



In navolging van eerdere Nederlandse en Duitse klimaatrechtspraak, meent ook het Brusselse hof van beroep dat de 'druppel op een hete plaat'-redenering niet overtuigt.

# Waarom het klimatarrest een juridische mijlpaal vormt in de Belgische rechtspraak

Vorige week viel het finale oordeel van het Brusselse hof van beroep in de klimaatzaak: het arrest verplicht de Belgische staat, het Brussels hoofdstedelijk gewest en het Vlaamse gewest om de uitstoot van broeikasgassen sneller te reduceren. Die uitstoot moet tegen 2030 55 procent lager liggen dan in 1990. Volgens sommige criticasters zetten de rechters zich hiermee in plaats van de politiek, terwijl anderen het hebben over 'cijferfetisjisme'. Hoewel er nog cassatieberoep mogelijk, lijkt de plek van klimaatverandering in de rechtbank nu al een definitieve verworvenheid, aldus Hendrik Schoukens.

## Hendrik Schoukens

**K**limaatzaken zijn een relatief recent fenomeen. De eerste zaken vonden plaats in de Verenigde Staten, waar ze het kop-in-zandbeleid van Georges Bush junior probeerden te counteren. Dat leidde tot een overwinning in het Amerikaanse Hoogerechtshof in 2007, waarin de rechters oordeelde dat de Amerikaanse overheid wel degelijk de bevoegdheid had om regelgeving rond CO<sub>2</sub>-uitstoot aan te nemen. Pogingen om individuele oliebedrijven aansprakelijk te stellen voor klimaatschade kenden minder succes. De voorbije tien jaar waaide dit fenomeen over naar Europa, waar de milieuvereniging Urgenda in Nederland in

2013 de spits afbeet. Rechtszaken tegen overheden om hen via rechterlijke weg te dwingen hun klimaatdoelen aan te scherpen, werden initieel met de nodige scepsis bekeken in de juridische wereld. Toen ik in 2014, samen met collega Anemoon Soete, en later in 2020 hier schreef dat dit soort procedures niet bij voorbaat kansloos is, bleek de scepsis groot in de juridische wereld.

Het klimaatprobleem is te complex, te globaal en – vooral – te politiek om het voorwerp uit te maken van procedures in de nationale rechtbank, zo heette het. Nederland, noch België kunnen het klimaatprobleem op hun eentje oplossen, zolang ze zich braafjes houden aan de EU-minimumafspraken kon hen juridisch geen strobreed in de weg worden gelegd. Zelfs

niet wanneer die Europese reductiedoelen in de loop der jaren door de vooruitgang in de wetenschap en nieuwe internationale afspraken achterhaald bleken. Het was niet aan de rechter om aan politiek te doen, als de overheid in gebreke blijft, dan moet de burger op de blaren (blijven) zitten.

Dat de rechtbank van Den Haag in 2015 de Nederlandse overheid alsnog verplichtte om zijn klimaatreducties van 17 procent - de Europees ondergrens – tot 25 procent tegen 2020, leek eerder een soort *accident de parcours*. Dat de 'Belgische klimaatzaak' tot 2018 dan ook nog eens verzandde in een haast eindeloos taaldispuut, leek de scepsis verder te rechtvaardigen. Boven de Moerdijk oordeelde de Nederlandse Hoge Raad in beroep nog strenger, door het slabbakkende klimaatbeleid te kwalificeren als een mensenrechtenschending. De Nederlandse overheid kwam zo van een kale reis thuis, hoewel ze finaal in 2020 alsnog de door de rechter vooropgestelde doelstelling van 25 procent reductie haalde. Een eerder dan geplande sluiting van een kolencentrale zorgde daarvoor.

In België leidde de 'Klimaatzaak' in 2021 tot een halfslachtige uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg in Brussel. Die oordeelde enerzijds dat ook het Belgische klimaatbeleid onzorgvuldig was en de mensenrechten schond, maar aarzelde om een concreet reductiedoel op te leggen. Dat zou immers een

schending van het beginsel van de scheiding der machten vormen. Nu gaat het hof van beroep alsnog overstag, in een mijlpaalarrest.

## SCHEIDING VAN MENSENRECHTEN

Waarom? Welnu, in 2015 leek het nog ongezien om een gebrekkig klimaatbeleid te kwalificeren als een schending van de mensenrechten, gewaarborgd door het EVRM. Weliswaar had het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al aanvaard dat het recht op leven (artikel 2 EVRM) en het recht op familieleven (artikel 8 EVRM) overheden kunnen verplichten tot het treffen van preventieve maatregelen, toch leek het te vergezocht om het globale klimaatprobleem ook onder deze frame te brengen. In navolging van de Nederlandse Hoge Raad, besluit ook het Brusselse hof van beroep dat het gegeven dat klimaatverandering een globale component heeft, niet uitsluit dat de gevolgen ervan ook in België zullen worden gevoeld. Het globale karakter van klimaatverandering sluit lokale gevolgen niet uit. Het hof van beroep erkent dat het EVRM een 'levend instrument' is, dat moet worden geïnterpreteerd in het licht van de huidige omstandigheden. De zorg om de gevolgen van de klimaatverandering binnen de perken te houden is bij uitstek een positieve rechtsplicht, die de overheid verplicht om de nodige passende maatregelen te nemen om dat te verhinderen. Die zorgplicht wordt geconcretiseerd door de rapporten van het

klimaatpanel van de Verenigde Naties (IPCC) alsook de standpunten tijdens de jaarlijkse klimaatonderhandelingen. Zelfs al zijn die akkoorden naar de letter van de wet niet steeds bindend, zij vormen wel een illustratie van de internationale consensus omtrent de maatregelen die nodig zijn om de klimaatverandering te beperken tot anderhalve graad in vergelijking met de pre-industriële tijd. Die simpelweg negeren, omdat de maatregelen van de Belgische overheden op zichzelf niet voldoende zijn om de klimaatverandering tegen te houden, strookt niet met het gedrag van een zorgvuldig handelende overheid. Dat standpunt lijkt niet langer ter discussie te staan, ook in de klimaatzaken uit de ons omringende landen.

### GEEN DRUPPEL OP EEN HETE PLAAT

Dat brengt ons bij een tweede juridische verworvenheid: de 'druppel op de hete plaat'-redenering. Of beter: de categorieke verwerping ervan. Volgens die redenering zouden de acties van de Belgische overheden in hun geheel géén verschil maken in de strijd tegen de klimaatopwarming. De grootste CO<sub>2</sub>-uitstoot is China, terwijl op vandaag de Belgische CO<sub>2</sub>-uitstoot in dit globale plaatje verwaarloosbaar lijkt. Is er juridisch gezien dan een verplichting, gebaseerd op de hoger vermelde mensenrechten en zorgplicht, om alsnog de Belgische overheden te verplichten maatregelen te nemen tegen klimaatverandering in het licht van de voorliggende politieke en wetenschappelijke consensus? In navolging van eerdere Nederlandse en Duitse klimaatrechtspraak, meent ook het Brusselse hof van beroep dat de 'druppel op een hete plaat'-redenering niet overtuigt. De rechters stellen dat de Belgische overheden de zaken omdraaien. Het is niet vereist dat eisers in de klimaatzaak aantonen dat er een risico bestaat op een ernstige aantasting van hun recht op leven als gevolg van de opwarming van de aarde die precies wordt veroorzaakt door het klimaatbeleid van de Belgische overheid. Essentieel is of, gelet op de opwarming van de planeet en de risico's die daarmee gepaard gaan, de Belgische overheden, weliswaar binnen de grenzen van de betrokken bevoegdheden, de nodige acties treffen om dat gevaar te voorkomen of een al begonnen inbreuk te beëindigen. Het Hof stipt verder aan dat elke CO<sub>2</sub>-reductie telt, waar die ook ter wereld wordt bereikt. Elke bijkomende emissie heeft immers een impact op het nog resterende koolstofbudget. Net als de Nederlandse Hoge Raad in 2019 deed, argumenteert het Brusselse hof van beroep dat net door het ondertekenen van de internationale klimaatakkoorden ook de Belgische overheden een individuele verantwoordelijkheid hebben in de strijd tegen de klimaatopwarming. Het hof stelt terecht 'dat de ontoereikende bijdrage van één enkele staat schadelijk is voor de wereldwijde strijd tegen de opwarming van de aarde als geheel'.

### NIET VERSCHUILEN ACHTER EUROPA

Maar deden de Belgische overheden dan niet wat Europa eiste? Dat was alvast de stellingname van de Belgische overheden. Men kan toch niet beschuldigd worden van een mensenrechtenschending, wanneer men de EU-klimaatnormen respecteert? Want zou dit dan niet impliceren dat ook het Europese klimaatbeleid de mensenrechten schendt? Het Hof is niet overtuigd en verduidelijkt dat EU-milieuafspraken slechts 'minimumeisen' betreffen, die lidstaten alvast niet tegenhouden om verdere reducties te behalen. Juridisch gezien, zo redeneert het Hof, kan men zich niet achter de Europese klimaatdoelen verschuilen om te stellen dat sowieso het nodige gedaan zou zijn om de klimaatopwarming tegen te houden. Ook dat is niet zo bijzonder, de Nederlandse Hoge Raad kwam in de Urgenda-zaak tot eenzelfde besluit. En ook in andere aansprakelijkheidszaken wordt aanvaard dat de zorgplicht verder kan reiken dat de expliciete wettelijke voorschriften. Als dit geldt voor particulieren, waarom dan niet voor de overheid zelf. Dat brengt het Hof ertoe om heel nauwgezet na te gaan welke reducties de respectievelijke Belgische overheden sinds 2013 hebben bereikt en beogen te behalen tegen 2030. Wat

het tijdvak 2013-2020 betreft, komt het Hof tot de conclusie dat sinds 2015 duidelijk was dat om de klimaatopwarming te beperken tot de hoger geduide anderhalve graad, er meer reductie nodig was dan de Europese reductieverplichting van 20 procent tegen 2020. De jaarlijkse klimaatonderhandelingen en IPCC-rapporten lieten daar niet de minste twijfel over bestaan, wat een zorgvuldige overheid had moeten aanzetten tot een aanscherping van de Belgische reductie tot minstens 30 procent, in vergelijking met de uitstoot in 1990. Meer nog, er bleek dat heel wat andere Europese landen sinds 2009 hun doelen eigenhandig sterk hadden opgeschaald: Duitsland beoogde in 2020 41 procent reducties te behalen, het Verenigd Koninkrijk 49 procent en Zweden 36 procent. Opmerkelijk is dat de Waalse regering, als enige Belgische overheid, in 2014 wél had besloten om zich te richten om een uitstootreductie van 30 procent tegen 2020. Om die reden ontsnapte het Waalse Gewest alsnog de dans.

### WETENSCHAPPELIJKE BENCHMARK

Welke benchmark speelde voor 2030? De eisers in de klimaatzaak waren van oordeel dat de mensenrechtenbepalingen België zouden verplichten tot een reductievermindering van de broeikasgasuitstoot van 61 tot 81 procent in 2030, in vergelijking met de uitstootniveaus in 1990. Het Hof gaat echter niet overstag, met name omdat er op dit punt een gebrek aan

budget, is nu wel al duidelijk dat dit een belangrijke leidraad vormt voor het toekomstige klimaatbeleid.

### ZORGVULDIGE OVERHEID

Het hof gaat ook dieper in op het thema van de overheidsaansprakelijkheid. Het Hof brengt daarbij in herinnering dat overheden aansprakelijk kunnen worden gesteld voor onzorgvuldig handelen. Ook het beginsel van de scheiding der machten staat rechtsherstel bij onzorgvuldig overheidsgedrag niet in de weg. Er anders over oordelen zou ons honderd jaar terug in de tijd plaatsen, want een overheid zou dan volledig immuun worden voor schadeclaims. Met de hoger geduide minimumdrempels inzake reductie als benchmark, besluit het hof dat alle overheden, met uitzondering van het Waalse gewest, tekort schieten. Daarbij verwijst het hof uitdrukkelijk naar de belangen van de toekomstige generaties, die niet mogen worden blootgesteld aan de schadelijke risico's van gevaarlijke klimaatverandering. Dat de samenwerking tussen de verschillende regeringen in België omtrent de verdeling van de CO<sub>2</sub>-reducties niet naar behoren gebeurt, vormt ook geen excuus. Elke overheid blijft individueel verantwoordelijk voor het klimaatbeleid dat ze tot op heden heeft gevoerd.

Eveneens belangrijk is dat het hof expliciet aanvaardt dat de klimaatschade, die de eisers in de Belgische klimaatzaak raakt,



*De scheiding der machten staat niet in de weg aan de verplichting van een rechter om rechtsherstel te bieden bij inbreuken op de zorgvuldigheidsnorm en de mensenrechten, stelt het hof.*

politieke consensus bestaat. De keuze voor het resterende koolstofbudget hangt immers samen met de waarschijnlijkheid om de klimaatopwarming te beperken tot anderhalve graad. Bij een resterend koolstofbudget van 500 gigaton CO<sub>2</sub> is sprake van een 50 procentkans, bij 400 gigaton CO<sub>2</sub> spreken we al van een kans van twee op drie. Nu zowel het IPCC als de EU ook rekening houden met een waarschijnlijkheid van 50 procent, kan men voorhouden dat de Belgische overheden verplicht zouden zijn te mikken op een minimumreductie van 61 procent. Stellen dat het hof van beroep dus zonder meer het principe van de scheiding der machten overboord gooit, lijkt dan ook niet aan de orde.

Toch stelt het Hof dat er wel degelijk een minimumdrempel speelt, die een grens stelt aan de beoordelingsmarge van de lidstaten om hun verplichtingen ten aanzien van het klimaat na te komen. En die ondergrens situeert het op een reductiepercentage van 55 procent, een globaal reductiepercentage dat uiteindelijk in 2021 evenzeer in de Europese klimaatwet werd opgenomen. Nu ook de Belgische ( federale) regering die percentage had opgenomen in het regeerakkoord uit 2020, concluderen de rechters dat die ook politiek niet onmogelijk leek. Dat België op zich genomen volgens de Europese klimaatwet slechts individueel gehouden is tot een reductie van 47 procent tegen 2050, verandert daar niets aan. Het Hof concludeert dat een zorgvuldige overheid, op basis van haar mensenrechtenverplichtingen, gehouden is meer te doen dan die ondergrens. Opnieuw verwijst het hof naar de Waalse regering, die er tegen 2020 in geslaagd was zijn emissies te verminderen met bijna 40 procent. Bovendien ligt er in het Waalse parlement wetgeving voor die ambieert om de 55 procent reductiedoelstelling bindend te verankeren, zo stipt het hof aan. De rechter geeft de betrokken overheden – met uitzondering van het Waalse gewest – nog wel een laatste kans, want 2030 is nog niet morgen. Hoewel men kan discussiëren over de precieze omvang van het resterende koolstof-

'reël' is en zowel 'actueel als toekomstig'. Hittegolven en droogteperiodes zijn niet langer een zeldzaam fenomeen in België. Zelfs als is de Belgische CO<sub>2</sub>-uitstoot beperkt, dan zal elke bijkomende CO<sub>2</sub>-uitstoot bijdragen aan de toekomstige klimaatschade die de burgers zullen moeten ondergaan. Maar ook de kosten van het verdere uitstel zal door de burgers worden gevoeld.

Verder valt de genuanceerde aanpak van de aangevoerde 'klimaatschade' op, waaronder het hof opnieuw aanstipt dat verder uitstel de grondrechten van de toekomstige generaties zal aantasten, een redenering die eerder al in het arrest van het Duitse Grondwettelijk Hof in de Neubauer-zaak naar voren kwam. De 'prijs van het uitstel', zeg maar. Anderzijds argumenteert het hof dat geen herstel kan worden gevorderd voor het gebrekkige klimaatbeleid vóór de jaren tachtig, omdat de maatregelen om klimaatopwarming aan te pakken op dat moment nog niet voldoende duidelijk waren. De uitstoot die hieraan gekoppeld is, kan niet als 'foutief' worden bestempeld. Dat is echter uitdrukkelijk niet het geval voor de broeikasgassen die tussen 1980 en 2023 zijn uitgestoten, omdat minstens sinds 2013 duidelijk is dat het Belgische beleid onvoldoende vergaand was. Op die manier is sprake van het 'verlies van een kans', temeer daar andere landen aantoonde dat meer ambitieuze reducties niet per definitie 'economische zelfmoord' betekenden.

Niet onbelangrijk is dat het Hof niet meestapt in het argument dat de eisers zelf hebben bijgedragen tot het probleem. Deels omdat ze pas in 2015 hun vordering hebben ingesteld, en bovendien ook niet elke beslissing die het klimaatprobleem verergert hebben aangevochten. De Vlaamse overheid voegde daaraan toe dat de eisers zelf CO<sub>2</sub> hebben uitgestoten de voorbije jaren. De rechters verwerpen dit resoluut.

### SCHEIDING DER MACHTEN

Op het einde van z'n 160 pagina's tellende uitspraak komt het Hof dan nog eens terug op dat

eeuwige punt van kritiek in klimaatzaken: het beginsel van de scheiding der machten. Uit de eerdere passages bleek al dat de rechters dit principe wel hoog in het vaandel voeren en op zorgvuldige wijze onderbouwen wat juist (en wat niet) van een zorgvuldig handelende overheid van een ontwikkeld industrieland kan worden verwacht inzake klimaatreducties. Juridisch zet het hof op het einde van zijn klimaatodyssee nog eens de puntjes op de 'i' door te stellen dat het beginsel van de scheiding der machten uiteraard niet in de weg staat aan de verplichting van een rechter om rechtsherstel te bieden bij inbreuken op de zorgvuldigheidsnorm en de mensenrechten. Ook in andere rechtszaken kwam het Hof van Cassatie al tot die conclusie: wanneer een overheid op foutieve wijze schade veroorzaakt, kan een rechter maatregelen opleggen om die schade te doen stoppen. Het opleggen van een minimumreductiedoelstelling is niet verboden in het licht van de scheiding der machten, temeer daar het hof op die manier nog altijd aan de overheid de keuze inzake de maatregelen die kunnen worden genomen om die doelen te bereiken. Op die manier sluit het Brusselse hof van beroep zich aan bij de redenering van de Nederlandse Hoge Raad in de Urgenda-zaak. *Nil novi sub sole.*

### (R)EVOLUTIE?

Uit voorgaande analyse volgt onmiskenbaar dat het hof van beroep niet over één nacht ijs is gegaan bij zijn behandeling van de Belgische klimaatzaak. Het 160 pagina's tellende arrest is ongezien. Het is de eerste maal dat een rechtbank met zo'n mate van detail en precisie het thema van de klimaataansprakelijkheid van hogere overheden heeft behandeld. Er lijkt sprake van een aantal heldere lijnen: de bescherming tegen klimaatverandering is een mensenrecht en ook overheden zijn ertoe gehouden met de nodige zorgvuldigheid hun deel te doen in het vrijwaren van het slinkende koolstofbudget. Wanneer dat niet gebeurt, kunnen overheden door de rechterlijke macht tot de orde worden geroepen. Dat staat niet op zichzelf haaks op het beginsel van de scheiding der machten. Al zal die rechter niet noodzakelijk meestappen in de hoge reductie-eisen van milieuverenigingen, zich blijvend verschuilen achter de Europese reductiedoelen, brengt niet langer soelaas.

Het arrest van 30 november 2023 vormt dan ook een juridisch precedent zonder weerga in de Belgische rechtsorde, dat de komende jaren ook in concrete vergunnings- en planprocedures kan worden gehanteerd. Ook daar wordt immers duidelijk dat er zich een klimaattoets opdringt. Hoewel het hof de federale, Brusselse en Vlaamse overheid nog een laatste kans geeft om haar doelen en effectieve reducties tegen 2030 aan te scherpen, slinkt de beleidsmarge wanneer dat niet zou lukken. Want met deze uitspraak is duidelijk dat elke overheid haar deel moet doen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te beperken, wat een te soepel vergunnings- en subsidiebeleid voor fossiele brandstoffen nadrukkelijk op de helling zet.

Al is uiteraard het laatste woord nog niet gezegd. Nu de Vlaamse regering al heeft aangekondigd in beroep te gaan bij het Hof van Cassatie, zal het uiteindelijk aan de hoogste rechtbank van ons land zijn om de Gordiaanse klimaatknoop finaal door te hakken. Hamvraag zal daar vooral zijn of rechters overheden kunnen veroordelen tot klimaatdoelen die strenger zijn dan de Europese minimumnormen. Dat gebeurde eerder al in Nederland en Duitsland, dus zo revolutionair is het niet. Toch lijkt er al een definitief besluit mogelijk: klimaat heeft een definitieve plaats verworven in de rechtbank. De rechters zullen dan wel niet eigenhandig het klimaat redden, doen alsof het klimaatthema te complex is voor rechtszaken, lijkt niet langer aan de orde. Dat lijkt finaal ook de logica zelve, wanneer het gaat over de belangrijkste uitdaging voor het voortbestaan van onze soort op deze planeet.

*Hendrik Schoukens is professor milieurecht aan de UGent.*