

Gst. 2024/56

De nationale klimaataanpak: de (afdwingbare) rol van decentrale overheden in het bestrijden van klimaatverandering

Mr. Y. El Marchouhi, datum 13-06-2024

Datum	13-06-2024
Auteur	Mr. Y. El Marchouhi ^[1]
JCDI	JCDI:ADS964181:1
Vakgebied(en)	Internationaal publiekrecht / Mensenrechten Milieurecht / Algemeen Staatsrecht / Decentralisatie Milieurecht (V)

1. Inleiding

In de afgelopen jaren zijn er - zowel nationaal als internationaal - steeds meer juridische zaken aanhangig gemaakt bij rechterlijke colleges met betrekking tot klimaatverandering en de daarbij horende negatieve gevolgen. De juridische aandacht voor klimaatverandering kwam in een stroomversnelling door het - inmiddels wereldberoemde - *Urgenda*-arrest.^[2] Dat de Nederlandse overheid te weinig had gedaan en van plan was om te doen tegen klimaatverandering werd in strijd geacht met mensenrechten. 'De Nederlandse overheid' is echter een verzamelnaam voor diverse en verscheidene overheden, de een centraler van karakter dan de ander. De vraag kan dan gesteld worden 'wie' 'wanneer' de uitstoot van broeikasgasemissies moet verminderen en 'waarom' deze overheid dat moet doen in dit specifieke geval.

In 2010 was het net aangetreden kabinet zich bewust van de potentiële rol van klimaatbeleid op lokaal niveau in het tegengaan van klimaatverandering.^[3] In een vroeg stadium werd bijvoorbeeld al uiteengezet dat '*effectieve decentrale inspanningen ertoe kunnen leiden dat er geen noodzaak is voor de nationale overheid om emissieruimte aan te kopen*'.^[4] Gemeenten lijken zich bewust van hun rol en hebben in 2019 het Klimaatakkoord vastgesteld.^[5] In de literatuur is hier ook bij stilgestaan, Van der Veen stelt bijvoorbeeld dat op een gegeven moment gesproken kan worden van 'gemeentelijke klimaatverplichtingen'.^[6] Het is nochtans onduidelijk wat precies wordt bedoeld met deze gemeentelijke klimaatverplichtingen en op welke grondslag zij berusten. Ook is het de vraag of er überhaupt gesproken kan worden van decentrale klimaatverplichtingen. En wanneer deze dan afdwingbaar worden voor een rechtbank.

In dit artikel zal ik stilstaan bij deze mogelijke decentrale klimaatverplichtingen. Daarbij staat de onderzoeksvraag '*wat is de impact van de Urgendalijn op decentrale klimaatverplichtingen*' centraal. Ik concludeer dat de impact van de Urgendalijn op decentrale klimaatverplichtingen wezenlijk is. Een decentrale overheid heeft namelijk op grond van artikel 2 en 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) de individuele verantwoordelijkheid om positieve (preventieve) maatregelen te nemen en daarmee 'het hare' te doen. Op grond van een viertal uitspraken concludeer ik dat een staat, een gewest, een deelstaat en een bedrijf alle een 'eigen individuele deelverantwoordelijkheid' hebben met betrekking tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van gevaarlijke klimaatverandering. Voor het vaststellen van de deelverantwoordelijkheid moet wel gekeken worden naar het vermogen van de decentrale overheid, waarbij ook rekening kan worden gehouden met de controle en invloed van de decentrale overheid over de emissies op haar grondgebied.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 begin ik met een uiteenzetting van de centrale nationale klimaatverplichtingen en de rol die het *Urgenda*-arrest daarin heeft vervuld. In paragraaf 3 ga ik in op decentrale klimaatverplichtingen. In paragraaf 4 zal ik bezien of daadwerkelijk gesproken kan worden van decentrale klimaatverplichtingen en in hoeverre deze afdwingbaar zijn. In paragraaf 5 zal worden afgesloten met een conclusie.

2. Centrale nationale klimaatverplichtingen

Deze paragraaf begint met een beschrijving van de centrale nationale klimaatverplichtingen. Ik zal hierbij voornamelijk stilstaan bij de afdwingbaarheid van de internationale normen.

2.1 Afdwingbaarheid van de nationale klimaatverplichtingen

2.1.1 Internationaal kader

Bij het internationaal kader wordt voornamelijk verwezen naar het in 1992 overeengekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (VN-Klimaatverdrag) en het in 2015 aangenomen Parijsverdrag. We zien dit bijvoorbeeld terug in het *Urgenda*-arrest.^[7] Daarin wordt gerefereerd aan de twee- en anderhalvegraaddoelstellingen en naar artikel 3 en 4 VN-Klimaatverdrag.^[8] Ook wordt kort uiteengezet dat de doelstellingen van het VN-Klimaatverdrag worden 'herhaald' in het Verdrag van Parijs.^[9] Dit betekent dat de andere normen die zijn opgenomen in zowel het VN-Klimaatverdrag als het Verdrag van Parijs minder van belang waren voor het juridisch afdwingen van de doelstellingen. Echter, ook de doelstellingen zelf zoals verankerd in het VN-Klimaatverdrag en het Parijsverdrag waren als zodanig geen 'harde normen' die juridisch afdwingbaar zijn. Uit het *Urgenda*-arrest bleek dat er meer 'regels' nodig waren.

Uit het *Urgenda*-arrest blijkt namelijk dat de Nederlandse staat op grond van artikel 2 en 8 EVRM positieve verplichtingen heeft om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen door maatregelen te nemen.^[10] *Urgenda*, als eiser, heeft aannemelijk gemaakt dat *'het klimaatbeleid waartoe de Nederlandse staat op dat moment wel bereid was, in ieder geval internationaal-wetenschappelijk gezien onvoldoende was om de tweegradendoelstelling te halen'*.^[11] *Urgenda* kon de vordering echter niet baseren *'op een wet die of een verdrag dat de staat met zoveel woorden het door haar geëiste (minimum)reductiepercentage van 25 procent als een 'harde norm' voorschreef'*.^[12] Een dergelijke reductiedoelstelling kon derhalve niet gebaseerd worden op het VN-Klimaatverdrag of het Verdrag van Parijs. Daarom baseerde *Urgenda* haar vordering op de maatschappelijke zorgvuldigheid in de zin van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW) en artikel 2 en 8 EVRM. Schutgens benadrukt dat de vordering berustte op *open rechtsnormen* die de rechter veel eigen invullingsruimte laten.^[13]

Een door de Nederlandse staat aangevoerd, maar niet gevolgd, verweer was dat Nederland op een individuele basis niet veel zou kunnen doen aan het stoppen dan wel beperken van klimaatverandering.^[14] De Hoge Raad oordeelde hier echter over dat het mondiale karakter van gevaarlijke klimaatverandering geen afbreuk doet aan het bestaan van een specifieke en individuele verplichting. Kortom, de Nederlandse staat heeft een 'deelverantwoordelijkheid'.^[15]

Inmiddels heeft het *Urgenda*-arrest navolging gekregen in onder andere Frankrijk^[16] en België.^[17] Zowel bij het *Urgenda*-arrest als bij de uitspraak van de Administratieve Rechtbank van Parijs^[18] werd in het bijzonder benadrukt dat de staten tekort waren geschoten in de naleving van maatregelen die de staten *zichzelf ten doel* hadden gesteld.^[19]

3. Decentrale klimaatverplichtingen

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op decentrale klimaatverplichtingen. Om wat voor normen gaat het hier en in hoeverre zijn deze afdwingbaar? Ik zal beginnen met een algemene beschouwing over decentrale overheden die aan (verdrags)verplichtingen zijn gehouden. Vervolgens zoom ik in op het specifieke onderwerp klimaatverandering. In deelparagraaf 2 sta ik stil bij internationale jurisprudentie inzake decentrale klimaatverplichtingen. Deelparagraaf 3 staat in het teken van enkele lessen uit het *Urgenda*-arrest en aanverwante uitspraken.

3.1 Decentrale overheden die aan (verdrags)verplichtingen zijn gehouden

3.1.1 Verdrags- en/of mensenrechtenverplichtingen van decentrale overheden

Dat lagere overheden en gemeenten gehouden zijn aan mensenrechtelijke verplichtingen, wordt doorgaans niet betwist.^[20] Een gemeente kan bijvoorbeeld artikel 8 EVRM schenden.^[21] Het is dus niet zozeer de vraag of, maar eerder wanneer een gemeente mensenrechten schendt.

Op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EHRM) kunnen uit artikel 2 en 8 EVRM positieve verplichtingen voor de staat voortvloeien.^[22] Deze positieve verplichtingen kunnen dan ook gelden voor decentrale overheden. In de uitspraak *Öneryildiz/Turkije* van het EHRM werd Turkije verweten geen redelijke en passende maatregelen te hebben genomen om het leven en de veiligheid van burgers te beschermen bij bedreiging door serieuze milieu- en omgevingsgevaaren.^[23] Hoewel de (decentrale) autoriteiten meerdere malen werden geattendeerd op het mogelijke ontplofingsgevaar van een vuilnisbelt, hadden deze geen beschermende maatregelen getroffen. Dit leverde een strijd op met artikel 2 en 8 EVRM. In de uitspraak *Kolyadenko e.a./Rusland* van het EHRM werd Rusland verweten dat de lokale autoriteiten geen voorzorgsmaatregelen hadden genomen ter voorkoming van het gevaar van acute overstromingen.^[24] Ook dit leverde strijd op met artikel 2 en 8 EVRM.

Beide uitspraken van het EHRM zijn in het kader van klimaatverandering relevant. Ook daar - zoals we hebben gezien bij het *Urgenda*-arrest - gaat het om een mogelijke schending van artikel 2 en 8 EVRM. Er zijn echter wel twee moeilijkheden. Als een decentrale overheid al positieve verplichtingen heeft om maatregelen te nemen, blijft het nog steeds een uitdaging om de grens van voldoende genomen maatregelen te duiden. Ook kan de vraag worden gesteld of een decentrale overheid überhaupt de positieve verplichting heeft om maatregelen te nemen tegen (gevaarlijke) klimaatverandering? Op beide aspecten ga ik in de volgende deelparagraaf in.

3.1.2 De positieve verplichting van decentrale overheden om maatregelen te nemen tegen klimaatverandering

Zoals we hebben gezien in het *Urgenda*-arrest, had de Nederlandse staat de positieve verplichting om een reductie van minimaal 25% in 2020 te halen.^[25] Het gaat hier dan om de positieve verplichting om klimaatmaatregelen te nemen om deze doelstelling te halen. Zou hetzelfde gesteld kunnen worden bij decentrale overheden?

Positieve verplichting voor decentrale overheden

Om te beginnen is het relevant om iets langer stil te staan bij het begrip 'positieve verplichting'. Uit de vaste jurisprudentie van het EHRM blijkt dat artikel 2 EVRM de positieve verplichting van een staat behelst om 'passende maatregelen' te nemen om het leven te beschermen van eenieder die onder zijn rechtsmacht valt.^[26] Deze positieve verplichting bestaat ook in het kader van natuur- of milieurampen.^[27] Een staat is gehouden tot het nemen van passende maatregelen wanneer een gevaar reëel en direct is. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat een staat in milieukwesties ook op grond van artikel 8 EVRM de positieve verplichting heeft om redelijke en passende maatregelen te nemen.^[28] Zowel bij artikel 2 als artikel 8

EVRM hoeft het niet te gaan om uitsluitend gevaren die zich op korte termijn zullen verwezenlijken, maar gaat het ook om gevaren die zich pas op langere termijn kunnen verwezenlijken.^[29] Kortom, ook gevaren die zich pas op langere termijn zullen verwezenlijken kunnen reëel en direct zijn in de zin van artikel 2 en 8 EVRM.

Passende maatregelen kunnen onder bepaalde omstandigheden ook preventieve maatregelen zijn. Op grond van het voorzorgsbeginsel wordt er dan van uitgegaan dat een staat ook maatregelen dient te nemen wanneer het gevaar zich nog niet verwezenlijkt heeft of wanneer het niet zeker is of het gevaar zich zal verwezenlijken.^[30]

Wanneer men aanneemt dat een staat de positieve verplichting heeft om passende maatregelen te nemen, is daarmee nog niet duidelijk of er een schending is van artikel 2 en 8 EVRM. Daarvoor is namelijk noodzakelijk dat wordt geoordeeld dat niet voldaan is aan deze positieve verplichting. Hierbij is in het kader van klimaatverandering relevant om te duiden wat de grens is waarbij 'voldoende' (preventieve) klimaatmaatregelen genomen zijn. De autoriteiten hebben de vrijheid om de middelen te kiezen om een doel te bereiken. In deze zin mag van de autoriteiten niet het onmogelijke worden verwacht dan wel een disproportionele last op hen worden gelegd. Zoals uit een arrest van het EHRM volgt, dient rekening te worden gehouden met het beleid en de keuzes die hierin kunnen worden gemaakt ten aanzien van prioriteiten en financiën.^[31] Op grond van artikel 2 en 8 EVRM dient een staat dus wel maatregelen te nemen, maar bestaat de verplichting niet om het garanderen van het behalen van het daarmee te bereiken resultaat.^[32] Kortom, artikel 2 en 8 EVRM behelzen geen absolute verplichting om het gevaar af te wenden. Hiermee wordt duidelijk dat de grensduiding een geval-tot-geval-beoordeling zal worden door de desbetreffende rechter. Wel bestaat de eis dat de maatregelen daadwerkelijk redelijk en geschikt moeten zijn.^[33] Bij het beantwoorden van de vraag welke maatregelen in het gegeven geval passend zijn, dient - zoals blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM^[34] - te worden gekeken naar de omstandigheden van het geval. Ik merk hierbij, ten slotte, op dat van staten in het kader van klimaatverandering op grond van artikel 2 en 8 EVRM wordt verwacht dat de staten tegen dat gevaar 'het hunne' doen.^[35] Dit vormt immers volgens de Hoge Raad - ook gelet op de individuele verantwoordelijkheid van staten - een invulling van de in artikel 2 en 8 EVRM neergelegde positieve verplichtingen.

Positieve verplichting om (preventieve) klimaatmaatregelen te nemen

Kunnen we dan stellen dat een decentrale overheid de positieve verplichting heeft om (preventieve) klimaatmaatregelen te nemen? Om te beginnen, hebben we al eerder gezien dat ook een decentrale overheid gehouden is aan mensenrechtenverplichtingen. Als we dan beargumenteren dat het gevaar van klimaatverandering reëel en direct is, zou kunnen worden gesteld dat een decentrale overheid op grond van artikel 2 en 8 EVRM de positieve verplichting heeft om redelijke en passende (klimaat)maatregelen te nemen. Bothof benoemt in zijn artikel ook dat een eiser kan wijzen op de rol die gemeenten hebben in het Nederlandse klimaatbeleid.^[36] Mocht een gemeente dan niet ter verantwoording worden geroepen bij het uitvoeren van beleid, dan kan dit botsen met het principe dat grondrechten effectieve en daadwerkelijke bescherming moeten genieten en dat sprake moet zijn van 'access to justice'.^[37] In dit kader is het niet relevant dat de potentiële gevaren van klimaatverandering zich op lange termijn zullen verwezenlijken. In een dergelijk geval zou een decentrale overheid preventieve maatregelen moeten nemen. Het is aan de decentrale overheid om de middelen te kiezen om het doel te bereiken, waarbij de decentrale overheid de vrijheid heeft om haar eigen beleid vorm te geven en daarbij keuzes te maken ten aanzien van prioriteiten en financiën. Dit betekent niet dat een decentrale overheid de volledige vrijheid zal hebben om te bepalen welke (preventieve) maatregelen als passend zullen worden beschouwd. De maatregelen moeten namelijk daadwerkelijk redelijk en geschikt zijn. Ook zal aan de hand van de omstandigheden van het geval een oordeel worden gevormd over in hoeverre gesproken kan worden van passende maatregelen. Bij de relevante omstandigheden van het geval kunnen we bijvoorbeeld denken aan de CO₂-uitstoot die plaatsvindt op het grondgebied van de decentrale overheid. Wordt op dat grondgebied veel of weinig CO₂ uitgestoten? Ook kunnen we denken aan de financiële draagkracht van de desbetreffende decentrale overheid. Ten slotte is de vraag welke prioriteiten een decentrale overheid stelt met betrekking tot het beleid ook van belang. Dit zal dus een beoordeling van geval tot geval zijn. Naar analogie van staten, zou, ten slotte, gesteld kunnen worden dat van decentrale overheden in het kader van klimaatverandering op grond van artikel 2 en 8 EVRM mag worden verwacht dat de decentrale overheden tegen dat gevaar 'het hunne' doen. Kortom, ook een decentrale overheid zou op grond

van artikel 2 en 8 EVRM de individuele verantwoordelijkheid moeten hebben om positieve (preventieve) maatregelen te nemen en daarmee 'het hare' te doen.

3.2 Internationale jurisprudentie over decentrale klimaatverplichtingen

Klimaatverandering opereert niet in een nationaal vacuüm. In dit verband kan het dan ook zinvol zijn om stil te staan bij de stand van zaken over de grenzen. In deze deelparagraaf zal ik stilstaan bij internationale jurisprudentie met betrekking tot decentrale klimaatverplichtingen.

In de huidige trend van klimaatveranderingsgeoriënteerde rechtszaken valt op dat deze voornamelijk gericht zijn op de nationale overheden.^[38] Er waren welgeteld twee zaken waarin een rechtbank expliciet oordeelde dat een decentrale overheid zich niet hield aan haar (klimaat)verplichtingen.^[39] In een derde zaak speelden de decentrale overheden een ondergeschikte rol. Ten slotte wordt een Duitse zaak besproken waarin weliswaar decentrale overheden een rol speelden, maar waarin geen inhoudelijke beoordeling van de zaak volgde omdat deze op grond van een gebrek aan voldoende vooruitzichten voorlopig is gestrand.

3.2.1 India: uitspraak van het National Green Tribunal

De eerste zaak betreft de deelstaat Himachal Pradesh in India.^[40] In deze zaak kwam het National Green Tribunal (NGT) tot de vaststelling dat zwarte koolstof, als gevolg van toegenomen voertuiggebruik, een groot aandeel (maar liefst 40%) had in het versnelde smeltingsproces van de gletsjers in de Himalaya-regio.^[41] Het NGT concludeerde dan ook dat het reduceren van de emissie van zwarte koolstof een effect zou hebben op de smeltende gletsjers. Op grond van enkele constitutionele rechten - het recht op leven, het recht dat van de autoriteiten verlangd om het milieu te beschermen en te verbeteren en het recht dat van burgers hetzelfde verlangde - kwam het NGT tot de conclusie dat de burgers van India recht hebben op een gezond, schoon en betamelijk milieu.^[42] In een ander arrest oordeelde het Supreme Court van India: “[t]here is a constitutional imperative on *the State Government [lees deelstaat] and the municipalities*, not only to ensure and safeguard proper environment but also *an imperative duty to take adequate measures to promote, protect and improve both the man-made and the natural environment*”.^[43] (onderstreept YEM) Het NGT voegt hieraan toe dat: “[t]he ‘precautionary principle’ requires government authorities to anticipate, prevent and attack the causes of environmental pollution”.^[44] Kortom, de deelstaat van Himachal Pradesh heeft de plicht, mede op grond van het voorzorgsbeginsel, om adequate maatregelen te nemen om het milieu te bevorderen, beschermen en te verbeteren. Dit lijkt uiteraard op de positieve verplichtingen die ik eerder in dit artikel heb besproken.

Het NGT oordeelt dan ook dat: “[t]he time has come when not only *the State Government [lees deelstaat]*, the authorities concerned but *even the citizens* must *realize their responsibility* towards restoring the degraded environment of one of the most beautiful zones of the country as well as preventing further damage”.^[45] (onderstreept YEM) Gelet op deze ‘eigen verantwoordelijkheid’ van de deelstaat van Himachal Pradesh komt het NGT met enkele aanwijzingen die de deelstaat moet opvolgen in het kader van luchtvervuiling door voertuigen.^[46] Het meest in het oog springende is de eis dat de deelstaat passende stappen moet ondernemen om bepaalde normen te introduceren.^[47] Dit doet mij zeer denken aan het wetgevingsbevel uit het *Urgenda* arrest.

Het NGT verwees ook naar het ‘polluter pays’-principe. Dit principe vereist dat een vervuiler de herstel- en/of schoonmaakkosten draagt, evenals het bedrag dat moet worden betaald om de slachtoffers van vervuiling te compenseren.^[48] Het NGT oordeelde dat, ondanks het bestaan van dit principe, dit niet betekent dat de deelstaat Himachal Pradesh volgens dit principe alleen verantwoordelijk gehouden kan worden voor het voorkomen en beheersen van milieuverontreiniging - in het onderhavig geval door de uitstoot van zwarte koolstof.^[49] Desondanks dient de deelstaat wel maatregelen te nemen om de emissie van zwarte koolstof te mitigeren.^[50] Als zodanig heeft de deelstaat een deelverantwoordelijkheid en dient de deelstaat ‘het zijne’ te doen in het reduceren van de uitstoot en het effect hiervan op het milieu en het klimaat.

3.2.2 Nieuw-Zeeland: uitspraak van de High Court

Het tweede voorbeeld betreft een zaak in Nieuw-Zeeland met betrekking tot het Thames-Coromandel-district.^[51] Het ging hier in het kort over de districtsraad van Thames-Coromandel die het de burgemeester verbood een declaratie te ondertekenen waarin stond dat er 'een dringende behoefte aan responsief leiderschap en een holistische benadering van klimaatverandering' bestond.^[52] In de declaratie werd het voor de districtsraad verplicht 'om ambitieuze actieplannen te ontwikkelen en uit te voeren die de uitstoot van broeikasgassen verminderen en veerkracht binnen gemeenschappen ondersteunen, en om samen te werken met de centrale overheid om de nationale emissiereductiedoelstellingen te halen'.^[53] De High Court benadrukte dat klimaatverandering zowel internationaal als lokaal belangrijk is. Ook werd niet betwist dat de fysieke, sociale, economische en culturele effecten van klimaatverandering en bijbehorende noodzakelijke mitigerende maatregelen waarschijnlijk zeer significant zullen zijn voor het Thames-Coromandel-district.^[54] De High Court van Nieuw-Zeeland oordeelde, gelet hierop, dat niet was voldaan aan het verrichten van een juiste toets en consultatie en dat daarmee in strijd werd gehandeld met de wet en het beleid.^[55] Oftewel, de districtsraad dient een nieuwe belangenafweging te maken.^[56]

3.2.3 België: uitspraak van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel

In een andere uitspraak, waarin weliswaar de focus voornamelijk lag op de Belgische staat als zodanig, werd ook stil gestaan bij het klimaatbeleid van drie gewesten.^[57] In deze uitspraak zocht de rechtbank aansluiting bij het *Urgenda*-arrest door te concluderen dat het mondiale karakter van het probleem van klimaatopwarming de Belgische autoriteiten niet vrijwaart van hun verplichtingen op grond van artikel 2 en 8 EVRM.^[58] Sterker nog, klimaatbeleid is volgens de rechtbank "*a shared responsibility par excellence and should therefore normally be exercised in the context of sound and loyal cooperation*".^[59] De rechtbank gaat verder en oordeelt: "[t]he context before the court, in particular the climate emergency and international and European commitments, gives this natural obligation of cooperation between the different entities of the country a stronger normative scope in such a way that it can be integrated into the general duty of care imposed on each of the four defendants".^[60] (onderstreept YEM) De conclusie van de rechtbank was dat door het tekortschietend klimaatbeleid een inbreuk werd gemaakt op artikel 2 en 8 EVRM.^[61] In het bijzonder oordeelt de rechtbank dat de federale structuur van België juist gestoeld is op samenwerking en dat dit tot de conclusie noopt dat zowel de staat als de drie gewesten (het Brusselse hoofdstedelijke, het Vlaamse en Waalse gewest) individueel verantwoordelijk zijn voor het falend klimaatbeleid.^[62] Nu zowel de staat als de drie gewesten niet voorzichtig en zorgvuldig handelden conform de eisen van artikel 1382 van het (Belgisch) Burgerlijk Wetboek, leverde dat een strijd op met dat artikel. Dit vertoont gelijkenissen met de zorgvuldigheidsnorm in Nederland.^[63]

3.2.4 Duitsland: uitspraak van het Federaal Grondwettelijk Hof

Uit een Duitse zaak waar maar liefst 11 deelstaten bij betrokken waren, blijkt dat ook andere conclusies getrokken kunnen worden.^[64] De eisers vertrouwden op een eerdere uitspraak van het Grondwettelijk Hof van Duitsland,^[65] op grond waarvan Duitsland op federaal niveau zijn klimaatdoelstellingen bijstelde. Eisers voerden in beide zaken aan dat de codificatie van een grondwettelijk en wettelijk bindend reductiepad ook op deelstaatsniveau vereist is, aangezien deelstaten medeverantwoordelijk zijn voor het beschermen van levens en burgerlijke vrijheden binnen hun eigen bevoegdheidsgebied. Eisers voerden aan dat de huidige deelstaatswetten niet voldeden aan deze grondwettelijke vereisten en stelden dat daarom sprake was van een schending door de deelstaat van zijn plicht tot bescherming van de grondwettelijke rechten. Het Federaal Grondwettelijk Hof (hierna: het Hof) heeft de elf klachten niet toegelaten wegens een gebrek aan voldoende vooruitzichten. Het Hof oordeelde in grote lijnen in overeenstemming met zijn oordeel in 'Neubauer tegen Duitsland'. In de onderhavige zaken werden de grondrechten van klagers echter niet preventief geschonden, omdat de staatswetgevers niet onderworpen zijn aan een CO₂-emissiebudget. Dit was volgens het Hof in 'Neubauer tegen Duitsland' een voorwaarde.^[66] Kortom, het is de federale Duitse wetgever die gebonden is aan de CO₂-begroting en daarbij een voorrecht heeft met betrekking tot de uitvoering ervan. Wat de deelstaten betreft, verduidelijkte het Hof dat ook zij verantwoordelijk zijn voor de bescherming van het klimaat, met name op grond van artikel 20a van de Duitse Grondwet. Maar dit was in onderhavige zaken dus niet voldoende om te komen tot het aannemen van een schending. Ook blijkt uit deze uitspraak niet wat verstaan moet worden onder deze verantwoordelijkheid en waar de deelstaten dan precies aan gebonden zijn. Met deze uitspraak lijkt de discussie van de verantwoordelijkheden van deelstaten bij klimaatbeleid in Duitsland nog niet tot een

einde te zijn gekomen.

3.3 Urgenda en aanverwante uitspraken: enkele belangrijke lessen

Het Urgenda arrest

Wat betreft de lijn die we zagen bij het *Urgenda*-arrest, zijn er enkele factoren die in het kader van decentrale klimaatverplichtingen de nodige aandacht verdienen. Urgenda had namelijk aannemelijk gemaakt dat ‘*het klimaatbeleid* waartoe de Nederlandse staat op dat moment wel bereid was, in ieder geval *internationaal-wetenschappelijk* gezien *onvoldoende* was om de *tweegradendoelstelling* te halen’. (onderstreept YEM)^[67] Voor een decentrale overheid zouden we derhalve kunnen beargumenteren dat zij klimaatdoelstellingen moet formuleren, die internationaal-wetenschappelijk voldoende zijn om de tweegradendoelstelling te kunnen halen. Hieruit kunnen dan verschillende manieren volgen om decentrale klimaatverplichtingen af te dwingen. In het eerste geval zouden we kunnen denken aan het beleid van een decentrale overheid dat internationaal-wetenschappelijk onvoldoende is om de tweegradendoelstelling te halen. In het tweede geval zou men kunnen stellen dat wanneer een decentrale overheid dergelijk klimaatbeleid formuleert, het zeer goed te beargumenteren is dat deze langs de lijn van het *Urgenda*-arrest ook afdwingbaar voor haar worden. In het derde geval, zou men ook kunnen stellen dat wanneer een decentraal overheidsorgaan eenmaal klimaatbeleid heeft geformuleerd, het dit niet zonder goede reden en nadere motivering naar beneden mag bijstellen. Het gaat dan in het bijzonder om klimaatbeleid waar een reductiedoelstelling, zoals in het *Urgenda*-arrest, bij hoort. Doet een decentrale overheid dit toch, dan kan dit een schending van artikel 2 en 8 EVRM opleveren.^[68]

Ook is het relevant dat het in het *Urgenda*-arrest in het bijzonder gaat om het tekortschieten in het naleven van maatregelen die de staat *zichzelf* ten doel had gesteld. In het kader van decentrale overheden is dus relevant om in die lijn te onderzoeken of er maatregelen zijn die decentrale overheden zichzelf ten doel hebben gesteld. Het is echter de vraag wanneer strikt gesproken sprake is van maatregelen die decentrale overheden zichzelf ten doel hebben gesteld. Is hier namelijk aan voldaan wanneer de gemeente Rotterdam uitspreekt om in 2050 klimaatneutraal te zijn?^[69] Of moeten deze doelstellingen uitdrukkelijk en dwingend worden verankerd in een Klimaatverordening zoals die van de gemeente Eindhoven?^[70] Van der Veen lijkt te suggereren dat gemeenten aan *ferme taal* gehouden mogen worden.^[71] Het onderscheid tussen bindende regels en ferme taal is echter te vaag om daar mogelijke afdwingbaarheid van decentrale klimaatverplichtingen van te laten afhangen. Mocht men daadwerkelijk decentrale klimaatverplichtingen in het leven willen roepen, dan dient dit op een uitdrukkelijke en duidelijke manier te gebeuren. Hetzelfde geldt voor het geval een decentrale overheid geen dergelijke afdwingbare klimaatverplichtingen in het leven wil roepen.

Franse uitspraak

In een ander geval waarbij een decentrale overheid het probleem van klimaatverandering onderkent, het zichzelf capabel acht, verplichtingen is aangegaan, zich taken had gesteld en instrumenten heeft verschaft, om toch *te weinig* te doen, kan het langs de lijn van de uitspraak van de Administratieve Rechtbank van Parijs aansprakelijk worden gesteld.^[72]

Shell-vonnis

Uit het *Shell*-vonnis volgt dat Royal Dutch Shell (RDS) haar CO₂-emissies voor het eind van het jaar 2030 met 45% moet verminderen ten opzichte van het niveau van het jaar 2019.^[73] Deze reductieverplichting van de rechtbank is gebaseerd op de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW, die inhoudt dat handelen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt onrechtmatig is. Bij de invulling van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm komt het aan op een beoordeling van alle omstandigheden van het geval.^[74] De rechtbank vult de zorgvuldigheidsnorm ook in aan de hand van

“de breed gedragen internationale consensus dat mensenrechten bescherming bieden tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering en dat bedrijven mensenrechten moeten respecteren”.^[75] De rechtbank oordeelt verder:^[76]

“(…) dat *iedere* uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen, waar ook ter wereld en op welke wijze ook veroorzaakt, bijdraagt aan (een toename van) deze [klimaat]schade. Vast staat dat RDS - *afgezien van haar eigen beperkte CO₂- uitstoot* - niet zélf de Scope 1 t/m 3 CO₂-uitstoot van de Shell-groep daadwerkelijk veroorzaakt. Deze omstandigheid en de niet ter discussie staande omstandigheid dat RDS niet als enige verantwoordelijk is voor het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering in Nederland en het Waddengebied, ontslaat RDS echter niet van haar *eigen individuele deelverantwoordelijkheid* om *naar vermogen* bij te dragen aan het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering. (onderstreept YEM)

De rechtbank oordeelt in een andere - enigszins soortgelijke - rechtsoverweging dat:^[77]

“(…) *iedere* reductie van de uitstoot van broeikasgassen een positief effect heeft op het tegengaan van een gevaarlijke klimaatverandering. Iedere reductie betekent immers dat meer ruimte overblijft in het koolstofbudget. De rechtbank onderkent dat RDS dit probleem op wereldschaal niet alleen kan oplossen. Dat ontslaat RDS echter niet van haar *individuele deelverantwoordelijkheid* om het hare te doen ten aanzien van de emissies van de Shell-groep waar zij *controle* en *invloed* over heeft.” (onderstreept YEM)

De rechtbank lijkt in de aangehaalde rechtsoverwegingen belangrijke conclusies te trekken met betrekking tot de deelverantwoordelijkheid van RDS. De rechtbank benadrukt dat iedere beperking van de CO₂-uitstoot een positief effect zal hebben op het tegengaan van klimaatverandering. Ook is het niet relevant dat RDS, met uitzondering van haar eigen beperkte CO₂-uitstoot, niet zelf de CO₂-uitstoot van de Shell-groep daadwerkelijk veroorzaakt. Ondanks dat andere partijen ook verantwoordelijk zijn voor de CO₂-uitstoot, heeft RDS een eigen individuele deelverantwoordelijkheid. Bij deze verantwoordelijkheid wordt wel gekeken naar het vermogen van degene die de eigen individuele deelverantwoordelijkheid heeft. Ten slotte blijkt dat de rechtbank waarde hecht aan de controle en invloed die RDS heeft over de emissies van de Shell-groep. In hoeverre zouden de voorgaande conclusies gelden voor een decentrale overheid?

Om te beginnen, kunnen ook decentrale overheden aansprakelijk worden gehouden voor het handelen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt onrechtmatig is. Ook voor een decentrale overheid zou de zorgvuldigheidsnorm nader ingevuld worden aan de hand van de breed gedragen internationale consensus dat mensenrechten bescherming bieden tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering en dat zij, als decentrale overheid, mensenrechten moet respecteren. In andere woorden - en in navolging van Van der Veen - is het moeilijk om te beargumenteren dat de lijn die de rechtbank voor Shell uiteenzet, niet mutatis mutandis zou kunnen gelden voor decentrale overheden.^[78] Hierbij is het relevant dat iedere beperking van de CO₂-uitstoot een positief effect zal hebben op het tegengaan van klimaatverandering. De decentrale overheid hoeft ook niet zelf de CO₂-uitstoot te veroorzaken - denk bijvoorbeeld aan het verlenen van een vergunning aan een bedrijf, die vervolgens door haar werkzaamheden CO₂ uitstoot. De decentrale overheid kan zichzelf ook niet vrijwaren door te verwijzen naar andere (decentrale) overheden, maar heeft een eigen individuele deelverantwoordelijkheid. Wel zal bij de deelverantwoordelijkheid worden gekeken naar het vermogen van de desbetreffende decentrale overheid, waarbij ook rekening zal kunnen worden gehouden met de controle en invloed die desbetreffende centrale overheid heeft over de emissies op haar grondgebied. We kunnen hierbij met name denken aan de vraag of de decentrale overheid wel de bevoegdheid heeft om de activiteiten toe te staan en in hoeverre de decentrale overheid vervolgens de bevoegdheid heeft om hier eventueel handhavend tegen op te treden. Mocht de decentrale overheid deze controle of invloed niet hebben, dan mogen terecht kritische vragen gesteld worden over een mogelijke aansprakelijkheid van deze decentrale overheid met betrekking tot het reduceren van de uitstoot van de emissies. Kortom, uit het voorgaande blijkt dat een decentrale overheid zich conform hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt moet gedragen. Hierbij is relevant dat, ook als de decentrale overheid geen reductiedoelstelling voor zichzelf heeft vastgesteld, een rechter een reductieverplichting voor haar *kan* vaststellen - zoals is gebeurd in het *Shell*-vonnis.

4. Decentrale klimaatverplichtingen: een uitgemaakte zaak?

Uit de analyse bij zowel centrale klimaatverplichtingen als decentrale klimaatverplichtingen kan men een soortgelijk patroon herkennen. Door het combineren van klimaat*recht* met mensenrechten, heeft men een inbreuk op artikel 2 en 8 EVRM kunnen vaststellen. Ik zie geen redenen waarom eenzelfde lezing niet van toepassing zou kunnen zijn op decentrale klimaatdoelstellingen.

Ik ga hier in deze paragraaf dieper op in. Voor het vervolg gebruik ik de gemeente Alphen aan den Rijn als voorbeeld. Ik begin met het theoretisch perspectief en vervolgens ga ik dieper in op de conclusies uit de rechtspraak.

4.1 Positieve verplichtingen - een theoretisch kader

Om te beginnen, hebben we gezien dat - vanuit een theoretisch perspectief - ook een decentrale overheid gehouden is aan mensenrechtenverplichtingen. Als we dan beargumenteren dat het gevaar van klimaatverandering reëel en direct is, zou kunnen worden gesteld dat een decentrale overheid op grond van artikel 2 en 8 EVRM de positieve verplichting heeft om redelijke en passende (klimaat)maatregelen te nemen. Hierbij is het dus niet relevant dat de potentiële gevaren van klimaatverandering zich op lange termijn zullen verwezenlijken. In een dergelijk geval zou een decentrale overheid preventieve maatregelen moeten nemen. Het is aan de decentrale overheid om de middelen te kiezen om het doel te bereiken, waarbij de decentrale overheid de vrijheid heeft om haar eigen beleid vorm te geven en daarbij keuzes te maken ten aanzien van prioriteiten en financiën. Dit betekent niet dat een decentrale overheid de volledige vrijheid zal hebben om te bepalen welke (preventieve) maatregelen als passend zullen worden beschouwd. De maatregelen moeten namelijk daadwerkelijk redelijk en geschikt zijn. Ook zal aan de hand van de omstandigheden van het geval een oordeel worden gevormd over in hoeverre gesproken kan worden van passende maatregelen. Bij de relevante omstandigheden van het geval kunnen we bijvoorbeeld denken aan de CO₂-uitstoot die plaatsvindt in de gemeente; wordt op het grondgebied van de gemeente veel of weinig CO₂ uitgestoten? Ook kunnen we denken aan de financiële draagkracht van de desbetreffende gemeente. Ten slotte is de vraag naar welke prioriteiten een gemeente heeft met betrekking tot het beleid ook van belang. Dit zal dus een beoordeling van geval tot geval zijn. Naar analogie van staten, zou, ten slotte, gesteld kunnen worden dat van decentrale overheden in het kader van klimaatverandering op grond van artikel 2 en 8 EVRM mag worden verwacht dat de decentrale overheden tegen dat gevaar 'het hunne' doen. Kortom, ook een decentrale overheid zou op grond van artikel 2 en 8 EVRM de individuele verantwoordelijkheid moeten hebben om positieve (preventieve) maatregelen te nemen en daarmee 'het hare' te doen. Concreet zou dit betekenen dat gemeente Alphen aan den Rijn op grond van artikel 2 en 8 EVRM de individuele verantwoordelijkheid heeft om positieve (preventieve) maatregelen te nemen en daarmee 'het hare' te doen.

4.2 Enkele conclusies uit de rechtspraak

Ook hebben we gezien dat in de rechtspraak enkele mooie voorbeelden zijn te vinden met betrekking tot (decentrale) klimaatverplichtingen. In de uitspraak uit India werd geoordeeld dat een deelstaat een 'eigen verantwoordelijkheid' heeft om 'het hare' te doen tegen, in dat geval, de emissie van zwarte koolstof. Oftewel, de gemeente Alphen aan den Rijn zou op grond van deze uitspraak uit India een eigen verantwoordelijkheid hebben om 'het hare' te doen tegen klimaatverandering.

Er zijn op basis van het *Urgenda*-arrest drie manieren waarop de gemeente Alphen aan den Rijn gehouden kan worden aan decentrale klimaatverplichtingen. Om te beginnen, in het geval de gemeente klimaatbeleid formuleert welke internationaal-wetenschappelijk onvoldoende is om de tweegradendoelstelling te halen. Ten tweede, in het geval klimaatbeleid wordt geformuleerd, wordt dit, in het geval de gemeente zich hier niet aanhoudt, afdwingbaar. Ten slotte kan de gemeente haar klimaatbeleid (en reductiedoelstelling) niet zonder goede reden en nadere motivering naar beneden bijstellen. Doet zij dit toch, dan kan dit een schending van artikel 2 en 8 EVRM opleveren.

De gemeente Alphen aan den Rijn kan *zichzelf* mogelijk binden. De vorm van zelfbinding waar hierop bedoeld wordt, is bijvoorbeeld de Eindhovense Klimaatverordening. Zoals eerder is beargumenteerd, volgen uit die verordening - in tegenstelling tot de kadernota van de gemeente Den Haag - bindende regels. Bij een onrechtmatige-daadactie zou er bij de Eindhovense Klimaatverordening dan een beroep kunnen worden gedaan op 'een doen of een nalaten in strijd met een wettelijke plicht' in de zin van het tweede lid van artikel 6:162 BW. Dit betekent dus, dat de gemeente Alphen aan den Rijn de dans niet kan ontspringen door geen document aan te nemen waarin het zichzelf bindt. In een dergelijk geval kan op grond van het *Shell*-vonnis een beroep worden gedaan op 'hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt' in de zin van het tweede lid van artikel 6:162 BW.

In een ander geval waarbij de gemeente Alphen aan den Rijn het probleem van klimaatverandering onderkent, het zichzelf capabel acht, verplichtingen is aangegaan, zich taken had gesteld en instrumenten heeft verschaft, om toch *te weinig* te doen, kan het langs de lijn van de uitspraak van de Administratieve Rechtbank van Parijs aansprakelijk worden gesteld.

Maar wat doen we als de gemeente Alphen aan den Rijn helemaal geen reductiedoelstelling dan wel - verplichting wil vaststellen, omdat zij vindt dat zij die verantwoordelijkheid helemaal niet heeft? Dan zou een rechter een reductieverplichting voor haar kunnen vaststellen aan de hand van de lijn van het *Shell*-vonnis. Want uit het *Urgenda*-arrest, de Belgische en Indische uitspraken en het *Shell*-vonnis volgt dat een staat, een gewest, een deelstaat en een bedrijf alle een eigen individuele deelverantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van gevaarlijke klimaatverandering. Hierbij zal volgens het *Shell*-vonnis met betrekking tot de deelverantwoordelijkheid wel gekeken worden naar het vermogen van de gemeente Alphen aan den Rijn, waarbij ook rekening zal kunnen worden gehouden met de controle en invloed die de gemeente heeft over de emissies op haar grondgebied. De Belgische uitspraak ging wat betreft de verantwoordelijkheid zelfs een stap verder. Niet alleen wanneer niets wordt gedaan, maar ook in het geval niet goed wordt samengewerkt door de verschillende overheden, kan dit aanleiding zijn om een schending van artikel 2 en 8 EVRM aan te nemen. De 'weigerachtige' decentrale overheid lijkt hiermee gewaarschuwd.

5. Conclusie: de impact van de Urgendalijn op decentrale klimaatverplichtingen

Nu we in de vorige paragraaf hebben gezien dat het wel heel moeilijk kan worden voor de gemeente Alphen aan den Rijn om wat betreft decentrale klimaatverplichtingen de dans te ontspringen, komen we aan bij een beantwoording van de onderzoeksvraag van dit artikel.

Op basis van het voorgaande kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de 'impact' van de Urgendalijn op decentrale klimaatverplichtingen wezenlijk is. We hebben, om te beginnen, kunnen zien hoe het *Urgenda*-arrest zelf zowel nationaal als internationaal een behoorlijke uitwerking heeft gehad. Terecht kan worden gesteld dat dit arrest wat betreft klimaatveranderingsgeoriënteerde rechtszaken een nieuw precedent heeft geschapen. Dit wordt ook bevestigd door de mate waarin het arrest nationaal, maar voornamelijk internationaal wordt aangehaald. Het is deze Urgendalijn die een wezenlijke invloed uitoefent op de mogelijkheid om te kunnen spreken van decentrale klimaatverplichtingen. Het effect van de Urgendalijn is dat deze (bijna geheel) naar analogie van toepassing verklaard kan worden op decentrale klimaatverplichtingen. De vraagstukken die namelijk werden behandeld in de Urgendalijn vinden we in grote mate ook terug bij decentrale klimaatverplichtingen. Om te beginnen betreft het hier het algemeen mensenrechtenkader als zodanig. Ten tweede de mate van verbindendheid van de normen in de diverse documenten. Ten derde het bestaan van positieve verplichtingen. Ten vierde de passende maatregelen die genomen moeten worden. Ten slotte de eigen individuele deelverantwoordelijkheid.

Uit het voorgaande kan dan ook geconcludeerd worden dat de Urgendalijn het kader heeft geschapen waarin potentiële decentrale klimaatverplichtingen aangenomen kunnen worden. In deze zin is het niet de vraag of, maar wanneer we à la *Urgenda* een baanbrekende uitspraak zullen krijgen met betrekking tot decentrale klimaatverplichtingen.

- [1] Yassin El Marchouhi is advocaat bij NautaDutilh.
- [2] Zie HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/24, m.nt. Ch.W. Backes.
- [3] Zie 'Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020', [Kamerstukken II 2010/11, 32813, nr. 1](#), p. 4.
- [4] M. Peeters, 'Kroniek Klimatrecht', *M&R* 2012/101, p. 4.
- [5] Zie <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/klimaatakkoord> (laatst geraadpleegd 2 mei 2024).
- [6] G. van der Veen, 'Urgenda en gemeentelijke klimaatverplichtingen', *Gst.* 2021/33 en G. van der Veen, 'De gemeentelijke klimaatverplichtingen komen dichterbij', *Gst.* 2021/95.
- [7] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 4.5.
- [8] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.7.3.
- [9] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.7.4.
- [10] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.3.2. en 7.5.1.
- [11] R.J.B. Schutgens, 'Urgenda, rechterlijke toetsing van het Nederlandse klimaatbeleid aan internationale mensenrechtenbepalingen' in: *AB Klassiek*, Wolters Kluwer: Deventer 2022, p. 790.
- [12] *Ibid.*, p. 790 en 791.
- [13] *Ibid.*, p. 791.
- [14] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.7.1.-5.8.
- [15] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.7.7.
- [16] TA Paris 3 februari 2021, zaken 19004967, 1904968, 1904972 en 1904976/4-1.
- [17] Franstalige Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel 17 juni 2021, 2015/4585/A, voor een Engelse vertaling zie https://www.recht.nl/exit.html?id=377866&url=http%3A%2F%2Fclimatecasechart.com%2Fclimate-change-litigation%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F16%2Fnon-us-case-documents%2F2021%2F20210617_2660_judgment-1.pdf (laatst geraadpleegd 2 mei 2024).
- [18] TA Paris 3 februari 2021, zaken 19004967, 1904968, 1904972 en 1904976/4-1.
- [19] G. van der Veen, 'Urgenda en gemeentelijke klimaatverplichtingen', *Gst.* 2021/33.
- [20] S. Joseph & S. Dipnall, 'Scope of Application' in: *International Human Rights Law* (eds. D. Moeckli, S. Shah and S. Sivakumaran), Oxford University Press: Oxford 2018, p. 114. Zie bijvoorbeeld ook het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020, Toegankelijkheid van voorzieningen, p. 24.
- [21] HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *Gst.* 2002/210, m.nt. J.A.E. van der Does.
- [22] EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179 en EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229.
- [23] EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, AB 2005/43, m.nt. A.J.Th. Woltjer.

- [24] EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229, AB 2012/314, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik. Zie in soortgelijke zin EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, AB 2008/206, m.nt. T. Barkhuysen, waar het ging om modderstromen waar de autoriteiten mee bekend waren.
- [25] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 7.5.1.
- [26] EHRM 28 maart 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0328JUD002249293, r.o. 62, EHRM 17 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2021:1116JUD003804818, r.o. 130; zie ook HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.2.2. Het *gaswinning Groningen*-arrest is een goed Nederlands voorbeeld, zie HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.7.9 en 2.7.10.
- [27] EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229 en EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03.
- [28] EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 en EHRM 4 februari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0204DEC004483707.
- [29] EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, r.o. 100 en 101, EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, r.o. 147-158 en EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229, r.o. 165.
- [30] EHRM 30 november 2004, ECLI:NL:XX:2004:AS2641, r.o. 90, EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, r.o. 132 en 142, EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229, r.o. 159 en 168.
- [31] EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, r.o. 135.
- [32] EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03, r.o. 59.
- [33] EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, r.o. 134 en EHRM 9 juni 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU0858, r.o. 96.
- [34] EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, r.o. 136, EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229, r.o. 161. Zie voor een recente toepassing hiervan het vonnis Rb. Den Haag 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, r.o. 4.3, zie ook HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.7.3 en 2.7.12.
- [35] HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.8.
- [36] S.W. Bothof, 'Klimaatverplichtingen van gemeenten: moeten ook zij hun klimaatbeleid gaan verdedigen in de rechtbank?', *Gst.* 2022/52, p. 5.
- [37] *Ibid.*
- [38] Zie bijvoorbeeld de rechtszaken en uitspraken onder de lijst mensenrechten van www.climatecasechart.com (laatst geraadpleegd 2 mei 2024). Het overgrote deel betreft rechtszaken tegen de nationale overheid.
- [39] Er zijn wel vele zaken aanhangig waar nog geen eindoordeel is genomen.
- [40] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIIL No.15 of 2010).
- [41] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIIL No.15 of 2010), r.o. 4 en 7. Ik laat de overwegingen met betrekking tot het bosgebied buiten beschouwing en beperk mij tot luchtvervuiling welke in het kader van klimaatverandering relevanter is.
- [42] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237

(THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 11.

[43] Virender Gaur v. State of Haryana, [1995 (2) SCC 577], zie ook In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 13.

[44] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 18.

[45] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 20.

[46] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 23.

[47] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 23, onder viii.

[48] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 34.

[49] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 34.

[50] In re Court on its own motion tegen State of Himachal Pradesh and others, APPLICATION NO. 237 (THC)/2013 (CWPIl No.15 of 2010), r.o. 23.

[51] Een district in Nieuw-Zeeland is een territoriale autoriteit bestuurd door een 'District Council' en functioneert als een tweede niveau van lokaal bestuur, zie https://nl.wikipedia.org/wiki/Districten_van_Nieuw-Zeeland.

[52] Hauraki Coromandel Climate Action Incorporated v. Thames-Coromandel District Council, CIV-2019-419-173 [2020] NZHC 3228.

[53] Hauraki Coromandel Climate Action Incorporated v. Thames-Coromandel District Council, CIV-2019-419-173 [2020] NZHC 3228, par. 11.

[54] Hauraki Coromandel Climate Action Incorporated v. Thames-Coromandel District Council, CIV-2019-419-173 [2020] NZHC 3228, par. 61.

[55] Hauraki Coromandel Climate Action Incorporated v. Thames-Coromandel District Council, CIV-2019-419-173 [2020] NZHC 3228, par. 68.

[56] Hauraki Coromandel Climate Action Incorporated v. Thames-Coromandel District Council, CIV-2019-419-173 [2020] NZHC 3228, par. 69.

[57] Franstalige Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel 17 juni 2021, 2015/4585/A, voor een Engelse vertaling zie https://www.recht.nl/exit.html?id=377866&url=http%3A%2F%2Fclimatecasechart.com%2Fclimate-change-litigation%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F16%2Fnon-us-case-documents%2F2021%2F20210617_2660_judgment-1.pdf (laatst geraadpleegd 2 mei 2024).

[58] *Ibid.*, p. 61.

[59] *Ibid.*, p. 74.

[60] *Ibid.*, p. 75.

[61] *Ibid.*, p. 79.

[62] *Ibid.*, p. 80.

[63] Ik zal hier later op terugkomen in het *Shell*-vonnis, Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

[64] Cosima Rade e.a. tegen Baden-Württemberg en Matteo Feind e.a. tegen Duitsland, zaaknummers BvR 1565/21, BvR 1566/21, BvR 1669/21, BvR 1936/21, BvR 2574/21, BvR 2575/21, BvR 2054/21, BvR 2055/21, BvR 2056/21, BvR 2057/21 en BvR 2058/21 (alleen een Duitse versie).

[65] Neubauer e.a. tegen Duitsland, zaaknummers BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20.

[66] Neubauer e.a. tegen Duitsland, zaaknummers BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, par. 266.

[67] R.J.B. Schutgens, 'Urgenda, rechterlijke toetsing van het Nederlandse klimaatbeleid aan internationale mensenrechtenbepalingen' in: *AB Klassiek*, Wolters Kluwer: Deventer 2022, p. 790.

[68] Zie voor dezelfde conclusie G. van der Veen, 'Urgenda en gemeentelijke klimaatverplichtingen', *Gst.* 2021/33.

[69] De gemeente Rotterdam heeft in haar 'beleidsdocument' 'Rotterdamse klimaataanpak' uiteengezet dat zij in 2050 klimaatneutraal wilt zijn, zie hiervoor Rotterdamse Klimaataanpak, mei 2019, p. 4, https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/rdam-klimaatakkoord_plan_van_aanpak.pdf (laatst geraadpleegd 2 mei 2024).

[70] Klimaatverordening gemeente Eindhoven 2016 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR410114> (laatst geraadpleegd 2 mei 2024). In artikel 1 van de Klimaatverordening van de gemeente Eindhoven wordt een klimaatdoel vastgesteld:

- “
1. Het gemeentelijk beleid voorziet in het onomkeerbaar stapsgewijs terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in onze gemeente ten opzichte van de uitstoot in 1990, en wel volgens de volgende taakstellingen:
 - a. *Een vermindering met ten minste 55 procent per 1 juli 2030 en een vermindering met ten minste 95 procent per 1 juli 2050.*
 - b. 100% duurzaam opgewekte energie per 1 juli 2045.(...)
 3. De taakstellingen, bedoeld in deze verordening gelden als grenswaarden en bepalen de maximum hoeveelheid broeikasgas, uitgedrukt in Megaton CO₂e, die in de betreffende periode in onze gemeente mag worden uitgestoten en welk *maximum niet mag worden overschreden.*” (onderstreept YEM)

[71] G. van der Veen, 'Urgenda en gemeentelijke klimaatverplichtingen', *Gst.* 2021/33.

[72] Zie voor dezelfde conclusie G. van der Veen, 'Urgenda en gemeentelijke klimaatverplichtingen', *Gst.* 2021/33.

[73] Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.4.55.

[74] Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.4.1.

[75] Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.1.3.

[76] Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.4.37.

[77] Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.4.49.

[78] G.A. van der Veen, 'De gemeentelijke klimaatverplichtingen komen dichterbij', *Gst.* 2021/95.