

Европейска Енергийна Бедност

Съвместно създаване на програми и иновации в областта на знанието
(ENGAGER 2017-2021)

Продължаване напред относно правото на енергия в ЕС Обвързващ Наръчник



Редактори Marlies Hesselman • Sergio Tirado-Herrero • Marilyn Smith • Marine Cornelis

Сътрудници Íñigo Antepará • Anna Bajomi • Roberto Barrella • Umberto Cao • Souran Chatterjee • Teresa Cuervo • Audrey Dobbins • Giovanni Frigo • Sara Fuller • Mariëlle Feenstra • João Pedro Gouveia • Rachel Guyet • Vivien Kizilcec • Breffni Lennon • Irene González Pijuán • Slavica Robić • Caitlin Robinson • Nevena Smilevska • Anaïs Varo • Hyerim Yoon • Lidija Živčič

Превод Radostina Slavkova



Този наръчник е част от COST Action CA16232 - European Energy Poverty: Agenda Co-Creation and Knowledge Innovation, supported by COST (European Cooperation in Science and Technology), an EU funding agency for research and innovation networks (www.cost.eu). COST Actions помага за свързването на научноизследователски инициативи в Европа и дава възможност на учените да развият своите идеи като ги споделят с колеги. ENGAGER обединява разнообразен и широк кръг от заинтересовани страни като помага разбирането и адресирането на предизвикателството - енергийна бедност. ENGAGER се състои от 4 Работни Групи (РГ). Този наръчник е изготвен от РГ 3 относно 'Диалози - съвместно създаване на еманципиращи изследвания и практики. За повече информация посетете: <http://www.engager-energy.net/>

Инструментарият е преведен на повече от 15 езика чрез финансираня от ЕС проект „Жени в енергетиката за солидарност“ чрез фонд CERV (2025-2026), <https://wise-energy-solidarity.eu/>

Справяне с енергийната бедност: защо правото на енергия?

Цел 7 на ООН за устойчиво развитие (ЦУР/SGD 7) поставя за цел постигане на **всеобщ достъп** до достатъчна, надеждна, достъпна и устойчива енергия до 2030 г.



Понастоящем в световен мащаб **759 милиона души** нямат достъп до електричество, а **2,8 милиарда** все още разчитат на традиционни горива (например дърва за огрев, тор и дървени въглища) за готвене и отопление.

В Европа **десетки милиони** хора ежедневно се борят да задоволят битовите си енергийни нужди, да поддържат домовете си топли през зимата или хладни през лятото и да плащат навреме сметките си за енергия.

Енергията е изключително важен фактор за постигане на останалите ЦУР; като такъв тя трябва да бъде приоритетна област.



СЪДЪРЖАНИЕ

- Какво разбираме под „право на енергия“? (стр. 3)
- Прилагане на правото на енергия на практика (стр. 4)
- Разбиране на основите на основания на правата подход (стр. 5)
- Енергията в сферата на човешките права: присъстваща, но не защитена (стр. 6)
- Практически аспекти и контекстуални съображения (стр. 7)
- Достъп до енергия и енергийни услуги (стр. 8)
- Разпознаване на и справяне с дискриминативни практики (стр. 12)
- Достъпност (стр. 13)
- Принципи за прилагане на практика правото на енергия (стр. 14)
- Препратки (стр. 18)

Образованието и водата се считат за основни човешки права, а енергията не.

Енергията често се разглежда като стока, чието търсене и предлагане е силно повлияно от пазарните сили.

Въз основа на последните развития в контекста на ЕС настоящият документ има за цел да помогне на компетентните лица да изложат **по-силно аргументи за правото на енергия, което да подпомогне достойния живот, на достъпна цена и с право на участие в демократичното вземане на решения в енергийния сектор.**

Интересите и благосъстоянието на хората - индивидуално и колективно - трябва да заемат централно място в енергийния сектор.

Променяща се политика по отношение на достъпа до енергия в ЕС

Постигането на „справедлив и чист енергиен преход“ е в центъра на Европейската зелена сделка (ЕЗС), в която се поставя целта за постигане на климатично неутрална икономика до 2050 г. Сделката обещава да осигури допълнителна подкрепа за държавите членки, които са изправени пред най-големите предизвикателства, като същевременно „не изоставя никого“. В това отношение ЕЗС подкрепя [Европейския стълб на социалните права](#) (2017 г.). Макар и да не е правно обвързваща, тази харта включва енергията сред основните услуги, като посочва, че:



Принцип 20 • Европейски стълб на социалните права

Всеки има право на достъп до основни услуги с добро качество, включително вода, санитарни услуги, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации. Нуждаещите се трябва да разполагат с подкрепа за достъп до такива услуги.

Като признава, че енергийната бедност засяга от 50 до 80 милиона граждани на ЕС, ЕЗС прави още една стъпка напред. В съответните директиви на ЕС тя задължава държавите членки да разработят национални определения на понятието „енергийна бедност“ и да определят цели, срокове и политики за справяне с нея. Политиките могат да се отнасят до заплащане на сметките за електроенергия, инвестиции в декарбонизация, енергийна ефективност на сградите, общностни енергийни проекти или мерки на социалната политика. В Директивата за електроенергията се посочва, че тя трябва да се прилага в съответствие с принципите на защита на правата на човека.

Директива 2019/944 на ЕС за пазара на електроенергия

„Енергийните услуги са от основно значение за гарантиране на благосъстоянието на гражданите на съюза. Адекватното отопление, охлаждане, осветление и енергията за домакинските уреди са основни услуги, които гарантират приемлив стандарт на живот и здравето на гражданите. Достъп до тези енергийни услуги дава възможност на гражданите на Съюза да реализират своя потенциал и засилва социалното им приобщаване.“

Регламент 2018/1999 на ЕС за управлението на Енергийния съюз

„Държавите членки следва да правят оценка на броя на домакинствата в положение на енергийна бедност, като се вземат предвид необходимите вътрешни енергийни услуги, необходими за гарантиране на основни стандарти на живот в съответния национален контекст, съществуващата социална политика и други относими политики, както и индикативните насоки на Комисията относно относимите показатели, включително географско разпределение, основани върху общ подход спрямо енергийната бедност.“

Макар че голяма част от този документ е специфичен за контекста на ЕС, **където енергията е до голяма степен достъпна, но често е непосилна за закупуване**, този набор от инструменти има за цел да предостави преглед на принципите, аргументите и практическите примери **за преодоляване на енергийната бедност чрез правото на енергия.**

Какво разбираме под „право на енергия“?

Правото на енергия означава, че всички хора се ползват с определени права и задължения, за да имат достъп до енергийни услуги, необходими за здравето, благосъстоянието, социалното приобщаване и пълноценното участие. Енергията е от жизненоважно значение за достойния човешки живот.

Наличието на правото означава също, че останалите, особено държавата, имат задължения да осигурят права за всички, равнопоставено и без дискриминация. Могат да бъдат идентифицирани безброй свързани с това проблеми, които до голяма степен попадат в три всеобхватни теми.



ДОСТЪП ДО

- Енергия – достъп до определени ресурси или доставки.
- Енергийни услуги – за задоволяване на ежедневните нужди за здраве, благосъстояние, сигурност и участие в обществото.
- Гарантирани минимални нива на услуги и доставки.
- Гарантирано надеждно снабдяване, което означава нулев риск от прекъсване на доставките: прекъсване подаради невъзможност за заплащане е нарушение на правата.



ДОСТЪПНИ ЦЕНИ

- В съотношение с доходите на хората и техните реални нужди.
- Енергийно ефективни сгради, оборудване и уреди.
- Недискриминационни практики за сформирание на сметките.

POLICY

GUIDELINES

PRACTISES

STANDARDS

RULES

ЕНЕРГИЙНА ДЕМОКРАЦИЯ

- Право на участие при вземане на решения относно енергетиката и енергийната политика.
- Право на участие в енергийни общности.
- Право на информация относно енергетиката и енергийните права.
- Достъп до правосъдие.

Практическо приложение на **правото на енергия**

*Признаването на основните права и привилегии предполага съответните задължения за **зачитане, защита и изпълнение** на тези права.*

*Обикновено гарантирането на тези права изисква действия и усилия от страна на **много различни страни**, на различни нива от обществото и в различни сектори.*

*За да бъдат ефективни, **политиките трябва да са насочени към първопричините за енергийната бедност**, а не просто да облекчават нейните симптоми.*

От гледна точка на правата на човека **държавата** носи основната отговорност за създаването на благоприятни условия за пълноценното реализиране на правата. Следователно публичните органи трябва да разработят съгласувани политически рамки, които да допринасят за постепенното реализиране на правото в съответствие с максимално наличните публични и частни ресурси. Те трябва също така да се насочат към и да поправят всякаква дискриминация или неудобство, както и да гарантират наблюдение и надзор, както и достъп до правосъдие.

Политиките за гарантиране на **правото на енергия** трябва да бъдат конкретни и настойчиви, целенасочени, но и достатъчно гъвкави, за да отразяват сложността на енергийното търсене и предлагане, включително разнообразието на наличните ресурси и изключително индивидуалните потребности.

Както е показано на следващите страници, въвеждането на такива политики може да бъде с регионален, национален или местен обхват и трябва напълно да отчита начините, по които различните участници допринасят за или облекчават енергийната несправедливост.

Освен държавата, отговорности за ефективното осъществяване на правото на енергия имат и други **публични органи** (напр. регулаторни органи, омбудсмани или доставчици на социални жилища) и **бизнеса** (напр. комунални услуги, производители на уреди, банки). **Гражданското общество**, като например активисти в областта на енергетиката и климата или потребителски организации, играе основна роля в позоваването на правото, ангажирането на вземащите решения лица и отговорните участници, и контрола върху неговото изпълнение.



Разбиране на основите на подход, основан на правата

Правото(ата) на енергия в правото Въпреки че концепцията за „права на човека“ е била изразявана в много общества в продължение на много векове, установяването на „закон за правата на човека“ с изричната цел да се възложат на правителствата правни задължения и отговорности да изпълняват, защитават и зачитат тези права е свързано с Всеобщата декларация за правата на човека (приета през 1948 г.) и приемането на много правно обвързващи регионални и международни договори за правата на човека, които произтичат от нея.

Идеята, че всички хора навсякъде по света трябва да се ползват от правата на човека в еднаква степен, без дискриминация или ощетяване, се е превърнала в основен принцип на демократичните общества.

Въпреки че достъпът до енергийни услуги вече е защитен от други съществуващи права на човека, едно самостоятелно право помага да се конкретизират и да станат видими правата и интересите на хората в областта на енергетиката и привлича вниманието към важността на прилагането на мерки в подкрепа на неговото осъществяване.

9 ПРИЗНАТИ ПРАВА

Понастоящем следните права, свързани с енергийната бедност, са подкрепени от законодателството в областта на правата на човека, включително правото на:

- **достоеен живот**
- **адекватни стандарти на живот, включително правото на подходящо жилище**
- **физическо и психическо здраве**
 - **достъп до информация и свобода на словото**
 - **образование**
 - **почивка, свободно време и игра, специално за деца**
- **социална сигурност и социална и икономическа защита на семейството**
- **здравословна среда за живот**
- **участие в обществения живот, право на участие в социалния живот**

В практиката на наблюдение на правата на човека всичките девет права по някакъв начин са свързани с енергийната бедност.¹ Освен това правото на енергия произтича от други права и подпомага упражняването им.

Право на достоен живот

Правото на живот предполага държавите да прилагат мерки за защита срещу „**неестествена или преждевременна смърт, както и за водене на достоен живот**“. Държавите имат задължения да „предприемат подходящи мерки за справяне с **общите условия в обществото**, които [...] пречат на лицата да се ползват от правото си на достоен живот“, включително „**когато е необходимо, мерки, предназначени да осигурят незабавен достъп на лицата до основни стоки и услуги, като храна, вода, подслон, здравни грижи, електричество и санитарни условия**“.

UN HRC General Comment No. 36 on Right to Life, Article 6, International Covenant on Civil and Political Rights (2018).

Право на адекватно жилище

Правото на жилище гласи, че „**адекватно жилище трябва да съдържа определени удобства, необходими за здравето, сигурността, комфорта и храненето**“. Това включва „**устойчив достъп до природни и общи ресурси, безопасна питейна вода, енергия за готвене, отопление и осветление, санитарни и миещи съоръжения**“. [...] Адекватното жилище трябва да бъде годно за обитаване и физически безопасно, „от гледна точка на това, че осигурява на обитателите достатъчно пространство и ги **предпазва от студ, влага, топлина, дъжд, вятър или други заплахи за здравето** [...]“.

UN CESCR General Comment No. 4, Right to Adequate Housing, Article 11, International of the Covenant on Economic Social and Cultural Rights (1991).

¹ Human rights treaty supervisory bodies, such as the European Committee of Social Rights, the UN Human Rights Committee, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, or the UN Committees on the Rights of the Child and Women's Rights, have affirmed that all such rights are implicated by energy poverty (Hesselman, 2021).

Енергия в областта на правата на човека

Присъстваща, но незащитена

Към настоящия момент правото на енергия не е изрично признато в правото в обширен смисъл. Напредъкът обаче е очевиден, тъй като няколко международни, регионални и национални правни инструмента вече утвърждават това право със закон.

На национално ниво няколко конституции, съдилища и закони от по-ниско ниво също признават правото на енергия, включително в Испания, Франция, Гърция, Колумбия, Южна Африка, Индия, Пакистан и Филипините (Hesselman 2021; Hesselman, Varo and Laakso, 2019).

Тези права имат взаимен аспект: те представляват както специфични права за отделните лица, така и задължения за държавите да осигурят достъп до енергия като право на човека.

Правото на енергия в съществуващите правни инструменти

- **Член 14, параграф 2, буква з) от Конвенцията на ООН за правата на жените** формулира правото на адекватни стандарти за живот за жените в провинциалните райони, включително правото им на електричество.
- **Член 11 от Протокола от Сан Салвадор за икономическите, социалните и културните права на Организацията на американските държави** също признава правото на човека на основни услуги, което включва и достъпа до енергия.
- **Член 36 от Хартата на основните права на ЕС** посочва, че Европейският съюз трябва да зачита достъпа до услуги от общ икономически интерес, както вече е предвидено в националното законодателство или в законодателството на ЕС, включително доставката на електроенергия и газ.

В следващите раздели на настоящия документ се посочват подходящи примери, като мерки за гарантиране на достъпа на всяко лице до безопасни, топли, здравословни и годни за обитаване жилища и основни удобства, както и задължения за защита срещу прекъсване на електрозахранването поради невъзможност за заплащане. (Hesselman 2021; Tully 2006).



Право на енергия: практически аспекти и контекстуални съображения

Правото на енергия, макар и универсално приложимо по принцип, признава необходимостта от гъвкавост на практика. Това е вярно за правната перспектива като цяло, тъй като нуждите се различават в зависимост от контекста, който включва **географски, климатични и социално-икономически фактори**, както и **личното положение на различните индивиди**.

От 80-те години на миналия век насам правата на човека често се свързват с „**подхода на способностите**“, предложен от Амартия Сен и Марта Нусбаум, според който целта трябва да бъде да се даде на хората свободата да постигнат това, което ценят да правят и да бъдат, и да се създадат условия, които им позволяват да постигнат и запазят човешкото си достойнство.

Правото на енергия, според този подход, предполага няколко жизненоважни елемента, включително **достъп до социално и материално необходими**:

- **минимално енергийно снабдяване**, което е достатъчно, висококачествено, надеждно и непрекъснато;
- **енергийни източници и доставки**, които отговарят на определени стандарти за устойчивост, здраве, безопасност и чистота;
- **електроуреди**, които ефективно преобразуват тази енергия за ежедневните нужди;
- **снабдяване на достъпни цени**, за да се гарантира, че свързаните с него разходи не ограничават способността на лицето да задоволява други основни нужди.

На свой ред, подходът на способностите признава, че „изходните позиции“ на хората по отношение на придобиването на такова право могат да бъдат много различни. Фактори, които следва да се разглеждат като **източници на уязвимост** - или защото ограничават достъпа до енергоснабдяване, или влияят върху способността за плащане на енергийни услуги - които изискват специална защита.

За да се постигне по-голямо равенство, подходът, основан на правата, изисква от лицата, вземащи решения, не само да отчитат такива различия, но и да дават приоритет на целенасочени действия за тези, които се нуждаят от повече подкрепа за намаляване на уязвимостта или за справяне с всяка форма на дискриминация. Що се отнася до правото на енергия, то може да засяга всички енергийни услуги, начина на тяхното предоставяне и механизмите за осигуряване на достъпност (наред с други).

Източници на уязвимост

● Физически условия

Като възраст, болест, увреждания, които могат да изискват допълнително енергопотребяващо оборудване

● Социално-икономически различия

поради етническа принадлежност, пол, класа, доходи, гражданство или статут на жилище.

● Контекстуални съображения

като географско положение, климат, характеристики на застроената среда, начин на живот и културно наследство.

Утвърждаване на правото на достъп до енергия и енергийни услуги

Свързването на правото на енергия с поставените цели за здраве, благосъстояние, образование, приобщаване и участие, както се прави за други общочовешки права, предполага, че всички хора трябва да имат право на определено ниво на енергия. Все по-често това се изразява в концепцията за минимален брой енергийни услуги.

Това повдига въпроси относно това кой решава какви услуги на какво ниво да предоставя и дали „достъпни“ ще означава, поне за някои групи, на много ниска цена или без заплащане.

Минимални количества и качество, съответстващи на нуждата и контекста

Индикатори за минимални енергийни нужди

- минимален набор от енергийни услуги
- списък с подходящи уреди
- минимално ниво на енергийна ефективност
- минимално ниво на качествено снабдяване (т.е. редовно)
- минимални нива на киловат часа електричество и/или кубични метра газ или друго гориво.

В общ план енергийната общност е постигнала съгласие по пет показателя, които са полезни за определяне на минималните енергийни нужди на хората. Въз основа на тези показатели става възможно да се определят съответните минимални диапазони на енергийните услуги за задоволяване на възможностите и упражняване на правата, както и други съответни минимума и стандарти за всеки регион или държава, като се вземат предвид личните и на домакинството нужди и възможностите за енергийна ефективност. Минималните стойности могат да бъдат определени чрез процеси на обсъждане и въз основа на емпирични стандарти за благосъстояние

(Walker et al 2016; Hesselman et al 2021).

За да се избегнат неблагоприятни въздействия върху здравето, Световната здравна организация (СЗО) определя минимална температура в помещенията за топлинен комфорт между 18° и 24°C, в зависимост от (наред с други фактори) нивото на уязвимост на обитателите. СЗО също така определя насоки за влагата, мухълата и качеството на въздуха в помещенията, свързани с източниците и методите на енергия за готвене или отопление (СЗО 2009; СЗО 2014; СЗО 2018). Друг стандарт е минималното ниво на лумените за осветление, за да се избегне увреждане на зрението или да се даде възможност за безопасно изпълнение на различни задачи. Това се отразява в броя на електрическите крушки или мощността на осветление в една стая или на човек, заедно с удобството на използване или необходимите часове работа.

Определяне на основания на правата минимум: реализиране на възможностите

В световен мащаб съществуват големи различия между отделните държави по отношение на годишното потребление на енергия на глава от населението, които съответстват и на неравномерните нива на човешко развитие и благосъстояние. В европейските общества обикновено се счита, че относително високото ниво на универсалните енергийни услуги подпомага здравето и благосъстоянието, в съответствие с националните или регионалните стандарти на живот (Walker, Simcock и Day, 2016). В Централна Европа, например, скорошни изследвания сочат диапазон от 80-150 гигаджаула годишно на глава от населението (като се вземат предвид всички енергийни

употреби) като подходящо количество вложена енергия, необходимо за поддържане на настоящите нива на енергия, необходими за поддържане на здравето и благосъстоянието (Frigo et al., 2021). Минимално необходимата енергия трябва да се преразглежда редовно, тъй като включването на възобновяема енергия и/или прилагането на мерки за енергийна ефективност може да промени обема на енергията, необходима за задоволяване на същите нужди на домакинствата.

Въпреки че все още не е обичайна практика, подобни изчисления биха могли да се използват за определяне на минимално ниво на универсални енергийни услуги, които да се предлагат безплатно - или за всички, или само за уязвими домакинства. След това данните на ниво домакинство могат да се използват за установяване на справедливи схеми за ценообразуване за потребление над минималното ниво (прогресивни блокови тарифи).

Като пример, изчислено е, че среднестатистическо испанско домакинство се нуждае от между 2 112 kWh (за едночленно домакинство) и 4 232 kWh (за домакинство с четири или повече души) годишно, за да задоволи нуждите си за готвене, вътрешно осветление и хранене на уреди (Arenas Pinilla et al., 2020). За сравнение, приложимата понастоящем социална тарифа за електроенергия в Испания поддържа минимално ниво на годишно потребление в диапазона от 1 380 kWh (за домакинство без деца) до 4 140 kWh (за домакинство с три или повече деца). В случай на „потребители в риск от социално изключване“ с много ниски доходи и подпомагани от социални служби, домакинствата имат право на тези количества електроенергия безплатно.

Определяне на минимума за развиващите се страни

В развиващите се страни от глобалния Юг Международната агенция по енергетика (IEA 2020) посочва, че минимално количество електроенергия от 1 250 kWh годишно може да осигури на едно среднестатистическо домакинство основните необходими услуги. Забележително е, че с по-ефективни уреди същото ниво на обслужване може да бъде осигурено само с 420 kWh годишно.

Appliance	Operational time/day
1 small refrigerator	24 hours
1 fan	6 hours
4 lightbulbs	5 hours
1 television	4 hours
1 mobile phone	Intermittently, 24 hrs

Тъй като дефиницията на МАЕ е твърде минимална, особено предвид факта, че енергийните нужди на хората се простират извън дома, наскоро центърът „Енергия за растеж“ (Energy for Growth Hub) предложи като по-подходяща доставката на 1 000 kWh годишно на човек. От тази сума, според оценките на Центъра, 300 kWh ще отразяват потреблението на домакинствата, което позволява 700 kWh потребление за по-широко социално и икономическо участие (Moss et al. 2021).

За да се проследи напредъкът към универсален достъп до модерни, достъпни и надеждни енергийни услуги (ЦУР 7), ООН е разработила многостепенна рамка, която обхваща енергията за услуги като готвене и/или електрическо готвене, осветление, отопление/охлаждане, охлаждане, телевизия/радио и пране и гладене на дрехи. В рамките на тази система минималното годишно потребление на електроенергия в домакинствата за година варира до 3 000 kWh (Bhatia and Angelou 2015).



Алтернативно, минималните нива на обслужване могат да бъдат определени като начин за прилагане на правото на енергия. В страната на баските (Испания) общественият доставчик на социални жилища ALOKABIDE изпробва (в рамките на пилотен проект) иновативен подход, който гарантира минимална вътрешна температура от 18°C за 126 наематели с ниски доходи, живеещи в неговите имоти (Hernández-Cruz et al., 2021).

Налични са и други насоки, като например ISO стандартите; стандартите за качество и ефективност на печките за готвене и отопление, както и на други уреди; или използването на специфични горива от Алианса за чисто готвене. СЗО е определила насоки за качеството на въздуха в помещенията при изгаряне на (твърди) горива (СЗО, 2014 г.). В тях на практика се предлагат забрани и се обезкуражава използването на (непреработени) въглища и керосин в домакинствата и се определят пределни стойности на емисиите на определени вещества в затворени помещения. Това е важно, тъй като използването на твърди горива (напр. дърва за огрев или въглища) все още е широко разпространено в много европейски домакинства, но може да има сериозни отрицателни последици за здравето поради замърсяването на въздуха.

Безопасен, надежден, непрекъснат достъп: забрана за прекъсване

За да се защити правото на енергийни услуги за основни нужди, базираният на правата подход строго забранява прекъсването или прекратяването на основните доставки - дори когато потребителите не са в състояние да плащат сметките си за енергия. Той изисква от дружествата да продължат да предоставят услуги, като вземат предвид „способността на хората да плащат“ (ООН, 2003 г.).

Тази забрана признава, че незаплащането на сметките е проява на по-сериозни проблеми, които прекъсването на електроснабдяването само би задълбочило. По този начин прекъсването на електрозахранването никога не трябва да се оставя на преценката на търговския доставчик, а трябва да бъде строго контролирано от ясни разпоредби.

Понастоящем няма общоевропейска забрана за прекъсване на електроснабдяването. В контекста на либерализираните енергийни пазари в Европа това излага на риск уязвимите домакинства.

Несигурен достъп: самоизключване и измервателни уреди с предварително заплащане

Електромери за газ и електроенергия с възможност за предварително заплащане се насърчават като механизъм, чрез който хората могат да управляват самостоятелно потреблението си на енергия и разходите си, за да избегнат прекъсване на

доставките. Често те се предлагат като начин за предоставяне на по-голям контрол на хората в енергийна бедност.

Макар че са отчетени някои успехи в постигането на такива резултати и в предпазването на хората от дългове и изключване, има опасност измервателни уреди с предварително заплащане да доведат до създаването на „втора класа“ потребители на енергия, които са по-склонни да се самоначислят и самоизключват. Това може да доведе до нови форми на дискриминация, неравностойно положение и енергийна бедност.

Електромери с предварително заплащане могат да се считат за несъвместими с основания на правата подход, тъй като те прехвърлят тежестта на плащането изключително върху потребителя на предплатени електромери, обикновено домакинство с ниски доходи. Доставчикът не прекратява директно достъпа до мрежата поради неплатени сметки, но самите хора могат да спрат да използват необходимата им енергия, когато не могат да доплатят баланса. Това се нарича „самостоятелно изключване“ (Shaver 2018).

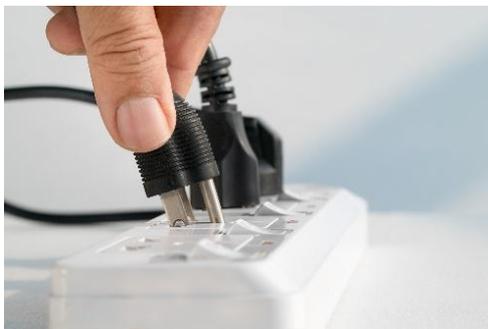
Ето защо използването на такива измервателни уреди следва да се счита за приемливо само в случаите, когато обикновените системи не са възможни или предпочитани от хората, които ги използват, при наличие на основателна причина. В такива случаи схемите за предплащане следва да бъдат съчетани с щедри гаранции за основно снабдяване.

ООН подтиква Белгия и Германия да предприемат действия по отношение на основните нужди от електричество и енергия

През 2018 г. **Комитетът на ООН по икономически, социални и културни права (КИСКП на ООН)** изрази загриженост, че голям брой домакинства в Германия, особено тези, които получават основни социални помощи, са засегнати от енергийна бедност. Освен това през 2016 г. ~328 000 домакинства са били засегнати от прекъсване на електрозахранването поради неплатени сметки. Комитетът препоръча на Германия **да приеме ефективни мерки, за да гарантира, че всички домакинства могат да задоволят основните си електроенергийни нужди**, като по този начин се избегне изключването на домакинства, които не могат да плащат за минималните си нужди.

Неотдавна (2020 г.) **КИСКП на ООН** изрази загриженост относно въздействието на разходите за енергия върху бюджетите на домакинствата, особено на домакинствата с ниски доходи в Белгия, както и относно практиката на прекъсване на подаването на газ и електроенергия поради незаплащане на сметките. На правителството беше препоръчано **да предприеме необходимите мерки, за да осигури минимално снабдяване с енергия, дори когато е инсталиран бюджетен електромер.**

UN CESCR, Concluding Observations: Germany (2018) E/C.12/DEU/CO/6; Belgium (2020) E/C.12/BEL/CO/5.



Разпознаване и адресиране на **Дискриминативни практики**

Принципът на недискриминация е утвърден основен принцип на международното право в областта на човешките права: той трябва да бъде спазван и при правото на енергия. Недискриминацията е тясно свързана с равенството, справедливостта и уязвимостта и предполага усилия за установяване на това кои лица или групи, поради определени характеристики, са изключени или са третирани по дискриминационен начин, било то по закон или на практика, пряко или непряко.

Постоянните неравенства между половете са особено очевидни в контекста на енергийната бедност, като често отразяват различията в нивата на доходите, но също така и различните лични нужди, интереси, избори и контекстуални фактори. Някои хора са засегнати от множествена дискриминация, когато неравностойното им положение е комбинирано по няколко оси на неравенството. (Съвет на Европа, 2021 г.).

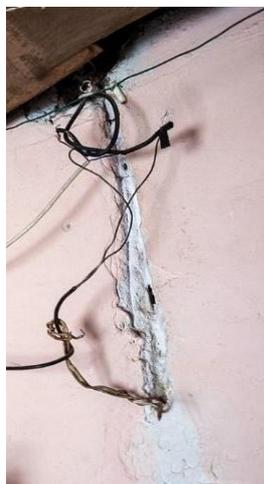
Признатите основания за недискриминация в законодателството за човешките права включват:

- **етническа принадлежност** • **пол** • **език** • **религия**
- **политическо или друго мнение** • **националност**
- или социална принадлежност** • **собственост** • **рождение или друг статус като увреждане**
- възраст, семейно положение** • **сексуална ориентация и полова идентичност** • **здраве**

Също така счита:

- **местоживееене** • **икономическо и социално положение, включително статут на владение като наемател, собственик на жилище или неофициален жител – аспекти от особено значение за достъпа до енергия**

Енергия и социално-икономическа дискриминация: Ромите в Централна и Източна Европа



Определени групи или общности в Европа остават в изключително несигурни условия по отношение на достъпа до енергийни услуги. Ромите се открояват, тъй като тяхното положение на влошен достъп до основни услуги, включително енергия, често привлича вниманието в международния мониторинг на човешките права (ОНЧНР 2016; ОНЧНР 2020; Европейски социален комитет 2012).

В цяла Европа ромските общности живеят от десетилетия като силно лишено и изключено малцинство, често в райони, изложени на замърсяване на околната среда и с лош достъп до вода, канализация и енергия. В сегрегирани селски селища бедните ромски семейства често се борят да задоволят основните си енергийни нужди и прибегват до търсене на дърва за огрев, изгаряне на нискокачествени твърди горива или разчитане на нерегламентирано свързване към електрическата мрежа.

Такива условия отразяват структурни неравенства и дискриминация в достъпа до енергия. Невъзможността за постигане на основни енергийни възможности, като правене на домашна работа или работа с компютър, са непосредствени недостатъци с дългосрочни въздействия. Енергийно лишениите роми имат по-нисък достъп до образование и информация, което е пречка за излизане от цикъла на крайната бедност.

Информацията като средство срещу дискриминацията

Събирането на негрупиранни данни относно дискриминационния достъп и потреблението на енергия от хората, доходите, качеството на жилищата и т.н. е жизненоважно за борбата с дискриминацията при подхода, основан на правата. Данните подпомагат по-доброто разбиране на уникалните нужди или предизвикателства, пред които са изправени определени групи, като жени и самотни майки от различни етнически малцинства; пенсионери с ниски доходи, живеещи в селските райони; семейства, които се грижат за деца с увреждания, или млади възрастни. Важно е, че данните позволяват разработването на персонализирани действия, докато общите инструменти на политиката могат да изострят междусекторността на дискриминацията.

Достъпност

Достъпната цена е в основата на адекватността на енергийните услуги: възможността на хората да имат достъп до минимално ниво на достъп може да бъде осъществена само ако енергийните доставки и енергоефективните уреди са общодостъпни. Следователно осигуряването на минимален достъп до енергийни услуги на достъпни цени - дори за уязвимите хора - е друг критичен аспект от гледна точка на правата.

Достъпноста трябва да се разбира в съотношение с:

- **възможностите на човек** – това, което е по-силно за един човек, може да не е за друг.
- **способността на домакинството да си позволи други основни нужди** след като заплати сметките си за енергия – т.е. енергийните разходи не трябва да водят до лишаване от други основни разходи.

Според регулаторните показатели на ООН за устойчива енергия (RISE), приложени към ЦУР 7, достъпността на енергийните услуги е свързана с общия доход на домакинствата. RISE предполага, че при топъл климат 5% дял от бюджета е приемлив, докато максимум 10% е по-подходящ при по-студен климат, където нуждата от отопление увеличава потреблението. В контекста на изменението на климата охлаждането може да е също толкова важно за здравето и благосъстоянието на хората.

Повишаването на температурите ще повиши търсенето на охлаждане

След като посети Испания, докладчикът на ООН за правата на човека и крайната бедност отбеляза през 2020 г., че изменението на климата ще се отрази драстично на хората в бедност. Поради това докладчикът призова Испания да гарантира, че политиките за социална закрила подкрепят хората, които вече са в бедност, и тези, които вероятно ще бъдат тласнати към нея поради глобалното затопляне. Тъй като неотдавнашните горещи вълни вече причиняват смъртни случаи, бедните семейства без достъп до електричество или климатик ще бъдат изложени на риск.

HRC, Report of the Rapporteur on Extreme Poverty: Mission to Spain (2020) A/HRC/44/40/ADD.2

Разработени са разнообразни показатели за достъпността на минималните енергийни услуги, като например 10%-ят показател, показателят 2M или показателят за ниски доходи/високи енергийни разходи (LHC). Независимо кой показател се използва, целта е да се оцени дали разходите за основни енергийни нужди пречат на други основни разходи на домакинствата. Това обикновено изисква по-широко разбиране на бюджетирането на домакинствата.

Ако разходите за основни енергийни нужди са извън възможностите на някои сегменти на обществото, независимо от причините, които ги пораждат, основаният на правата подход предполага необходимостта или задължението на правителството или регулаторните органи да въведат мерки за подобряване на достъпността. Това важи както за публичните, така и за частните енергийни пазари. Действията могат да включват регулиране на цените и тарифите за енергийни услуги, финансова или практическа помощ за намаляване на сметките за енергия (напр. мерки за енергийна ефективност) или различни форми на целенасочена подкрепа чрез системите за социално подпомагане или обезщетения.

Преодоляване на разликата в доходите: достойно възнаграждение

Ниските доходи са фактор, който допринася за невъзможността на хората да си позволят необходимите енергийни услуги. Тук правителствата и институциите могат да действат по няколко начина:

- да гарантират, че минималната работна заплата осигурява достоен стандарт на живот, включително възможност за заплащане на адекватен достъп до енергийни услуги.
- да създават по-добри възможности за осигуряване на доходи, като помагат на хората да получат достъп до подходящи работни места или да изградят собствен (малък) бизнес.
- подобряване на схемите за социална сигурност, като се наблегне на (целиви) добавки към доходите или (при необходимост) програми за опрощаване или управление на дългове.
- Въвеждане на „универсален базов доход“, за да се гарантира, че хората разполагат с достатъчно средства за покриване на основните си нужди.

Принципи за прилагане на правото на енергия на практика

Подходът, основан на правата, изисква политиките и стратегиите, които са в основата на енергийния преход, да бъдат разработени така, че да отчитат - и дори да дават приоритет - на уязвимите и енергийно бедните лица. Правото на енергия трябва да се основава на принципи като **енергийна демокрация** и **обществен контрол** върху енергийните ресурси и системите за доставка. То се основава на **правото на участие на обществото в процеса на вземане на решения**, на **достъп до информация** и на **достъп до правосъдие**. Това изисква стабилни системи за управление и **прозрачност**: хората трябва да могат да допринасят по смислен начин за вземането на решения в областта на енергетиката с помощта на избраните от тях представители или на органи, съществуващи за защита на техните права, като омбудсмани или регулаторни органи.

Енергийна демокрация за политика ориентирана към хората

Наличието на право на енергия на хартия не може да гарантира, че хората могат да го упражняват. Осигуряването на пряко участие на гражданите в процеса на вземане на решения в областта на енергетиката е основният принцип на енергийната демокрация, тъй като дава възможност на засегнатите хора да изразят мнението си при определянето на това „как“ ще се спазва, защитава и изпълнява правото на енергия. Това е особено важно с развитието на прехода към въглеродно неутрални общества. Тази декарбонизация може да включва все повече децентрализирани системи, организирани по-близо до гражданите.

Въпреки че в основата на правото на енергия стои принципът на универсалност, определянето на специфичните нужди и права на населението на ЕС следва да се осъществява чрез **обществена ангажираност и обсъждане**, основано на социално-икономическия контекст. Определенията на правата, политиките за тяхното прилагане и механизмите за защита на хората трябва да отразяват реалните потребности на хората и житейския опит на различни индивиди и групи, свързани с лишаването им от възможности. Вземането на решения трябва да бъде *със* и *за* хората, а не *относно* хората (ENGAGER 2021).

Инструменти за осъществяване на енергийна демокрация могат да бъдат: овластяване на граждански енергийни асамблеи; прехвърляне на собствеността и контрола върху енергийните системи към обществото, включително чрез децентрализация или връщане към общинска собственост (Kishimoto et al 2017); или създаване на силни представителни органи на гражданите, дори в рамките на енергийните компании или жилищните агенции; или подкрепа за приобщаващи енергийни общности или кооперативи (Caramizaru and Uilhlein 2020).



Защита на потребителите и застъпничество, включително за справяне с нарушения на права

Активистите, омбудсманите, потребителските групи и академичната общност имат жизненоважни и допълващи се роли за повишаване на осведомеността и създаване на политически тласък:

- **Групите за подкрепа и застъпничество на потребителите** могат да се ангажират със засегнатите лица, за да повишат техните познания за енергията и правото на достъп до нея, като по този начин спечелят доверието им и укрепят увереността им да поемат активна роля в енергийната демокрация. В качеството си на представители те могат също така да засилят гласовете и да повишат осведомеността.
- **Омбудсманите**, като разглеждат индивидуални жалби и ги обединяват, са важни партньори в прилагането и наблюдението на правата на потребителите.

Действието в правилния момент е важно за защитата на потребителите и застъпничеството. В идеалния случай активистите и омбудсманите ще се ангажират с хората рано и често, за да ги информират за техните права и да действат в случай на нарушения. Ангажирането на политиците в предизборните дебати може да помогне за оформянето на техните платформи; поддържането на ангажираност след изборите помага да се гарантира, че те изпълняват ангажиментите си.

Изграждането на коалиции между организации и избиратели, загрижени за (енергийната) бедност, справедливия (енергиен) преход и жилищните кризи, може да насърчи приобщаващ и представителен активизъм, основан на правата. То също така признава, че в житейския опит правата - на жилище, енергия, вода, чиста околна среда, здраве и др. - често са взаимозависими.

Съюзът срещу енергийната бедност

Съюзът срещу енергийната бедност (Aliança contra la Pobresa Energètica или APE) стартира в Барселона през февруари 2014 г. с идеята да се бори за **достъп до основни консумативи** (т.е. енергия и вода) като **основно човешко право**. Те създават критична маса за застъпничество чрез изграждане на коалиции сред социални и екологични организации, загрижени за енергийната бедност, жилищното настаняване и принудителните изселвания (евикции). Тяхната мобилизация доведе до приемането на основаващ се на правата каталунски закон 24/2015 относно „извънредната ситуация, свързана с жилищната и енергийната бедност“, който забранява изселването и прекъсването на достъпа до основни доставки на домакинства, определени като уязвими от местните социални служби.

Ключова дейност на съюза е подпомагането на „колективни консултативни събрания“, които хората посещават, за да споделят притесненията и оплакванията си в безопасна и доверена среда, но също така и за да придобият знания и да получат сила. По време на срещите се натрупват знания, тъй като се появяват нови случаи и се разработват колективни практически решения. Сбирките имат ясно изразено полово измерение, тъй като на тях присъстват предимно жени, които съобщават за неплатени сметки и дългове за комунални услуги или са застрашени от изключване и/или изселване. Асамблеите насърчават овластяването на гражданите, достъпа до информация, взаимното споделяне на знания и подкрепа, участието, както и разпространението и застъпничеството за „правото“ на услуги.

Управление и делегиране на отговорности

Държавите и регулаторните органи играят най-голяма роля в създаването на политическа и регулаторна рамка, която защитава правото на енергия, включително определянето на това кои други субекти трябва да бъдат държани отговорни и по какъв начин. В тази си регулаторна и надзорна роля правителствата трябва да осигурят съгласуваност между различните нива на управление на енергийния сектор, включително частните субекти (напр. комунални услуги, енергийна ефективност, строителен сектор) от национално до местно ниво, данъчните и финансовите заинтересовани страни, както и между различните обществени сектори (напр. жилищно настаняване, социално осигуряване, здравеопазване).

От решаващо значение е, че в рамките на подхода, основан на правата, правителствата трябва да се ангажират с приобщаващи процеси с широко участие, за да определят конкретни подробности (напр. минимални енергийни нива) и да разработят ефективни и надеждни планове за действие за справяне с енергийната бедност. В плановете трябва ясно да се определят сроковете и отговорностите на различните участници, както и да се определят и мобилизират съответните налични ресурси. Държавите трябва да поемат отговорността да гарантират, че тези планове редовно се оценяват (преразглеждат), актуализират и наблюдават. Тъй като се очаква органите на управление на по-ниско ниво да играят ключова роля в прилагането на правото на енергия, може да се наложи изграждане на капацитет за овластяване на общините, областите и регионите.

Прозрачност и отговорност в обществените услуги и правният сектор

Правото на достъп до информация е в основата на правото на енергия. Хората и техните представители се нуждаят от лесен достъп до материали относно цени, договори и т.н., както и до схеми за подпомагане и механизми, чрез които могат да получат достъп до правосъдие.

Прозрачността и отговорността от страна на заинтересованите страни са от ключово значение в този контекст. За да се ограничат системните злоупотреби и дискриминация, е необходимо да се събират и да се предоставят публично данни по въпроси като прекъсвания на електроснабдяването, просрочени задължения или затруднения при плащането.

Механизмите за определяне на цените на енергията и преговорите, свързани с регулирането на сектора, трябва да бъдат прозрачни и достъпни за всички. Основните елементи на енергийните политики трябва да се публикуват под формата на информационни листове, написани на достъпен за всички аудитории език.

Доставчиците на енергия носят основна отговорност за осигуряване на достъп до информация и прозрачност и имат преки задължения за спазване и насърчаване на правата на човека съгласно Ръководните Принципи на ООН за Бизнеса и Правата на Човека. Това е ключова международна рамка за определяне на съответните отговорности и за осигуряване на средства за защита при нарушаване на правата, включително чрез подходящи механизми за подаване на жалби (OHCHR 2011). Отговорността може да приеме различни форми, но трябва да гарантира независим надзор.

В перспектива: ангажиране с правото на енергия

Перспективата на правото на енергия ...

- Извеждане на преден план на **нуждите на всеки човек от основна енергия**
- **разглежда всички лица** като крайната ‚засегната единица‘ от гледна точка на политиката за енергийна бедност: цели да идентифицира и премахне **несправедливостта, недостатъците и неравенството**
- **подчертава задълженията, на публичните органи и на други лица** и изисква управление на енергийната бедност, основано на правата.
- **установява рамки**, чрез които граждани и техните представители **могат да се позоват на правото на енергия**, за да изискват минимален достъп до енергийни услуги, достъпност, защита срещу изключване, равенство или да оспорват вредната практика за използване на измервателни уреди с предварително заплащане.
- **може да даде сила и да насърчи енергийната демокрация**: това означава право на **участие, информация** и до достъп на **правосъдие, и отговорност**.
- **може да ангажира общества, граждани и заинтересовани страни** в дискусия как да се справят с енергийната бедност. Правото не е само **призив за обединение** - то може да бъде **правна концепция** или **морален императив**: човешките права принадлежат на всички и **те са в основата на решението как обществата задоволяват основните нужди на всички**.

Препратки

Arenas Pinilla, E, R. Barrella, A. Cosín López-Medel, J.I. Linares Hurtado, J.C. Romero Mora, C. Foronda Diez and L. Díez Alzueta (2020). *Desarrollo de un modelo de cálculo de gasto eléctrico teórico en los hogares españoles*. ECODES-Fundación Ecología y Desarrollo / Cátedra de Energía y Pobreza, Universidad Pontificia de Comillas.

Bhatia, M. and N. Angelou (2015). *Beyond Connections: Energy Access Redefined*, ESMAP Technical Report, World Bank, Washington DC
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24368>

Bradbrook, A. and J. Gardam (2006) "Placing Access to Energy Services with a Human Rights Framework", *Human Rights Quarterly* 28: 389.

Council of Europe. *Intersectionality and Multiple Discrimination*. www.coe.int/en/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination

Day, R., G. Walker and N. Simcock (2016). "Conceptualising Energy Use and Energy Poverty using a Capabilities Framework". *Energy Policy* 93:255-264.

ENGAGER (2021), *A Toolkit for a Just Transition With the People*. www.engager-energy.net/wp-content/uploads/2021/11/Engager-Toolkit--draft-2.pdf (21 October 2021)

European Committee of Social Rights, *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland* (12 May 2017) Decision on Merits, Complaint No. 110/2014.

European Committee of Social Rights, *Médecins du Monde – International v. France* (11 September 2012), Decision on Merits, Complaint No. 67/2011.

Frigo G., M. Baumann and R. Hillerbrand (2021). "Energy and the Good Life: Capabilities as the Foundation of the Right to Access Energy Services," *Journal of Human Rights and Development* 22:218.

Guyet, R. (2015). "Précarité énergétique et justice énergétique: un droit À l'énergie est-il pensable?" *L'Europe en Formation* 378:126-145.

Hernández Cruz, P., J.M. Hidalgo-Betanzos, I. Antepara, I. Aberasturi, and D. Pérez (2021) "Guaranteeing a minimum temperature of 18 degrees C in low-income dwellings", FPRN-ENGAGER Conference 'Making Decarbonisation Fair'; 1-4 March 2021.

Hesselman M., (2021). "Energy poverty and household access to electricity services in international, regional and national law" in M. Roggenkamp et al (eds), *Edward Elgar Encyclopedia of Energy and Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Hesselman M. (2021, in press). "Right to Energy", in Hofbauer, Philipp, Binder and Nowak (eds) *Elgar Encyclopedia on Human Rights*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hesselman M., A. Varo, R. Guyet and H. Thomson (2021). "Energy Poverty in the COVID-Era: Mapping Global Responses to the Pandemic in Light of Momentum on the Universal Right to Energy" *Energy Research and Social Sciences* 18 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102246>

Hesselman, M., A. Varo and S. Laakso (2019). *The Right to Energy in the European Union*. ENGAGER Policy Brief No. 2 via: www.engager-energy.net/policy-brief-on-the-right-to-energy/.

Human Rights Council (2020). *Report of the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Mission to Spain*, A/HRC/44/40/ADD.2

Human Rights Council (7 October 2020). *Report of the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Just Transition*, UN Doc. A/75/181/Rev.1.

Kishimoto S., O. Petitjean and L. Steinfort (eds) (2017). *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatization*. Amsterdam: Transnational Institute via: www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services

Löfquist, L. (2020). "Is There a Universal Human Right to Electricity?" *The International Journal of Human Rights* 24:711.

Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), *Joint Communication of UN Special Procedures to Spain* (18 December 2020) ESP 6/2020.

- Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), *Joint Communication of UN Special Procedures to Serbia* (16 November 2016) SRB 3/2016.
- Office of the High Commission for Human Rights (UN OHCHR), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* (UN: Geneva 2011) HR/PUB/11/04.
- Ormandy, D and V. Ezratty (2012). "Health and Thermal Comfort: From WHO Guidance to Housing Strategies", *Energy Policy* 49.
- Shove, E. and G. Walker (2014). "What is energy for? Social practice and energy demand", *Theory, Culture and Society*, 31:5, 41-58.
- Simcock N., H. Thomson, S. Petrova and S. Bouzarovski S. (eds) (2018). *Energy Poverty and Vulnerability: A Global Perspective*, Abingdon: Routledge.
- Szulecki, K. and I. Overland (2020). "Energy democracy as a process, an outcome and a goal: A conceptual review", *Energy Research and Social Science* 69
<https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101768>.
- Tirado-Herrero, S. and M. Hesselman (eds) (2020). "New Narratives and Actors for Citizen-led Energy Poverty Dialogues", ENGAGER Policy Brief No. 4, (September 2020) via: www.engager-energy.net/policy-briefs/
- Tully S. (2006). "Access to electricity as a human right", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24:557-587.
- Tully, S. (2008). "The human right to access clean energy" *Journal of Green Building* 3:140-148.
- Walker, G. (2015). "The right to energy: meaning, specification and the politics of definition", *L'Europe en Formation* 378:26-38.
- Walker, G., N. Simcock N and R. Day (2016). "Necessary energy uses and a minimum standard of living in the United Kingdom: Energy justice or escalating expectations?" *Energy Research and Social Science* 18:129-138.
- WHO (World Health Organization) (1987). *Health Impact of Low Indoor Temperatures*, WHO Regional Office for Europe.
- WHO (2007). *Housing, Energy and Thermal Comfort: A Review of 10 Countries Within the WHO European Region*, WHO Regional Office for Europe.
- WHO (2009). *Guidelines for Indoor Air Quality: Dampness and Mould*, WHO Regional Office for Europe.
- WHO (2014). *Indoor Air Quality Guidelines: Household Fuel Combustion*, World Health Organization.