

Vergaderjaar 2023–2024

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 269

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2024

Op 9 april 2024 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) in een drietal zaken de verplichtingen van staten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) in de context van klimaatverandering behandeld. Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Rechtsbescherming, over deze zaken en de betekenis ervan voor Nederland, waaronder voor het luchtvaartbeleid, zoals toegezegd door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat tijdens het vaste commissiedebat luchtvaart op 10 april 2024.¹ In de bijlage bij deze brief is een nadere juridische uiteenzetting van de uitspraken opgenomen.

In de drie klimaatzaken hebben burgers en een belangenorganisatie gesteld dat de betrokken staten een ontoereikend klimaatbeleid voeren en dat dat leidt tot een schending van hun recht op leven (artikel 2 EVRM) en recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM). In de zaak *Carême tegen Frankrijk* en de zaak *Duarte Agostinho tegen Portugal* en 31 andere staten – waaronder Nederland – is het Hof niet aan een inhoudelijke beoordeling toegekomen. Het Hof heeft deze zaken niet-ontvankelijk verklaard; in de Franse zaak wegens een gebrek aan zogenaamd slachtofferschap en in de Portugese zaak omdat verzoekers de nationale rechtsmiddelen niet hebben benut of niet binnen de rechtsmacht van de aangesproken staten vallen. Met de niet-ontvankelijkheidsbeslissing in de *Duarte Agostinho* zaak is deze zaak afgedaan.

In de zaak *Verein Klimaseniorinnen Schweiz tegen Zwitserland* hebben vier vrouwen en de vereniging «Verein Klimaseniorinnen Schweiz» geklaagd dat Zwitserland onvoldoende maatregelen zou treffen om klimaatverandering tegen te gaan en dat dat leidt tot een schending van artikel 2 en 8 EVRM. Het Hof heeft alleen de vereniging ontvankelijk verklaard en geoordeeld dat Zwitserland artikel 8 EVRM en artikel 6 lid 1 EVRM (het recht op toegang tot de rechter) heeft geschonden. Er is sprake

¹ Toezeggingnr. TZ202404–069, d.d. 10 april 2024.

van een schending van artikel 6 lid 1 EVRM, omdat de nationale Zwitserse rechter de klacht van de vereniging over een schending van het EVRM niet inhoudelijk heeft behandeld. Het Hof benadrukt hierbij het belang van collectieve actie in de context van klimaatverandering.

Over artikel 8 EVRM overweegt het Hof dat deze bepaling het recht van personen omvat op effectieve bescherming door de overheid tegen de ernstige negatieve gevolgen van klimaatverandering voor hun leven, gezondheid, welzijn, en levenskwaliteit en dat elke staat een verantwoordelijkheid heeft om klimaatverandering tegen te gaan. Dat is voor Nederland niet nieuw. In het Urgenda-arrest heeft de Hoge Raad al erkend dat de verplichtingen voor staten op grond van artikel 2 en 8 EVRM ook zien op het tegengaan van klimaatverandering, dat de staat daartegen passende maatregelen moet nemen en dat iedere staat een deelverantwoordelijkheid heeft om een aandeel te leveren in het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.

Het Hof zet een algemeen kader neer om te beoordelen of een staat aan zijn klimaatverplichtingen op grond van artikel 8 EVRM voldoet: staten moeten wetgeving en maatregelen tot stand brengen en effectief uitvoeren om een substantiële en geleidelijke vermindering van broeikasgasemissies te realiseren en in beginsel binnen 30 jaar klimaatneutraliteit te bereiken. Daarbij is onder meer van belang dat tijdschema's en tussendoelen zijn vastgesteld, broeikasgasemissies voor de periode tot het bereiken van klimaatneutraliteit met een koolstofbudget of een gelijkwaardige methode zijn bepaald, periodiek informatie beschikbaar wordt gesteld waaruit volgt of het klimaatbeleid op koers ligt om doelen te halen, doelen zo nodig worden bijgesteld, en dat consistent wordt gehandeld bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en maatregelen. Het Hof overweegt dat de beoordeling op basis van dit kader algemeen van aard is en dat een tekortkoming niet noodzakelijkerwijs ook een schending van artikel 8 EVRM betekent. Ook benadrukt het Hof dat naast mitigatiemaatregelen ook adaptatiemaatregelen moeten worden genomen en dat procedurele waarborgen van belang zijn, zoals het openbaar maken van informatie en toegang tot de rechter.

Dit algemene beoordelingskader is nieuw ten opzichte van het Urgenda-arrest en is van groot belang voor andere (toekomstige) klimaatzaken. Als in een zaak een beroep wordt gedaan op artikel 8 EVRM, zal een rechter de vordering beoordelen aan de hand van dit kader. Dat geldt niet alleen voor klimaatzaken bij het Hof, maar ook voor zaken bij de nationale rechter.

Het Nederlandse regelgevende kader, in de Europese context, voldoet naar verwachting aan dit kader. Nederland en de EU beschikken over een regelgevend kader gericht op het realiseren van netto nul uitstoot, uiterlijk in 2050. In Europese en nationale klimaatregelgeving zijn tussendoelen verankerd en mechanismen vastgelegd om het periodiek vaststellen van klimaatplannen, het monitoren en rapporteren over de (te verwachte) resultaten van klimaatplannen en het – indien nodig – bijstellen van klimaatplannen, te waarborgen. Uit de Zwitserse zaak volgt ook dat staten niet alleen over een regelgevend kader moeten beschikken, maar daar ook effectief uitvoering aan moeten geven. Om ook hieraan te voldoen is het van belang dat de nodige maatregelen (effectief) uitgevoerd worden en aanvullende maatregelen genomen worden indien uit het benoemde proces blijkt dat de doelen niet gehaald worden.

Specifiek voor de luchtvaartsector geldt het volgende. In lijn met de wereldwijde praktijk tellen emissies van internationale luchtvaart niet mee voor de doelen uit de Nederlandse Klimaatwet. Echter, Nederland voert ambitieus sectoraal klimaatbeleid voor de luchtvaart, wat mede dient ter uitvoering van netto nul CO₂-uitstoot in 2050 die in de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO is overeengekomen. In het Akkoord Duurzame Luchtvaart hebben de luchtvaartsector en de Rijksoverheid

doelen en maatregelen vastgesteld. Deze zijn overgenomen en geconcretiseerd in de Luchtvaartnota 2020–2050.

Naar het oordeel van het kabinet sluit de uitspraak in de Zwitserse zaak voor wat betreft toegang tot de rechter aan bij de bestaande Nederlandse situatie. De Nederlandse wet- en regelgeving en rechtspraak zijn in overeenstemming met de door het Hof omschreven eisen van artikel 6 lid 1 EVRM in klimaatzaken. In Nederland is in zowel het Burgerlijk Wetboek (artikel 3:305a BW) als in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:13 Awb) de mogelijkheid van een collectieve actie wettelijk vastgelegd. Zoals onder meer door de Hoge Raad is bevestigd in het Urgenda-arrest geldt die toegang tot de rechter voor belangenorganisaties ook in klimaatzaken. De uitspraken van het Hof passen binnen een wereldwijde trend van toenemende juridische klimaatprocedures. Tegen de Nederlandse Staat loopt momenteel een klimaatzaak bij de rechtbank Den Haag. In deze zaak betogen acht inwoners van Bonaire en Greenpeace Nederland dat zowel het klimaatadaptatiebeleid voor Bonaire, als het klimaatmitigatiebeleid voor Europees Nederland tekortschieten. Dat leidt volgens deze eisers tot een inbreuk van mensenrechten van de inwoners van Bonaire. Ook loopt er een adviesprocedure over klimaatverandering en internationaal recht bij het Internationaal Gerechtshof en heeft het Zeerechttribunaal op 21 mei 2024 een advies uitgebracht over de verplichtingen van verdragspartijen onder het Zeerechtverdrag. In dit advies concludeert het Zeerechttribunaal dat verdragspartijen verplicht zijn alle noodzakelijke maatregelen te nemen om antropogene emissies die direct of indirect invloed hebben op het mariene milieu te voorkomen, verminderen en beheersen ter bescherming en behoud van het mariene milieu. Dit advies wordt momenteel bestudeerd.

Deze toenemende trend aan klimaatrechtzaken maakt duidelijk dat staten stappen moeten zetten om een substantiële vermindering van broeikasgasemissies te realiseren. Het kabinet heeft de laatste jaren enorme stappen gezet. De doelen uit de Klimaatwet zijn aangescherpt en er is een fors pakket van klimaatmaatregelen vastgesteld. Uit de laatste Klimaat- en Energieverkenning van het PBL blijkt dan ook dat het klimaatdoel voor 2030 voor het eerst binnen bereik is, mits het beleid ook voortvarend wordt uitgevoerd. Dat het Hof nu een algemeen beoordelingskader neerzet waarbij niet alleen een solide regelgevend kader, maar ook een effectieve uitvoering daarvan centraal staat, benadrukt het belang om door te gaan met het uitvoeren van beleid en het maken van nieuw beleid indien dat nodig blijkt vanuit het regelgevend kader.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten