



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Energie en de rechten van de mens

Lawson, R.A.; Onnekink, A.; Al-Khaledi, N.; Bajema, E.; Bazzi, Z.; Drijver, P. den; ... ; Heller, J.

Citation

Lawson, R. A. (2023). Energie en de rechten van de mens. In A. Onnekink, N. Al-Khaledi, E. Bajema, Z. Bazzi, P. den Drijver, D. 't Hart, & J. Heller (Eds.), *Recht & energie* (pp. 169-183). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3718938>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3718938>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

II. Energie en de rechten van de mens

*R.A. Lawson**

11.1 Inleiding: wood for our castle

Bestaat er een mensenrecht op energie? Aan de vanzelfsprekendheid waarmee we, althans in Nederland, over ‘gas, water en licht’ beschikten, kwam in 2022 een ruw einde. De Russische gaskraan werd dichtgedraaid, de prijzen voor energie schoten omhoog, het woord ‘energiearmoede’ werd geboren. En deze crisis stond niet op zichzelf. Aan de gaswinning in Groningen komt een eind; de opwekking van energie uit fossiele bronnen, zoals kolen, stuit sowieso op steeds grotere bezwaren. De transitie naar de duurzame opwekking van energie kost tijd en geld. Kortom, de geruisloze levering van ‘gas, water en licht’ spreekt niet langer vanzelf. Maar de behoefte daaraan neemt niet af. Integendeel, terwijl de race tegen de klok om klimaatverandering te voorkomen ons eigenlijk dwingt om het energiegebruik sterk te beperken, groeit de afhankelijkheid van elektriciteit alleen maar. Het wijdverbreide gebruik van digitale technieken en communicatiemiddelen draagt daaraan bij. Wie geen toegang heeft tot energie, gaat niet alleen een koude winter tegemoet, maar raakt ook in een sociaal isolement. Dat roept de vraag op wat de burger van zijn overheid mag verwachten. Allicht zal de overheid zich inspannen om een optimale levering van energie te verzekeren. Maar hoe zit dat juridisch? Bestaat er een mensenrecht op energie?

Wie te rade gaat bij de vertrouwde bronnen, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), komt van een koude kermis thuis: over energie wordt niet gesproken. Art. 25 van de Universele Verklaring komt nog het dichtst in de buurt: het noemt het recht op een adequate levensstandaard, hoog genoeg voor gezondheid en welzijn, en verwijst daarbij naar voeding, kleding, huisvesting, geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten – maar energie wordt niet genoemd. Hetzelfde geldt voor art. 30 van het Europees Sociaal Handvest (1961) en art. 11 van het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966). Sprak het destijds vanzelf dat brandstof voorhanden was, zat het inbegrepen in de term ‘huisvesting’, of vond men het niet belangrijk genoeg?

Op zich is daarmee het laatste woord nog niet gezegd: het universum van de mensenrechten dijt nog altijd uit. Zo introduceerde het EU-Grondrechtenhandvest (2000) het verbod van het reproductief kloneren van mensen.¹ Nog in 2023

* Rick Lawson is hoogleraar Europees recht aan de Universiteit Leiden.

¹ Art. 3, tweede lid, onderdeel d, van het EU-Grondrechtenhandvest.

erkenden de lidstaten van de Raad van Europa het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu als een mensenrecht.² Maar van een mensenrecht op energie ontbreekt ieder spoor.

Hoewel... als we verder teruggaan in de tijd, komen we een intrigerende bepaling tegen in de *Magna Carta*, die juridische koekjestrommel uit 1215. Art. 31 luidt:

‘Neither we nor any royal official will take wood for our castle, or for any other purpose, without the consent of the owner.’³

Een op het eerste gezicht merkwaardige regel, die historisch echter wel verklaarbaar is. De positie van de Engelse koning John was dusdanig zwak dat hij de steun van de baronnen nodig had; in ruil daarvoor deed hij een aantal toezeggingen die werden vastgelegd in de *Magna Carta*. En een van die toezeggingen was dus dat de koning (‘we’) niet zomaar hout voor zijn kasteel zou nemen. De bepaling is vaag – gaat het om bouwmaterialen of om brandstof?⁴ Maar laten we er *for the sake of the argument* van uitgaan dat het hier om hout voor de open haard ging – om energie dus. Dan maakt art. 31 duidelijk dat er verschillende belangen in het geding zijn als het om energie gaat. Aan de ene kant is er behoefte aan energie: aan warmte, onmisbaar om te koken en om de winter door te komen. Aan de andere kant moet die energie ook ergens vandaan komen: uit het bos, en dat is soms van een ander. Is het denkbaar dat deze belangen zo krachtig zijn dat zij kwalificeren als mensenrechten?

Deze twee perspectieven – dat van de gebruiker van energie en dat van degene die wordt geconfronteerd met de winning ervan – vormen de ruggengraat van deze bijdrage aan de congresbundel over ‘Recht en Energie’. Paragraaf 2 gaat in op de positie van degene die behoefte heeft aan energie – aan een kachel die brandt in de winter, aan elektriciteit om de koelkast en de laptop draaiende te houden. Als het ‘mensenrecht op energie’ niet expliciet is vastgelegd, kan het dan misschien uit bestaande bepalingen worden afgeleid? En welke aanspraken zouden er dan op gebaseerd kunnen worden? De keerzijde komt aan bod in paragraaf 3. Jouw hardhout was eerst mijn boom; de windmolen die ‘groene’ elektriciteit opwekt, staat bij iemand in de achtertuin; ons aardgas kwam uit Groningen,

2 Zie de Verklaring van Reykjavík, ‘*United around our values*’ van 17 mei 2023. In Bijlage IV zeggen de lidstaten toe ‘to strengthen our work at the Council of Europe on the human rights aspects of the environment based on the political recognition of the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right (...)’. Daarbij erkent men de noodzaak ‘to protect the environment by countering the triple planetary crisis of pollution, climate change, and loss of biodiversity’ – hetgeen onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de beschikbaarheid van energie.

3 Er zijn verschillende versies van de *Magna Carta* in omloop. Hier citeren we de versie van 1215, die uiteraard in het Latijn was gesteld (‘Nec nos nec ballivi nostri capiemus alienum boscum ad castra, vel alia agenda nostra, nisi per voluntatem ipsius cuius boscus ille fuerit.’) De hier gebruikte vertaling is van G.R.C. Davis (1963), te vinden op en.wikisource.org.

4 Deskundigen houden het op het eerste; destijds waren veel kastelen uit hout opgetrokken en er was een voortdurende behoefte aan hout voor reparaties, onderhoud en uitbreidingen. Zie H. Summerston, in: *The Magna Carta Project*, ‘commentaar op artikel 31’, magnacartaesearch.org.

met alle gevolgen van dien. En de fossiele brandstoffen die nu worden verstoekt, zadelen de komende generaties op met de mogelijk rampzalige en onomkeerbare gevolgen van een veranderend klimaat. Hoe moeten we die kant van de medaille waarderen vanuit mensenrechtelijk perspectief? In paragraaf 4 trekken we enkele conclusies.

Op onze zoektocht worden we bijgelicht door het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (hierna: EVRM, 1950) en de rechtspraak die daarop is gebaseerd. Dat lijkt misschien niet zo voor de hand te liggen: het EVRM beperkt zich tot een kleine verzameling ‘klassieke’ mensenrechten. Een recht op energie heeft toch wat meer weg van sociale rechten, zoals het recht op huisvesting. Maar de dynamische – om niet te zeggen: energieke – verdragsinterpretatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM of Hof) zorgt wel vaker voor verrassingen. En bij de uitlegging van het EVRM kan het Hof inspiratie ontleen aan verdragen op het gebied van de sociale rechten. Over die boeg is het denkbaar dat het Hof potentieel relevante normen inleest in het EVRM. En dat zou dan, dankzij het bindende karakter van de arresten van het Hof, een duwtje in de rug kunnen zijn voor de erkenning van een recht op energie. Of van het recht om op te komen tégen bepaalde vormen van energieproductie.

11.2 Een mensenrecht op energie?

11.2.1 RUSSISCHE LESSEN

Bestaat er een mensenrecht op energie? De Russische invasie in Oekraïne van 24 februari 2022 en de meedogenloze agressie-oorlog die daarop volgde, laten zien dat die vraag niet vrijblijvend of hypothetisch is. In het najaar van 2022, bij het naderen van de winter, begon Rusland met een doelbewuste campagne om de Oekraïense energie-infrastructuur te verwoesten. Energiecentrales, verdeelstations en netwerken werden gebombardeerd. Dat leidde niet alleen tot een verstoring van de elektriciteitsvoorziening; ook andere basisvoorzieningen, zoals stadsverwarming en drinkwaterleveranties, vielen geregeld uit.⁵ De verwoesting, op 6 juni 2023, van de Kakhovka stuwdam in de Zuid-Oekraïense regio Cherson bracht niet alleen de inwoners van het omringende gebied in gevaar, maar ook de *energy security* van de regio.⁶ Vaak werd een aanval na een paar uur door een tweede aanval gevolgd, teneinde ook de monteurs die inmiddels aan de slag waren gegaan om de schade te herstellen, uit te schakelen. Toen het Oekraïense

⁵ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2022/23*, 36045, nr. 131.

⁶ Aldus de verklaring *Destruction of the Nova Kakhovka dam in the Kherson region of Ukraine: statement by Council of Europe leaders* van 6 juni 2023: ‘Such a reckless act has triggered the displacement of numerous civilians and endangered their livelihoods risking another senseless humanitarian crisis. We are also greatly concerned by the potential hazardous consequences on the environment, *energy security* and nuclear safety which may reach beyond Ukraine.’ (cursivering toegevoegd).

leger er in december 2022 slaagde de stad Cherson te bevrijden, zorgde het zich terugtrekkende Russische leger ervoor dat de energie-infrastructuur van de stad ‘zo goed als verwoest’ werd. De gedachte erachter was even simpel als misdadig: de winterkou zou de bevolking van Oekraïne wel demoraliseren en daarmee het verzet tegen de Russische indringers breken.

Men kan het Russische optreden op tal van manieren kwalificeren: als oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid,⁷ of als agressie.⁸ Waar het specifiek de aanvallen op de Oekraïense energie-infrastructuur betreft, komen allerlei in het EVRM neergelegde rechten in beeld: het recht op leven, het recht op eerbiediging van de woning en het recht op respect voor eigendom.⁹ Kan men ook spreken van een schending van het mensenrecht op energie?

11.2.2 DRIE DIMENSIES

In de discussies over mensenrechten wordt er vaak van uitgegaan dat ieder recht verschillende typen van verplichtingen aan de staat oplegt. De meeste auteurs houden het op drie typen: *obligations to respect*, *to protect* en *to fulfil*.¹⁰ Zo kan het recht op lichamelijke integriteit de staat verplichten om zich te onthouden van het folteren van arrestanten (*to respect*), om slagvaardig in te grijpen als een slachtoffer van huiselijk geweld zich meldt bij de politie (*to protect*), en om in het onderwijs van meet af aan de leerlingen eerbied voor ieders fysieke integriteit bij te brengen (*to fulfil*). Per recht kan de balans tussen deze dimensies verschillen: bij klassieke rechten ligt de nadruk van oudsher meer op de ‘negatieve’ verplichting van de staat om zich te onthouden van inbreuken, terwijl de aandacht bij sociale rechten vooral uitgaat naar de ‘positieve’ verplichting van de staat om aanspraken te verwezenlijken. Maar de verschillen zijn gradueel. Wat leert deze typologie ons als het gaat om energie?

7 Zie bijvoorbeeld de berichten van persbureau Politico van 23 maart 2022 ('U.S. formally accuses Russian military of committing war crimes in Ukraine') resp. 18 februari 2023 ('US formally accuses Russia of crimes against humanity in Ukraine').

8 In maart 2023 werd in Den Haag het *International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression (ICPA)* opgezet.

9 Op 16 maart 2022 werd Rusland uit de Raad van Europa gezet. Op grond van art. 58 EVRM bleef het land onverkort aan het EVRM gebonden tot 16 september 2022, en blijft het EHRM bevoegd om zich uit te spreken over mogelijke schendingen van het EVRM in de periode dat Rusland aan het verdrag gebonden was. Zie R.A. Lawson, 'Uitgesloten. De Raad van Europa beëindigt het Russische lidmaatschap na de invasie in Oekraïne', *NTM/NJCM-Bulletin* 2022/47, afl. 2, p. 206-222.

10 De typologie is in eerste instantie ontwikkeld door H. Shue, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press 1980. De benadering kreeg navolging in talloze publicaties en in de praktijk van internationale organen. Zie voor een recent voorbeeld V. Bílková, 'The nature of social rights as obligations of international law: resource availability, progressive realization and the obligations to respect, protect, fulfil', in: C. Binder e.a. (red.), *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Edward Elgar 2020, p. 19-42.

11.2.3 EERSTE DIMENSIE: 'THE OBLIGATION TO RESPECT' EN HET BEROVEN VAN ENERGIE

Als we er veronderstellenderwijs van uitgaan dat een mensenrecht op energie bestaat, dan zou de eerste dimensie een 'negatieve' verplichting voor de staat behelzen: hij moet zich onthouden van handelingen die de bestaande toegang tot energie verstoren, belemmeren of zelfs geheel wegnemen. De Russische pogingen om de Oekraïense energie-infrastructuur te verwoesten, zijn duidelijk in strijd met een dergelijke verplichting.

In de oudere Straatsburgse jurisprudentie treffen we gevallen aan waarin het Turkse leger, dat verwickeld was in een felle strijd met de Koerdische Arbeiderspartij (PKK), zich schuldig maakte aan het platbranden van dorpen. Het Hof had geen twijfels: dergelijke acties waren in strijd met het recht op eerbiediging van de woning (art. 8 EVRM) en het recht op respect voor eigendom (art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM).¹¹ In sommige gevallen speelde ook het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling (art. 3 EVRM):

'(...) the burning of the first three applicants' homes constituted an act of violence and deliberate destruction in utter disregard of the safety and welfare of the applicants and their children who were left without shelter and assistance and in circumstances which caused them anguish and suffering. It noted in particular the traumatic circumstances in which the applicants were prevented from saving their personal belongings and the dire personal situation in which they subsequently found themselves, being deprived of their own homes in their village and the livelihood which they had been able to derive from their gardens and fields.'¹²

In het citaat gaat geen afzonderlijke aandacht uit naar energie. Maar het vernietigen van de brandstofvoorraad waarmee de slachtoffers de winter hadden moeten doorkomen, vormde wel een van de elementen die bijdroegen aan de *dire personal situation* van de klagers.

Een gebrek aan brandstof speelde een nog duidelijkere rol in een aantal zaken waarin gevangenen onder uiterst barre omstandigheden werden vastgehouden. Zo verbleef de heer Ilaşcu ruim acht jaar in een cel die niet verwarmd werd, en ook niet verwarmd kón worden, terwijl de temperatuur in de winter tot tien graden onder nul zakte. Het Hof zag er een schending van art. 3 EVRM in – maar

¹¹ Zie bijvoorbeeld EHRM 16 september 1996, ECLI:CE:ECHR:1998:0401JUD002189393 (*Akdivar t. Turkije*) en EHRM 24 april 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0424JUD002318494 (*Selçuk and Asker. t. Turkije*). Alle in deze bijdrage aangehaalde uitspraken van het EHRM zijn onder meer te vinden via de HUDOC-zoekmachine op de website van het Hof, echr.coe.int.

¹² EHRM 28 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1998:0724JUD002318694 (*Menteş t. Turkije*), r.o. 76.

daarbij speelden ook andere detentie-omstandigheden mee.¹³ Toegegeven, de lotgevallen van Ilaşcu waren extreem, maar iedere gedetineerde maakt aanspraak op adequate voorziening van verlichting, verwarming en ventilatie.¹⁴

De conclusie kan zijn dat een zelfstandig ‘recht op energie’ tot nu toe niet met zoveel woorden is erkend. Maar de staat die de burger van zijn brandstof berooft, kan zich wél schuldig maken aan schending van bestaande rechten van het EVRM. Dat geldt ook voor de staat die een burger dwingt een situatie te ondergaan waarin deze van energie verstoken blijft. Maar in de bestaande jurisprudentie speelden steeds ook andere omstandigheden mee – een ongeluk komt nooit alleen.

11.2.4 TWEEDE DIMENSIE: ‘THE OBLIGATION TO PROTECT’ EN HET BESCHERMEN VAN DE ENERGIEVOORZIENING

Om duidelijk te maken hoe de tweede dimensie van een mensenrecht op energie eruit zou kunnen zien, kijken we opnieuw naar de situatie in Oekraïne. Stel dat het land in staat zou zijn om zijn energie-infrastructuur te beschermen tegen de Russische aanvallen – maar dat nalaat. De feitelijke inbreuk op de energievoorziening wordt door een derde begaan; de ‘eigen’ autoriteiten schieten tekort in het voorkomen daarvan of het beperken van de gevolgen. We spreken dan over de ‘positieve’ verplichtingen voor de staat. Die verplichtingen zijn niet absoluut van aard; het gaat in essentie om een inspanningsverplichting. De norm die uit de Straatsburgse jurisprudentie naar voren komt, is dat een staat ‘redelijke en gepaste maatregelen’ moet nemen als het op de hoogte is, of op de hoogte had moeten zijn, van een concrete bedreiging van de rechten van een individu.¹⁵ Het Hof pleegt in dergelijke zaken een *margin of appreciation* aan de staat te laten, vanuit de erkenning dat de mogelijkheden van land tot land zullen verschillen, maar dat de publieke middelen nu eenmaal nergens onbeperkt zijn, er dus prioriteiten moeten worden gesteld, en er vaak verschillende manieren zullen zijn

13 EHRM 8 juli 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0708JUD004878799 (*Ilaşcu e.a. t. Rusland en Moldavië*), r.o. 483 en annex, r.o. 15. Zie bijvoorbeeld ook EHRM 13 september 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0913JUD003520703 (*Ostrovar t. Moldavië*), r.o. 19, en EHRM 9 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0409JUD001825510 (*Tomov e.a. t. Rusland*), r.o. 118. Het toepassen van elektrische schokken – een afschuwelijke schending van het folterverbod – blijft hier verder buiten beschouwing; daarover EHRM 18 december 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002198793 (*Aksoy t. Turkije*), r.o. 60.

14 Art. 18.1 van de *European Prison Rules* bepaalt: ‘The accommodation provided for prisoners ... shall respect human dignity and, as far as possible, privacy, and meet the requirements of health and hygiene, due regard being paid to climatic conditions and especially to floor space, cubic content of air, lighting, heating and ventilation.’ Het Hof houdt rekening met dergelijke maatstaven: zie bijvoorbeeld EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko t. Rusland*), r.o. 134.

15 Zie bijvoorbeeld EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94 (*Osman t. VK*), r.o. 116.

waarop problemen kunnen worden aangepakt.¹⁶ Soms wordt de staat met overmacht geconfronteerd – zo zag Moldavië zich in 2022 gedwongen de noodtoestand in te roepen om gas te rantsoeneren.¹⁷

In de Straatsburgse jurisprudentie komen we enkele uitspraken tegen die weliswaar niet over de levering van energie gaan, maar toch wel wat aanknopingspunten bieden. In de zaak *Di Sarno* ging het om de jarenlange ‘afvalcrisis’ in Napels en omstreken. In 2000 werd de verwerking van afval uitbesteed aan particuliere bedrijven. Dat leidde geregeld tot problemen, en van 2007 tot 2008 werd er gedurende een halfjaar zelfs in het geheel geen afval opgehaald. Toen enkele gedupeerden in Straatsburg klaagden over de puinhoop waarin zij gedwongen waren te leven, ging het Hof allereerst na of de door art. 8 EVRM beschermde rechten in het geding waren.

‘The Court considers that this situation may have led to a deterioration of the applicants’ quality of life and, in particular, adversely affected their right to respect for their homes and their family life. Article 8 therefore applies in the present case. The Court further notes that the applicants have not alleged that they were affected by any pathologies linked to exposure to waste, and that the scientific studies submitted by the parties reach opposite conclusions as to the existence of a causal link between exposure to the waste and an increased risk of developing pathologies such as cancer or congenital malformations. In these conditions (...) the Court cannot conclude that the applicants’ lives or health were threatened. That said, however, Article 8 may be relied on even in the absence of any evidence of a serious danger to people’s health (...).’¹⁸

De lat ligt hier dus niet heel hoog: art. 8 EVRM is van toepassing omdat de kwaliteit van leven onder invloed van de ‘afvalcrisis’ verslechterde en het recht op respect voor de woning en het gezinsleven eronder leed. Dat volstaat: schade aan de gezondheid was niet aangetoond en *hoefde* ook niet te worden aangetoond.

Daarmee is nog niet gezegd dat art. 8 EVRM ook is geschonden: dat vergde een tweede stap in de beoordeling van het Hof. Maar het Hof had niet veel woorden nodig om inderdaad een schending te constateren:

‘... there is no denying that the protracted inability of the Italian authorities to ensure the proper functioning of the waste collection, treatment and disposal service adver-

¹⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva t. Rusland*), r.o. 96, en EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a. t. Rusland*), r.o. 134-135.

¹⁷ Zie de notificatie JJ9324C Tr./005-286 van 25 februari 2022, www.coe.int/en/web/conventions/notifications. In latere notificaties gaf Moldavië te kennen de rantsoenering uit te breiden tot elektriciteit en water.

¹⁸ EHRM 10 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD003076508 (*Di Sarno e.a. t. Italië*), r.o. 108. Zie voor enigszins vergelijkbare zaken bijvoorbeeld EHRM 24 juli 2014, nr. 60908/11 (*Brincat e.a. t. Malta*), en EHRM 11 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD003161209 (*Pavlov e.a. t. Rusland*).

sely affected the applicants' right to respect for their homes and their private life, in violation of Article 8 of the Convention in its substantive aspect.'¹⁹

De *margin of appreciation* waarop Italië aanspraak maakte, deed daar niet af – en hetzelfde gold voor de omstandigheid dat de overheid de afvalverwerking had uitbesteed aan particuliere bedrijven:

'The fact that the Italian authorities handed over the management of a public service to third parties does not relieve them of the duty of care incumbent on them under Article 8 of the Convention.'²⁰

Wat leert een zaak als deze voor de levering van energie? Er zijn natuurlijk feitelijke verschillen, maar toch ook wel interessante parallellen. Zo is in veel landen de levering van water en elektriciteit geprivatiseerd. *Di Sarno* leert ons dat de overheid desondanks een zorgplicht behoudt. En die zorgplicht kan relevant worden als een energiebedrijf besluit om geen energie meer te leveren, evident onredelijke voorwaarden hanteert²¹ of zelfs discrimineert.²² Dat zal al snel leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van leven van de betrokkenen; hun recht op respect voor privéleven, *family life* en de woning zal eronder leiden. Op grond van de zaak *Di Sarno* valt de stelling dan wel te verdedigen dat art. 8 EVRM in het geding is. Ook als er geen schade aan de gezondheid is aangetoond.

Dit alles betekent natuurlijk niet dat iedere wanbetaler een recht op gratis stroom kan claimen. Evenmin zal iedere hapering in het elektriciteitsnet een schending van art. 8 EVRM opleveren. Maar het betekent wél dat de staat alert moet zijn als burgers niet in staat zijn hun rekening te betalen en daardoor dreigen te worden afgesneden. Tegen die achtergrond valt goed te begrijpen dat de Nederlandse overheid in het najaar van 2022 financiële steunmaatregelen trof toen de energieprijzen zo sterk stegen.²³ Daarnaast werd een regeling ingevoerd die het energiebedrijven minder makkelijk maakte klanten af te sluiten van gas

19 EHRM 10 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD003076508 (*Di Sarno e.a. t. Italië*), r.o. 112. Terzijde zij opgemerkt dat het Hof hier spreekt over 'the right to respect for their homes and their private life', terwijl het in het vorige citaat sprak over 'homes and family life'.

20 EHRM 10 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD003076508 (*Di Sarno e.a. t. Italië*), r.o. 110.

21 Zie bijvoorbeeld EHRM 27 februari 2020, nr. 14460/16 (*Strezovski e.a. t. Noord-Macedonië*), waarin bewoners van appartementen een vaste bijdrage aan leveranciers van gemeenteverwarming moesten betalen, ook als hun eigen flat was afgesloten van die leveranciers en in eigen verwarming voorzagen.

22 Discriminatie speelde een rol in de Bulgaarse zaak *CHEZ* voor het Hof van Justitie van de EU. Om illegale stroomaftap en manipulatie van meters te voorkomen, ging een energiebedrijf er in hoofdzaakelijk door personen van Roma-afkomst bewoonde stadswijken toe over elektriciteitsmeters op een hoogte van zes tot zeven meter te plaatsen. Het Luxemburgse Hof wees onder meer op 'het legitieme belang van de eindverbruikers van elektriciteit om toegang te hebben tot de levering van elektriciteit in omstandigheden die niet beledigend of stigmatiserend werken'. Zie HvJ EU 16 juli 2015, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480 (*CHEZ*), r.o. 124.

23 De overheid introduceerde per 1 januari 2023 een prijsplafond op energie voor alle huishoudens en andere kleinverbruikers. Voor november en december 2022 ontvingen huishoudens een vaste korting op de energierekening van € 190 per maand. Zie Rijksoverheid, *Vanaf 1 januari lagere energierekening door verruimd prijsplafond*, www.rijksoverheid.nl, publicatie 4 oktober 2022.

en elektriciteit. Eerst moesten er minimaal drie aanmaningen worden verstuurd, met steeds een tussenpoos van minimaal veertien dagen. Ook moest het energiebedrijf ‘zich tot het uiterste inspannen’ om, op verschillende manieren, in contact te treden met de niet-betalende klant. En als het dan toch tot afsluiting dreigde te komen, moest het energiebedrijf eerst contact opnemen met de gemeente. Die kon dan ook nog een poging ondernemen om afsluiting te voorkomen, door de klant schuldhulpverlening aan te bieden.²⁴ Het kabinet wilde met deze regeling ‘zo veel mogelijk voorkomen’ dat mensen zouden worden afgesloten omdat ze de rekening niet konden betalen.²⁵

Natuurlijk kan er over worden getwist of de getroffen maatregelen toereikend waren; het kan altijd beter. Maar gezien de grote onderlinge verschillen tussen de Europese staten en de *margin of appreciation* die het Hof aan de nationale autoriteiten laat, lijkt de stelling verdedigbaar dat de Nederlandse regeling in beginsel in overeenstemming was met de minimumeisen die uit art. 8 EVRM kunnen worden afgeleid. En omgekeerd: was een dergelijke regeling uitgebleven, dan had dat serieuze vragen onder art. 8 EVRM opgeroepen.

11.2.5 DERDE DIMENSIE: ‘THE OBLIGATION TO FULFIL’ EN HET CREËREN VAN EEN ENERGIE-INFRASTRUCTUUR

In de Sloveense zaak *Hudorovič* klaagde een gezin over het ontbreken van voorzieningen op de kampplaats waar zij – met een aantal andere gezinnen uit de Roma gemeenschap – leefden.²⁶ De kampplaats was illegaal, maar al ruim dertig jaar in gebruik. In het bestemmingsplan was het gebied aangemerkt als landbouwgrond, en vanwege hoogspanningskabels – energie! – was het gebied eigenlijk niet voor bewoning geschikt. Maar de autoriteiten gedoogden de aanwezigheid van de Roma-gemeenschap, ook omdat pogingen om andere accommodaties te vinden op niets waren uitgelopen. In de loop van de tijd hadden tenten plaatsgemaakt voor caravans en houten huisjes. Probleem was dat een deel van deze woningen niet was voorzien van drinkwater, en evenmin was aangesloten op de riolering. De bewoners voorzagen zelf in elektriciteit – door het illegaal af te tappen van elektriciteitspalen. Afval was hier het probleem niet: dat werd regelmatig opgehaald door de gemeente. Deze service werd gratis geleverd omdat de bewoners in het verleden de rekening toch niet hadden betaald. Er werden wel pogingen gedaan om de gemeenschap van water en stroom te voorzien. Maar een watertank raakte in het ongereede, de dieselgenerator verdween.

24 Zie de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (2011, laatstelijk aangepast per 1 april 2023), op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030164/2023-04-01>.

25 Zie NOS Nieuws, ‘Energiebedrijf mag klant pas afsluiten na 3 aanmaningen en contact met gemeente’, *nos.nl* 26 oktober 2022.

26 EHRM 10 maart 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD002481614 (*Hudorovič e.a. t. Slovenië*).

In Straatsburg spitste de zaak zich toe het op ontbreken van schoon drinkwater. Dat valt goed te verklaren: een gebrek aan veilig drinkwater heeft aantoonbare gevolgen voor de gezondheid; wereldwijd sterven *elke dag* honderden kinderen doordat zij geen toegang hebben tot schoon drinkwater en daardoor besmettelijke ziektes oplopen.²⁷ De Verenigde Naties (hierna: VN) hebben het recht op toegang tot veilig drinkwater erkend als een mensenrecht. In dat verband verwijst het EHRM in de zaak *Hudorovič* onder andere naar resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en naar General Comment no. 15 (2002) on the right to water, aangenomen door het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.²⁸

Voor het Hof riep de zaak *Hudorovič* een aantal nieuwe vragen op. Eerdere zaken betroffen klachten dat de autoriteiten niet adequaat hadden opgetreden tegen de vervuiling van bestaande waterbronnen.²⁹ In *Hudorovič* stelden de klagers echter dat de infrastructuur van meet af aan onvoldoende was geweest. Zo deed zich een nieuwe vraag voor: verplicht het EVRM de staten om drinkwaterleidingen aan te leggen waar die nog niet bestaan? Het Hof overwoog:

‘The Court makes clear that access to safe drinking water is not, as such, a right protected by Article 8 of the Convention. However, the Court must be mindful of the fact that without water, human beings cannot survive. A persistent and long-standing lack of access to safe drinking water can therefore, by its very nature, have adverse consequences for health and human dignity, effectively eroding the core of private life and the enjoyment of a home within the meaning of Article 8. Therefore, when these stringent conditions are fulfilled, the Court is unable to exclude the possibility that a convincing allegation may trigger the State’s positive obligations under that provision.’³⁰

Stringent conditions: de lat lijkt hier een flink stuk hoger te liggen dan in de zojuist besproken zaak *Di Sarno*. Maar als we goed kijken, verschillen de voorwaarden eigenlijk niet zo sterk. Art. 8 EVRM komt in beeld als er sprake is van een voortdurend, langdurig gebrek aan toegang tot veilig drinkwater, dat negatieve gevolgen kán hebben voor de gezondheid en de waardigheid van de betrokkenen. Dat lijkt op de *Di Sarno*-test. Maar toch laat het Hof de staat veel ruimte als het gaat om het bieden van nieuwe voorzieningen:

‘... taking account of the inherently progressive nature of the development of public infrastructure and the State’s wide discretion in the prioritisation of resources for urban

27 UNICEF meldt dat er elke dag achthonderd kinderen onder de vijf jaar overlijden aan oorzaken die te maken hebben met vervuild water, het ontbreken van toiletten en slechte hygiënische omstandigheden. Zie unicef.nl.

28 EHRM 10 maart 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD002481614 (*Hudorovič e.a. t. Slovenië*), r.o. 52-56.

29 Zie bijvoorbeeld EHRM 10 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD003049903 (*Dubetska e.a. t. Oekraïne*), en EHRM 4 september 2014, nr. 42488/02 (*Dzemyuk t. Oekraïne*).

30 EHRM 10 maart 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD002481614 (*Hudorovič e.a. t. Slovenië*), r.o. 116.

planning (...), in the Court's opinion only particularly convincing reasons such as a serious risk to health could justify imposing a burden on the State to take any steps with regard to the applicants' respective situations.'³¹

Na een uitvoerige analyse van de concrete omstandigheden van het geval – waarbij zowel de kwetsbare positie van Roma gemeenschappen in het algemeen, als het feitelijke handelen van de klagers een rol speelde – oordeelde het Hof, met vijf stemmen tegen twee, dat zich geen schending van het EVRM had voorgedaan. Wat leert deze uitspraak, uit 2020, ons voor de levering van energie? Bij het trekken van algemene conclusies moeten we een slag om de arm houden, omdat de omstandigheden van het geval zo'n grote rol spelen. Maar het lijkt erop dat een klacht over het ontbreken van infrastructuur weinig kans van slagen heeft, tenzij de klager met sterke aanvullende argumenten komt.

11.3 Mensenrechten en de opwekking van energie

11.3.1 NIMBY

We draaien de kijker nu 180 graden en kijken naar de bron van de energie: de kolnmijn, de windmolen, de kerncentrale. Hoe staat het met de omwonenden die zelf natuurlijk ook stroom gebruiken, maar vooral *last* hebben van de energiewinning? De term NIMBY (*not in my backyard*) dringt zich op. Wonderlijk genoeg komt deze term slechts één keer voor in de Straatsburgse jurisprudentie – en dan nog maar in een *dissenting opinion*³² – terwijl het toch goed voorstelbaar is dat de opwekking van energie zorgt voor gevaar of overlast, en dus voor klachten in Straatsburg.

Gevaar deed zich zéker voor in de Russische zaak *Kolyadenko*. Hier waren de autoriteiten volstrekt nalatig geweest bij het onderhouden van een stuwmeer dat van belang was voor de drinkwatervoorziening. Toen het waterpeil steeg door zware regenval en de stuwdam dreigde te bezwijken, besloten de autoriteiten een grote hoeveelheid water te lozen – met een vloedgolf als gevolg. De huizen aan de voet van de dam kwamen onder water te staan; de bewoners wisten zich ternauwernood in veiligheid te brengen. Het Hof constateerde tal van schendingen van het EVRM.³³

De omstandigheden waren aanzienlijk minder dramatisch in het geval van Lars en Astrid Fägerskjöld, al zaten ze lelijk in de put met het vakantiehuisje dat zij in de jaren '80 hadden gekocht. Na een jaar of tien werden in de buurt wind-

31 EHRM 10 maart 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD002481614 (*Hudorovič e.a. t. Slovenië*), r.o. 157.

32 EHRM 28 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0628JUD000182806 (*G.I.E.M. e.a. t. Italië*), *partly concurring, partly dissenting opinion* van rechter Pinto de Albuquerque, par. 80.

33 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*).

molens opgericht. Met de eerste windmolens, die op redelijke afstand stonden, konden de Fägerskjölds nog wel leven. Maar dat veranderde toen op zo'n 300 meter van hun huisje een gevaarte van 45 meter hoog verrees. De rotorbladen hadden een diameter van ruim 40 meter. De windmolen maakte voortdurend een gonzend geluid en veroorzaakte af en toe lichtflitsen. De Fägerskjölds werden er horendol van en wendden zich uiteindelijk tot het Straatsburgse Hof.

Het Hof overwoog dat het EVRM weliswaar niet met zoveel woorden een recht op een schone en stille omgeving garandeert, maar dat art. 8 EVRM toch in het geding kan zijn als er direct en ernstig nadeel ontstaat door geluid of andere vormen van vervuiling.³⁴ In verschillende zaken heeft het Hof ook daadwerkelijk een schending van art. 8 EVRM geconstateerd.³⁵ Maar in het geval van de Fägerskjölds was de situatie naar het oordeel van het Hof toch niet ernstig genoeg. Het Hof ging daarbij ook af op de bevindingen van het lokale bestuur en de lokale rechtbank, die het vakantiehuisje hadden bezocht en hadden geoordeeld dat het lawaai van de turbine 'somewhat disturbing' was, maar toch 'at a tolerable level'.³⁶

Interessant is dat het Hof in geen van beide zaken toekwam aan een afweging tussen het algemene belang enerzijds – het opwekken van duurzame energie, het leveren van drinkwater – en het effect op het genot van individuele rechten anderzijds. In de zaak *Fägerskjöld* was de overlast niet erg genoeg, in de zaak *Kolyadenko* maakte de incompetentie van de overheid iedere afweging op voorhand al overbodig. Maar hoe zou zo'n afweging uitpakken als, bijvoorbeeld, de geluidsoverlast voor de Fägerskjölds erger was geweest? En is het denkbaar dat zo'n afweging anders uitpakt naarmate de energiecrisis verergert? Moet men dan meer gedogen in de eigen achtertuin?

Feit is dat verschuivende opvattingen doorwerken in de jurisprudentie. Dat ondervond de klager Fredin al in de vroege jaren '90 van de vorige eeuw. Hij was de eigenaar van een steengroeve. In 1983 besloot het lokale bestuur, ten behoeve van natuurbehoud, de vergunning voor de exploitatie van zijn groeve in te trekken. Toen Fredin in Straatsburg klaagde over een aantasting van zijn eigendomsrechten, kreeg hij nul op het rekest: 'protecting nature is an increasingly important consideration in today's society'.³⁷ Dat belang is in de afgelopen dertig jaar alleen maar toegenomen.

34 Zie EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton t. VKO*), r.o. 96.

35 Zie bijvoorbeeld EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva t. Rusland*) en EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (*Giacomelli t. Italië*).

36 EHRM 26 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0226DEC003766404 (*Fägerskjöld t. Zweden*).

37 EHRM 18 februari 1991, nr. 12033/86 (*Fredin t. Zweden (Nr. 1)*), r.o. 48.

11.3.2 NOT IN ANYBODY'S BACKYARD

In het verlengde daarvan zij nog kort aangestipt dat het EVRM ook aanknopingspunten biedt voor degenen die zich inzetten voor het milieu zonder dat nu direct de *eigen* achtertuin in het geding is. Dat zal niet verrassen: onder de vlag van de vrijheid van meningsuiting en vergadering (art. 10-11 EVRM) kent het Hof van oudsher een hoge mate van bescherming toe aan individuen en organisaties die zich publiekelijk uiten over zaken van algemeen belang.³⁸ Maar juist op het gebied van het milieu is de Straatsburgse jurisprudentie de afgelopen jaren snel uitgebreid. Een door de Griffie van het Hof opgesteld overzicht van de rechtspraak telt inmiddels al bijna honderd bladzijden.³⁹ Gezien de beperkte omvang van deze bijdrage stippen we slechts een paar elementen aan die een raakvlak hebben met de opwekking van energie.

Een aantal zaken is vooral procedureel van aard. Het gaat dan bijvoorbeeld om toegang tot informatie. In een serie uitspraken heeft het Hof geleidelijk aanvaard dat art. 10 EVRM ook, binnen zekere grenzen, het recht omvat om informatie op te vragen van de overheid.⁴⁰ Een voorbeeld biedt de zaak *Cangi*, over de voorgenomen aanleg van een stuwmeer in het westen van Turkije. In de voorbereidingsfase werd echter duidelijk dat de oude Griekse nederzetting Alliano, met tal van monumenten uit de Hellenistische tijd, onder water zou komen te staan. Een aantal bezorgde burgers en organisaties wilde beter zicht krijgen op de risico's voor Alliano, maar kreeg geen toegang tot de betreffende documenten. Het Hof constateerde een schending van art. 10 EVRM.⁴¹

Omdat het procesrecht van land tot land verschilt, en daarmee ook de mogelijkheden voor belangengroeperingen om beslissingen in rechte aan te vechten, spelen er nogal wat zaken rond het thema toegang tot de rechter. Na een aantal eerdere zaken waarin burgers opkwamen tegen de bouw van kerncentrales,⁴² oordeelde het Hof onlangs over de klacht van een aantal Franse organisaties die zich verzetten tegen de opslag van radioactief afval. De organisaties betwisten de accuratesse van de informatie die een overheidsinstelling had verstrekt over de risico's van de opslag. In Straatsburg beriepen de organisaties zich met succes op

38 Zie bijvoorbeeld EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01 (*Steel and Morris t. VK*), r.o. 89: 'in a democratic society even small and informal campaign groups, such as London Greenpeace, must be able to carry on their activities effectively and that there exists a strong public interest in enabling such groups and individuals outside the mainstream to contribute to the public debate by disseminating information and ideas on matters of general public interest'.

39 Zie 'Guide on Case-law of the Convention – environment', Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ks.echr.coe.int, laatst bijgewerkt op 31 augustus 2022.

40 Zie met name EHRM 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011 (*Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*), r.o. 149 e.v.

41 EHRM 29 januari 2019, nr. 24973/15 (*Cangi t. Turkije*).

42 EHRM 26 augustus 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0826JUD002211093 (*Balmer-Schafroth e.a. t. Zwitserland*) en EHRM 6 april 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD002764495 (*Athanassoglou e..a. t. Zwitserland*).

het recht op toegang tot de rechter (art. 6 EVRM), omdat de Franse rechter hun actie niet-ontvankelijk had verklaard.⁴³

In andere zaken ligt het accent op een materiële vraag: stelt het EVRM grenzen aan de beleidsvrijheid van een land als het om de bescherming van het milieu gaat, en meer in het bijzonder: biedt het EVRM een grondslag om de uitstoot van broeikasgassen te beperken? In de bekende *Urgenda*-zaak beantwoordde de Nederlandse rechter bevestigend. De Hoge Raad baseerde zijn oordeel op het VN-Klimaatverdrag én op verplichtingen die voortvloeien uit art. 2 en 8 EVRM.⁴⁴ De *Urgenda*-zaak trok veel aandacht in binnen- en buitenland. In zijn traditionele nieuwjaarsrede haalde de president van het EHRM de zaak aan,⁴⁵ en inmiddels zijn vergelijkbare zaken aanhangig bij het Straatsburgse Hof.⁴⁶ De relatie met het onderwerp van deze bijdrage is evident: ingevolge het zogenaamde ‘reductiebevel’ dat de rechter aan de staat oplegde, diende de staat ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen eind 2020 met minimaal 25 procent zou verminderen ten opzichte van 1990. Nu juist kolencentrales grote CO₂-uitstoters zijn, had de *Urgenda*-zaak onmiddellijke gevolgen voor de productie van energie.⁴⁷

Daarnaast heeft de redenering die aan de *Urgenda*-zaak ten grondslag lag rechtstreekse gevolgen voor individuele energieproducenten – zo blijkt uit het succes van Milieudefensie, althans in eerste aanleg, in de klimaatzaak tegen Shell.⁴⁸

11.4 Conclusie: energie als drijvende kracht

Bestaat er een mensenrecht op energie? Nee, noch in de verdragen, noch in de daarop gebaseerde rechtspraak is met zoveel woorden een recht op energie erkend. Maar er zijn wel andere rechten die relevant zijn, bijvoorbeeld als de staat personen van hun brandstof berooft, of werkeloos toekijkt als een energiebedrijf zijn klanten afsluit. Met name het altijd rekbare recht op privacy (art. 8 EVRM) vervult daarbij een belangrijke rol. Daarnaast zijn het eigendomsrecht (art. 1 van het Eerste Protocol) en, in extreme omstandigheden, het recht op leven en op bescherming van de fysieke integriteit (art. 2 en 3 EVRM) van belang. Gezien de immer groeiende afhankelijkheid van elektriciteit in ons digitale tijdperk, waarin

43 EHRM 1 juli 2021, nr. 56176/18 (*Burestop 55 e.a. t. Frankrijk*).

44 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.1 e.v.

45 L.A. Sicilianos, ‘Solemn Hearing on the occasion of the opening of the judicial year, 31 January 2020’, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, www.echr.coe.int.

46 Zie onder andere de zaken EHRM nr. 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), nu aanhangig; het Hof hield een hoorzitting op 29 maart 2023 en EHRM nr. 39371/20 (*Duarte Agostinho e.a. t. Portugal e.a.*), nu aanhangig; een hoorzitting is aangekondigd op 27 september 2023.

47 Zie daarover onder meer *Kamerstukken II 2019/20*, 32813, nr. 496 en *Kamerstukken II 2022/21*, 35668, nr. 2.

48 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337. Op het moment van schrijven is de zaak in hoger beroep aanhangig.

ook de overheid in toenemende mate via het internet met haar burgers communiceert,⁴⁹ valt er op dit front nog wel wat te verwachten. Het valt niet uit te sluiten dat er langzaam steun groeit voor een zelfstandig recht op energie.

Maar intussen pakken zich wel donkere wolken samen. Onze leefomgeving staat onder druk. De toegang tot water leidt wereldwijd al tot conflicten. De nutsvoorzieningen die essentieel zijn voor een menswaardige woonomgeving – toegang tot schoon water en stroom, riolering, het verwerken van afval – doen structureel een te groot beroep op schaarse natuurlijk hulpbronnen. Ook degenen die zich verzetten tegen de exploitatie daarvan, kunnen zich beroepen op mensenrechten, of ze nu de eigen achtertuin willen beschermen of handelen uit overwegingen van algemeen belang.

Met talloze conflicten in het vooruitzicht, ziet het er naar uit dat juist energie de komende jaren de drijvende kracht zal vormen achter de verdere ontwikkeling van het recht.

49 Zoals erkend in EHRM 16 februari 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD001973217 (*Stichting Landgoed Steenberg t. Nederland*), r.o. 51-52: 'the Court agrees with the Government that electronic notification of administrative authorities' decisions by electronic means may enable a large proportion of the general public to become acquainted with those decisions. ... a practice of notifying the public solely by electronic means of decisions ... runs the risk of not reaching citizens who do not have access to the Internet or who are computer illiterate. It can, however, not be overlooked that in 2013 the Internet penetration rate in the Netherlands was high, with more than 92 percent of citizens over the age of 12 having access to it.'