

Telefoonnummer 2023 / 8411
Datum uitspraak 30/11/2023
Rolnummer 2021/AR/15gs 2022/AR/737 2022/AR/891

Niet beschikbaar voor de ontvanger

Verzending

Délivrée à

Délivrée à

Délivrée à

le
€
CIV

le
€
CIV

le
€
CIV

6 Hof van Beroep Brussel Arrest

2^e kamer F
burgerzaken

Gepresenteerd op

Niet opneembaar

Vanwege

De "oorspronkelijke eisers", in de betekenis die de partijen zijn overeengekomen in hun pleidooien van 18 oktober 2023, waarnaar hieronder wordt verwezen;

met advies van

1. [REDACTED] kantoorhoudende te [REDACTED] en
2. [REDACTED] kantoorhoudende te [REDACTED]

alle domicilie kiezende in deze zaak ten kantore van [REDACTED]

vertegenwoordigd aan de pleidooien door [REDACTED]

Tegen

"De oorspronkelijke verweerders" in de zin zoals door de partijen overeengekomen in hun hierna te noemen memorie van 18 oktober 2023, te weten:

De BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door haar regering, vertegenwoordigd door de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, kantoorhoudende te 1060 BRUSSEL, Avenue de la Toison d'Or, 87, bte 1,

verweerder in zaak 2021/AR/1589, rekwirant in zaak 2022/AR/737,

vertegenwoordigd door N [REDACTED] en, advocaten, kantoorhoudende [REDACTED]

DE REGIO WALLONE, vertegenwoordigd door haar regering, vertegenwoordigd door de heer Philippe HENRY, vice-voorzitter en minister van Klimaat, Energie, Mobiliteit en Infrastructuur en Mobiliteit, kantoorhoudende te 5000 NAMUR, rue d'Harscamp, 22,

verweerder in zaak 2021/AR/1589, rekwirant in zaak 2022/AR/891,



vertegenwoordigd door [REDACTED]

HET VLAAMSE REGIO, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, in de persoon van de Vlaamse Minister van Justitie en van Onderhoud, Leefmilieu, Energie en Toerisme, kantoorhoudende te 1210 BRUSSEL, Koning Albertlaan II 7,

verweerder in zaak 2021/AR/1589,

vertegenwoordigd door [REDACTED]

DE BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK REGIO, vertegenwoordigd door haar Regering, vertegenwoordigd door de heer Alain Maron, Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaatverandering, Leefmilieu, Energie en Participatiedemocratie, kantoorhoudende te 1210 BRUSSEL, Sint-Lazaruslaan 10 (11de verdieping),

verweerder in zaak 2021/AR/1589,

vertegenwoordigd door de heer [REDACTED]

Gezien de op de procedure betrekking hebbende stukken, en met name

het bestreden arrest van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 17 juni 2021, waarvan geen betekening is verricht;
de verzoeken om hogere voorziening die op 17 november 2021 ter griffie van de rechtbank werden ingediend voor de VZW Klimaatzaak (hierna: "Klimaatzaak") en de personen vermeld in bijlage A bij dit verzoekschrift (zaak 2021/AR/1589), op 30 mei 2022 voor de Belgische Staat (zaak 2022/AR/737) en op 30 juni 2022 voor het Waals Gewest (zaak 2022/AR/891); de beschikking van 24 november 2021 krachtens artikel 109bis van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de zaak wordt toegewezen aan een kamer bestaande uit drie raadsheren;
het proces-verbaal van de terechtzitting van 13 januari 2022 in zaak 2021/AR/1589, dat een op grond van artikel 747, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek gegeven bevel tot voorbereiding van het proces bevat;
het verzoek om vrijwillige tussenkomst, ingediend op 10 januari 2022 in de zaak 2021/AR/1589 ;



het arrest van het Hof van 22 september 2022 houdende voeging van de zaken met de nummers 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891 en vaststelling van het tijdschema voor de terechtzitting;
 de rectificatie van het arrest van 22 september 2022, uitgesproken op 29 september 2022;
 de summiere memories die ter griffie van het Hof zijn neergelegd op 31 maart 2023 voor Klimaatzaak en alle personen vermeld in bijlage A (hierna: "rekwiranten in het hoofdgeding"), op 31 maart 2023 voor [REDACTED]
 [REDACTED] op 30 mei 2023 voor de Belgische Staat, op 29 juni 2023 voor het Vlaams Gewest, op 30 juni 2023 voor het Waals Gewest en op 30 juni 2023 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; de stukkenbestanden van partijen.

INHOUDSOPGAVE

I.	<u>FEITEN EN ACHTERGROND</u>	. 7
	A. <u>Opwarming van de aarde: een kort overzicht van de basisgegevens die momenteel beschikbaar zijn</u>	p 7
	B. <u>Wetenschappelijke rapporten gebruikt om opwarming van de aarde tegen te gaan op internationaal niveau</u>	p. 9
	C. <u>Ontwikkelingen in internationale verbintenissen en in de Europese en nationale rechtsstelsels van België naarmate de kennis toeneemt</u>	p. 11
	1. Inleiding	. 11
	2. Vastleggingsperiode van 2008 tot 2012p	. 12
	a) <u>Stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment</u>	. 12
	b) <u>COP-bijdragen tussen 2007 en 2012</u>	p. 13
	c) <u>Toezeggingen op internationaal en Europees niveau sinds het UNCAC</u>	p. 15
	<i>het Kyoto-protocol (1997)</i>	
	d) <u>Verbindenissen vertalen naar interne orde en behaalde resultaten</u>	p. 18
	3. Verbintenisperiode van 2013 tot 2020p	. 20
	a) <u>Stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment</u>	. 20
	b) <u>Bijdrage van de COP's tussen 2013 en 2020p</u>	. 22
	c) <u>Internationale en Europese verplichtingen</u>	p. 24
	1) <i>Doha Wijziging</i>	p. 24
	2) <i>Overeenkomst van Parijs</i>	p. 24
	3) <i>Deze toezeggingen omzetten op Europees niveau</i>	p. 25



d) <u>De omzetting van deze verbintenissen in Belgisch intern recht en de verkregen resultatenp.</u>	26
4. <u>Verbintenisperiode na 2020 en tot 2050</u>	p. 31
a) <u>Stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment</u>	. 31
1) <i>Het zesde rapport van het IPCC</i>	p. 31
2) <i>Rapporten van UNEP</i>	p. 32
3) <i>WMO-rapporten</i>	p. 32
b) <u>Bijdragen van COP 26 en 27p</u>	. 32
c) <u>Vastleggingen op Europees niveau</u>	. 33
d) <u>Vertaling van doelstellingen naar interne orde en v e r w a c h t e resultaten</u>	p. 35
1) <i>Maatregelen op federaal niveau</i>	p. 35
2) <i>Maatregelen genomen in5 het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	p. 37
3) <i>Maatregelen in het Vlaams Gewest</i>	p. 38
4) <i>Maatregelen in het Waals Gewest</i>	p. 38
N. <u>DE PROCEDURE</u>	p.39
A. <u>Terugwerkende kracht van procedures en verzoeken bij de rechtbank van eerste aanleg</u>	p. 39
B. <u>De bedrijfsbeslissing</u>	p. 44
C. <u>De verzoeken om verklaring voor recht, het tussenarrest van 22 september 2022 en het arrest van het Rectificatie van 29 september 2022</u>	p. 44
III. <u>BESPREKING EN BESLISSING VAN DE RECHTBANK</u>	p. 54
A. <u>De betrokken partijen identificeren</u>	p. 54
B. <u>Ontvankelijkheids- en bevoegdheidsvraagstukken</u>	p. 56
1. <u>Ontvankelijkheid van beroepen</u>	p. 56
2. <u>Toelaatbaarheid van vrijwillige tussenkomsten in beroep</u>	p. 59
3. <u>De bevoegdheid van de jurisdictie</u>	p. 60
4. <u>Ontvankelijkheid van oorspronkelijke handelingen</u>	p. 63
a) <u>Beginselen inzake de ontvankelijkheid van gerechtelijke procedures</u>	p. 64
b) <u>Ontvankelijkheid van de vordering van Klimaatzaakp</u>	. 65
c) <u>Ontvankelijkheid van individuele verzoekenp</u>	. 69
C. <u>Onderzoek van de middelen</u>	p. 71
1. <u>Het eerste middel: schending van de artikelen 2 en 8 EVRM</u>	p. 71
a) <u>De toepassing van de artikelen 2 en 8 van het EVRM, met name in milieuzakenp</u>	. 71
1) <i>Artikel 2 van het EVRM</i>	p. 72
2) <i>Artikel 8 van het EVRM</i>	p. 73
b) <u>Toetsing door de nationale rechter, subsidiariteit en beoordelingsmarge</u>	p. 75



c) <u>De rechtstreekse werking van de artikelen 2 en 8 van het EVRM en de scheiding der machten</u>	p. 78
d) <u>A</u> <u>ca</u> <u>ion</u> <u>in</u> <u>de</u> <u>zaak</u> <u>in</u> <u>kwestie</u>	p. 83
1) <u>Inleidende opmerkingen</u>	p. 83
2) <u>Naleving van artikel 2 van het EVRM</u>	p. 86
- Het risico	p. 86
- Risicobewustzijn	p. 87
- De periode 2013-2020	p. 88
- de periode 2021-2030	p. 99
3) <u>Naleving van artikel 8 van het EVRM</u>	p. 111
2. Tweede middel: schending van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek	p. 112
<i>Inleiding</i>	p. 112
a) <u>beginselen inzake burgerlijke aansprakelijkheid</u>	p. 113
1) <i>Fout, schade en een oorzakelijk verband</i>	p. 113
2) <i>Het gedrag van het slachtoffer</i>	p. 115
3) <i>De aquiliaanse verantwoordelijkheid van de overheid</i>	p. 116
b) <u>Onderzoek van de vermeende fouten</u>	p. 119
1) <i>Wat betreft het identificeren van de betrokken krachten</i>	p. 120
2) <i>De beperkte capaciteit van België om de opwarming van de aarde tegen te gaan</i>	p. 121
3) <i>De periode 2013-2020</i>	p. 122
4) <i>De periode 2021-2030</i>	p. 125
5) <i>Voor beide periodes samen</i>	p. 128
6) <i>Individuele overtredingen</i>	p. 129
7) <i>Conclusie</i>	p. 131
c) <u>Wat betreft de schade</u>	p. 132
d) <u>Wat betreft het oorzakelijk verband</u>	p. 137
e) <u>Wat het gedrag van rekwiranten betreft</u>	p. 140
D. <u>Bevelen</u>	p. 141
1. <u>Toepasselijke beginselen</u>	. 141
a) <u>Bevel en het beginsel van scheiding der machten</u>	. 141
b) <u>In</u> <u>ion</u> <u>en</u> <u>verbod</u> <u>voor</u> <u>de</u> <u>rechter</u> <u>om</u> <u>uitspraak</u> <u>te</u> <u>doen</u> <u>bij</u> <u>wege</u> <u>van</u> <u>algemene</u> <u>bepaling</u>	. 144
c) <u>In</u> <u>stand</u> <u>houding</u> <u>en</u> <u>eerbiediging</u> <u>van</u> <u>de</u> <u>bevoegdheidsverdeling</u> <u>tussen</u> <u>de</u> <u>federale</u> <u>staat</u> <u>en</u> <u>de</u> <u>gewesten</u>	. 144
d) <u>In</u> <u>o</u> <u>n</u> <u>c</u> <u>t</u> <u>i</u> <u>o</u> <u>n</u> <u> als</u> <u>sanctie</u> <u>voor</u> <u>schending</u> <u>van</u> <u>de</u> <u>artikelen</u> <u>2</u> <u>en</u> <u>8</u> <u>van</u> <u>het</u> <u>EVRM</u>	. 146



De oceaan, bodem en vegetatie absorberen bijna de helft van alle antropogene CO₂ uitstoot en deze "koolstofputten" beperken het broeikaseffect en de opwarming van de aarde.

2. Het verband tussen de uitstoot van broeikasgassen en de opwarming van de gemiddelde temperatuur op aarde en de klimaatverandering is geleidelijk vastgesteld door de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (hierna "IPCC" genoemd, zie *hieronder*).

Er is een lineair verband tussen het niveau van de CO₂-concentratie in de atmosfeer en de temperatuurstijging op aarde. De concentratie van CO₂ in de atmosfeer wordt aangeduid met de afkorting "ppm" (deeltjes per miljoen). De concentratie van CO₂ in de atmosfeer is gestegen van 280 ppm in de jaren 1950 tot het huidige niveau van 419,47 ppm.

Dit maakt het mogelijk om het zogenaamde *mondiale* koolstofbudget te bepalen, d.w.z. de totale hoeveelheid CO₂ die in de atmosfeer aanwezig kan zijn om een bepaalde mondiale temperatuurdrempel niet te overschrijden.

Het *residuele* koolstofbudget houdt rekening met de hoeveelheid CO₂ die zich al in de atmosfeer bevindt en komt overeen met de hoeveelheid CO₂ die nog kan worden uitgestoten om te voorkomen dat een bepaalde opwarmingsdrempel wordt overschreden.

De gemiddelde opwarming van de aarde heeft nu 1,1°C bereikt. Deze huidige opwarming is te wijten aan de accumulatie van broeikasgassen in het verleden. De effecten van de huidige uitstoot van broeikasgassen zullen nog tientallen jaren voelbaar zijn.

Boven een bepaalde opwarmingsdrempel, die gevaarlijk zou zijn, kunnen ecosystemen zich niet meer aanpassen, verdwijnt de voedselzekerheid en is duurzame economische ontwikkeling niet meer mogelijk.

Het is nu algemeen aanvaard dat, om de risico's van klimaatverandering te beperken, de gemiddelde opwarming van de aarde onder de 1,5°C moet worden gehouden (met geen of beperkte overschrijding). De opwarming van de aarde beperken betekent de totale cumulatieve antropogene CO₂-uitstoot sinds de pre-industriële periode beperken, d.w.z. binnen een totaal koolstofbudget blijven.

In het speciale IPCC-rapport over opwarming beperkt tot 1,5°C (hieronder besproken, punt 30) wordt het resterende koolstofbudget geraamd op 420 GtCO₂ (miljard ton CO₂, voor een kans van 2 op 3 om onder de 1,5°C te blijven) of 580 GtCO₂ (voor een kans van 1 op 2 om onder de 1,5°C te blijven). In het laatste IPCC-rapport (AR6) is dit budget naar beneden bijgesteld tot 500 GtCO₂ voor een kans van 1 op 2 om onder de 1,5°C te blijven. In een scenario met twee kansen op drie zou dit budget volgens de rekwiranten in het hoofdgeding, die op dit punt niet worden betwist, 400 GtCO₂ zijn.

3. De opwarming van de aarde heeft verschillende gevolgen voor het klimaat in verschillende delen van de wereld. Terwijl de gemiddelde opwarming van de aarde momenteel 1,1°C bedraagt, is dat in Europa ongeveer 1,9°C.

De Rekenkamer heeft deze beoordeling niet aangetroffen in de samenvatting van het AR6, noch in de samenvatting die bedoeld is voor politieke besluitvormers.

In Europa zien we bijvoorbeeld al een toename van branden, droogtes, hittegolven, extreme regenval, stormen (en overstromingen), smeltende gletsjers en een stijgende zeespiegel.

Elke temperatuurstijging brengt grotere risico's en potentiële cascade-effecten met zich mee. Een warmere atmosfeer kan meer waterdamp bevatten, wat ook het broeikaseffect versterkt; op dezelfde manier vernietigen branden bossen, die niet langer hun rol als koolstofputten kunnen vervullen.

Boven een bepaald niveau van opwarming kunnen omslagpunten optreden, d.w.z. verschijnselen die abrupte en onomkeerbare veranderingen teweegbrengen, die op hun beurt cascadereducties in gang zetten die de opwarming versterken. Het IPCC heeft een aantal van dergelijke omslagpunten geïdentificeerd:

- het verdwijnen van de ijskap van Groenland,
- de verstoring van belangrijke oceaanstromingen, waaronder het einde van de Noord-Atlantische subpolaire stroming die ons gematigde klimaat garandeert;
- het verdwijnen van Arctisch zomerijs;
- het ontdooien van de permafrostlaag op de bodem van de toendra en het smelten van permafrostlagen op de zeebodem, waar grote hoeveelheden methaan (BKG) zijn opgeslagen, die in de atmosfeer terecht zullen komen;
- de dood van Arctische en warmwaterkoraalriffen;
- het uitdrogen van het Amazonegebied, waardoor de tropische wouden in dit gebied minder CO₂ kunnen opnemen en zelfs een bron van CO₂-uitstoot kunnen worden

Naarmate de klimaatwetenschap vordert, wordt het duidelijk dat de veranderingen sneller gaan en ernstiger zijn dan eerder werd gedacht.

B. Wetenschappelijke rapporten gebruikt om opwarming van de aarde tegen te gaan op internationaal niveau

4. Op 6 december 1988 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties Resolutie 43/53 aan over de bescherming van het wereldklimaat voor huidige en toekomstige generaties. In deze resolutie beschouwden de Verenigde Naties klimaatverandering als een "*gemeenschappelijke zorg van de mensheid*" en kwamen ze overeen dat "*tijdig de nodige stappen moeten worden ondernomen om de klimaatverandering in een wereldwijd kader aan te pakken*".

Tegelijkertijd richtten de Wereld Meteorologische Organisatie (hierna "WMO") en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (hierna "UNEP") de Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering of IPCC op, een intergouvernementele en wetenschappelijke instantie die openstaat voor alle leden van de Verenigde Naties (hierna "VN") en WMO.



5. Met regelmatige tussenpozen (om de vijf tot zeven jaar) brengt het IPCC rapporten uit waarin de stand van de kennis over klimaatverandering wordt beoordeeld. Deze rapporten vormen de belangrijkste wetenschappelijke input voor de internationale klimaatonderhandelingen die plaatsvinden onder auspiciën van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna "UNFCCC", besproken in punt 9).

De opdracht van het IPCC bestaat erin de meest recente wetenschappelijke, technische en socio-economische gegevens die wereldwijd worden gepubliceerd en die nuttig zijn om de klimaatverandering te begrijpen, te onderzoeken en te evalueren, met de bedoeling ze ter beschikking te stellen van de beleidsmakers. Volgens de onbetwiste gegevens die de Belgische Staat en de partijen in het hoofdgeding in hun conclusies hebben verstrekt, telt het IPCC momenteel 195 lidstaten, waaronder België.

Volgens de gezamenlijke toelichtingen van de partijen begint de voorbereiding van elk rapport met een "scoping"-bijeenkomst waarop de aangestelde experts een werkplan opstellen, dat vervolgens wordt voorgelegd aan een "panel" dat onder andere beslist over de aanstelling van de experts die de auteurs van het rapport zullen zijn. Deze deskundigen stellen een eerste versie op, die vervolgens ter beoordeling aan regeringsvertegenwoordigers en andere deskundigen wordt voorgelegd. Een rapport moet meerdere keren worden gelezen voordat het uiteindelijk wordt goedgekeurd.

Sinds 1990 heeft het IPCC zes evaluatierapporten gepubliceerd, elk met drie basiscomponenten (een component gewijd aan de fysische principes van klimaatverandering, een component die de effecten, kwetsbaarheid en aanpassing aan klimaatverandering van zowel sociaaleconomische als natuurlijke systemen bestudeert, en een component die zich bezighoudt met manieren om klimaatverandering te beperken).

Deze zes rapporten staan bekend onder de volgende afkortingen

- FAR (*First Assessment Report*) voor het eerste rapport in 1990;
- SAR (*Second Assessment Report*) voor het tweede rapport in 1995;
- TAR (*Third Assessment Report*) voor het derde rapport in 2001;
- AR4 (*vierde beoordelingsrapport*) voor het vierde rapport in 2007;
- AR5 (*Sth Assessment Report*) voor het vijfde rapport van 2013-2014 ;
- AR6 (*6th Assessment Report*) voor het zesde rapport van 2021-2023.

De samenvatting van de 6^e evaluatiecyclus, inclusief een samenvatting voor beleidsmakers, werd onlangs gepubliceerd op 20 maart 2023.

Naast deze rapporten heeft het IPCC in 2018 en 2019 ook speciale rapporten (SR's) gepubliceerd. Op 8 oktober 2018 publiceerde het IPCC een speciaal rapport over de gevolgen van een opwarming van de aarde met 1,5°C, waarop de Rekenkamer zal terugkomen (zie paragraaf 30 hieronder).

6. Het UNEP heeft van zijn kant de taak gekregen om jaarverslagen op te stellen over de kloof tussen de behoeften en de vooruitzichten voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen.
7. De WMO heeft ook jaarlijkse rapporten gepubliceerd over de toestand van broeikasgassen in de atmosfeer.



C. Ontwikkelingen in internationale verbintenissen en in de Europese en nationale systemen van België naarmate de kennis beschikbaar wordt

1. Inleiding

8. Naast het UNFCCC is het wereldwijde klimaatbeheer voornamelijk gebaseerd op

het Kyoto-protocol van 1997;
Doha-wijziging van het Kyoto-protocol (2012); Overeenkomst van Parijs (2015).

Gelet op de tijdsdoelstellingen die in deze teksten zijn vastgelegd, zijn er drie chronologische periodes die de internationale verbintenissen van België sturen: van 2008 tot 2012, van 2013 tot 2020 en ten slotte van 2021 tot 2050.

Voor elk van deze verbintenisperiodes zal het Rekenhof achtereenvolgens de stand van de wetenschappelijke kennis over de opwarming van de aarde, de bijdragen van de verschillende Conferenties van de Partijen (hierna "de COP's") - d.w.z. de beschouwing van het klimaatprobleem door de internationale *politieke* gemeenschap, de *juridische* verbintenissen (hoewel niet noodzakelijk bindend) die België op internationaal en Europees niveau verbinden, en ten slotte de implementatie ervan in ons rechtssysteem en de verkregen resultaten, voor zover ze beschikbaar zijn, onderzoeken.

Eerst en vooral moeten we kort het verdrag vermelden dat de basis vormt van deze klimaatgovernance, namelijk het UNFCCC.

9. Het UNFCCC is ondertekend op de Wereldmilieutop in Rio op 9 mei 1992. Het is in werking getreden op 21 maart 1994 en volgens de verklaringen van de rekwiranten in het hoofdgeding zijn momenteel 197 staten (196 landen en de Europese Unie) partij bij het verdrag. België heeft het op 4 juni 1992 ondertekend en op 16 januari 1996 geratificeerd.

De doelstelling van het verdrag is *"het stabiliseren, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het verdrag, van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarbij gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen"* (artikel 2).

Artikel 3 van het UNFCCC omschrijft de leidende beginselen voor de maatregelen die door elke partij moeten worden genomen om de doelstelling van het verdrag te bereiken, waaronder :

- het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden (PRCD), dat rekening houdt met de respectieve capaciteiten van de partijen en de ontwikkelde landen in staat stelt om
Het loopt "*voorop in de strijd tegen klimaatverandering en de schadelijke gevolgen ervan*" (artikel 3.1.);



- het voorzorgsbeginsel: het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid mag niet worden gebruikt als reden om preventieve maatregelen uit te stellen (artikel 3, lid 3).

Het Verdrag vereist ook de publicatie van nationale inventarissen van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van alle broeikasgassen (artikel 4).

In artikel 4 van het UNFCCC worden ook de verplichtingen van de partijen uiteengezet, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verplichtingen van de landen die zijn opgenomen in de bijlagen I en II en die van de landen die niet in de bijlagen zijn opgenomen. Bijlage I van het Klimaatverdrag groepeert de "*ontwikkelde landen*", d.w.z. de geïndustrialiseerde landen die in 1992 lid waren van de OESO, alsook de landen waarvan de economie zich in een overgangsfase naar een markteconomie bevindt, in het bijzonder Rusland en verschillende Oost-Europese landen. België is opgenomen in deze Bijlage I, evenals in Bijlage II, waarin sommige leden van Bijlage I zijn opgenomen, d.w.z. uitsluitend OESO-leden.

Tot slot stelt artikel 7 van het UNFCCC de Conferentie van de Partijen of "COP" in als het hoogste orgaan van het Klimaatverdrag. Het is haar taak om toe te zien op de uitvoering van het UNFCCC, om te bepalen of de genomen maatregelen voldoende zijn om het uiteindelijke doel van het Klimaatverdrag te bereiken, namelijk het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering, en om, binnen haar mandaat, de noodzakelijke besluiten te nemen om de effectieve toepassing van het Klimaatverdrag te bevorderen. Voor de besluitvorming binnen de COP's wordt bij voorrang de consensusregel toegepast (artikel 15, lid 3).

2. Verbintenisperiode van 2008 tot 2012

a) Stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment

10. Uit de IPCC-rapporten van 1990 en 1995 bleek dat er nog steeds enige onzekerheid bestond over het precieze verband tussen de uitstoot van broeikasgassen door menselijke activiteiten en de stijging van de gemiddelde temperatuur aan het aardoppervlak.

In zijn rapport van 1990 merkte het IPCC met name op dat de uitstoot als gevolg van menselijke activiteiten de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer aanzienlijk deed toenemen: kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's) en distikstofoxide (N₂O), maar dat zijn voorspellingen door onvoldoende kennis onderhevig waren aan talrijke onzekerheden, met name wat betreft het tempo, de schaal en de regionale configuratie van de voorspelde veranderingen.

Op pagina 5 van het samenvattend rapport van 1995 gaf het IPCC aan, na duidelijke tekenen te hebben waargenomen van veranderingen in bepaalde extreme omstandigheden en bepaalde indicatoren van klimaatvariabiliteit op regionale schaal, dat het nog niet mogelijk was geweest om een ondubbelzinnig verband te leggen tussen deze veranderingen en menselijke activiteiten.

11. Sinds 2001 is het verband tussen klimaatverandering en menselijke activiteit duidelijk aangetoond.

In zijn samenvattend rapport van 2001 merkte het IPCC op **d a t** sinds **d e** tijd van het

In het pre-industriële tijdperk verhoogden menselijke activiteiten de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer en het grootste deel van de opwarming die de afgelopen vijftig jaar is waargenomen, is te wijten aan menselijke activiteiten (blz. 4).

12. Het 4e^e rapport van het IPCC in 2007 markeert een keerpunt in de ontwikkeling van kennis over klimaatverandering. Op pagina 5 e.v. van het samenvattende rapport concludeerde het IPCC dat :

"Het grootste deel van de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur die sinds het midden van de 20e eeuw is waargenomen, is zeer waarschijnlijk toe te schrijven aan de toename van antropogene broeikasgasconcentraties. Het is waarschijnlijk dat alle continenten, met uitzondering van Antarctica, de afgelopen vijftig jaar een duidelijke antropogene opwarming hebben doorgemaakt".

In het rapport wordt met name opgemerkt dat menselijke activiteiten *"zeer waarschijnlijk hebben bijgedragen aan de stijging van de zeespiegel in de tweede helft van de 20e eeuw"* en dat *"de stijging van de zeespiegel in deze periode waarschijnlijk is toe te schrijven aan menselijke activiteiten"*.

"Deze veranderingen hebben ongetwijfeld het risico op hittegolven, de toename van droogte sinds de jaren 1970 en de frequentie van zware neerslaggebeurtenissen verhoogd", en dat "het waarschijnlijk is dat de antropogene opwarming die de afgelopen dertig jaar heeft plaatsgevonden een belangrijke rol heeft gespeeld op wereldschaal in de waargenomen veranderingen in veel fysische en biologische systemen".

Het rapport stelt ook dat *"de uitstoot van broeikasgassen een piek moet bereiken en vervolgens moet afnemen om de atmosferische concentraties van deze gassen te stabiliseren. Hoe lager het nagestreefde stabilisatieniveau, hoe sneller de piek moet worden bereikt"* (blz. 20: tabel).

In dit vierde verslag worden ook scenario's uiteengezet voor het beperken van de wereldwijde temperatuurstijging, en met name dat, om de opwarming te beperken tot 2°C à 2,4°C, de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer zich moet stabiliseren op een niveau tussen 445 en 490 ppm CO₂-eq, ervan uitgaande dat de emissies tussen 2000 en 2015 hun piek bereiken.

Ten slotte wordt in het deel over de manieren om de klimaatverandering tegen te gaan gesteld dat, om de concentratie van broeikasgassen te beperken tot 450 ppm CO₂-eq, de Annex I-landen (waaronder België) hun broeikasgasemissies tegen 2020 met 25 tot 40% moeten verminderen (hfdst. 13, p. 776).

b) COP-bijdragen tussen 2007 en 2012

13. Zoals hierboven uitgelegd, komen de COP's periodiek bijeen en zijn ze verantwoordelijk voor het toezicht op het internationale verdrag dat aan de basis ligt van het Klimaatverdrag, door de staten en de Europese Unie die het geratificeerd hebben samen te brengen (zie V. LEFEBVE, "L'Affaire climat (Klimaatzaak). LEFEBVE, "Klimaatzaak. Une mobilisation sociale en droit, scientifique et politique", *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, no. 2553-2554, 2022, p. 16).
14. Tijdens COP 13 op Bali in december 2007 hebben de partijen bij het UNFCCC het Bali-actieplan aangenomen, waarvan de preambule expliciet de noodzaak erkent om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk te verminderen om de uiteindelijke doelstelling van het UNFCCC te halen en benadrukt de urgentie waarmee dit moet gebeuren, onder verwijzing naar de conclusies van het 4e evaluatieverslag van het IPCC^e " *volgens welke de opwarming van het klimaatsysteem onbetwistbaar is en elk uitstel van de vermindering van de emissies de kansen om een stabilisatie van de emissies op lagere niveaus te bereiken aanzienlijk vermindert en het risico van ernstigere gevolgen van de klimaatverandering vergroot*".

Het Actieplan van Bali verwijst in een voetnoot ook naar hoofdstuk 13, blz. 776, van het vierde^e IPCC-rapport (d.w.z. dat van 2007) waarin, om de broeikasgasconcentratie in de atmosfeer op 450 ppm CO₂ eq. te houden, wat nodig is om een opwarming van meer dan 2°C te voorkomen, een vermindering van de broeikasgasemissies van 25 tot 40% tegen 2020 wordt voorgeschreven voor de landen van Bijlage I.

In dit verband merkt de Rekenkamer op dat de ad hoc-werkgroep inzake verdere verplichtingen voor de partijen van bijlage I uit hoofde van het Protocol van Kyoto in haar eerdere verslag van 17 september 2007 over de werkzaamheden van haar vierde zitting, die van 27 tot en met 31 augustus 2007 in Wenen werd gehouden, reeds had benadrukt dat, *"teneinde het laagste stabilisatieniveau te bereiken dat in het kader van de werkzaamheden van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering tot dusver is vastgesteld, en de potentiële schade dienovereenkomstig te beperken, moeten de partijen van bijlage I tegen 2020 gezamenlijk hun emissies verminderen tot een niveau tussen 25% en 40% onder dat van 1990, met de middelen die hun ter beschikking staan om deze doelstellingen te bereiken"*.

15. Sinds 2009 is er op internationaal niveau een groeiend bewustzijn van de noodzaak om van de doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C over te stappen op een doelstelling om de opwarming te beperken tot 1,5°C.
16. In december 2009 ondertekenden de staten die partij zijn op COP 15 het Akkoord van Kopenhagen, waarin wordt bevestigd dat *"rekening houdend met het wetenschappelijke standpunt dat de wereldwijde temperatuurstijging moet worden beperkt tot 2°C, wij onze gezamenlijke langetermijnactie ter bestrijding van klimaatverandering moeten versterken, op basis van billijkheid en met het oog op duurzame ontwikkeling"*.

Deze overeenkomst verwijst naar de aanbevelingen van het 4e^{te} IPCC-evaluatierapport, geactualiseerd in 2009, en roept op tot *"een evaluatie van de uitvoering van deze overeenkomst tegen ÎCÎ Ô 2015, met name in het licht van de uiteindelijke doelstelling van het Verdrag"*, die zal bestaan uit

"Dit zou betekenen dat overwogen moet worden de langetermijndoelstelling te versterken, rekening houdend met de verschillende elementen die uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komen, in het bijzonder met betrekking tot een temperatuurstijging van 1,5°C".

17. In 2010 hebben de lidstaten tijdens COP 16 de afspraken van Cancún aangenomen waarin, onder verwijzing naar de wetenschappelijke conclusies van de IPCC, het actieplan van Bali en het akkoord van Kopenhagen, de COP-partijen overeenkwamen dat
 - Klimaatverandering heeft een impact op de effectieve uitoefening van mensenrechten, in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen;

- Volgens wetenschappelijke gegevens is een sterke vermindering van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen essentieel om de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde onder de 2°C ten opzichte van pre-industriële niveaus te houden;
- Er moet worden nagedacht over een versterking van de mondiale langetermijndoelstelling op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke kennis, in het bijzonder met betrekking tot een wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging van 1,5°C.

In dezelfde beschikking erkenden de partijen bij het Protocol van Kyoto dat in de bijdrage van Werkgroep III van het 4e^e beoordelingsrapport van het IPCC werd aangegeven dat het bereiken van de door het Internationale Panel inzake klimaatverandering vastgestelde minimumniveaus vereist dat bijlage 1-landen als groep tegen 2020 een vermindering van de broeikasgasemissies realiseren van -25-40% ten opzichte van 1990 (preambule van Besluit 1/CMP.6, blz. 3).

18. COP 17 in Durban in 2011 merkte de *"ernstige bezorgdheid"* van regeringen op over *"de aanzienlijke kloof tussen het gecombineerde effect van de mitigatieverplichtingen van de partijen voor de jaarlijkse wereldwijde uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 en de mondiale emissieroutes die een redelijk vooruitzicht bieden om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur te beperken tot minder dan 2°C of 1,5°C boven het pre-industriële niveau"*.

In de preambule van deze COP wordt uitdrukkelijk gesteld dat de doelstelling van bijlage I-landen is om hun totale emissies tegen 2020 met ten minste 25-40% te verminderen ten opzichte van 1990 (preambule van Besluit 1/CMP.7, blz. 2).

Aan het einde van deze COP werd besloten een proces op gang te brengen met het oog op de opstelling, in het kader van het UNFCCC, van een protocol, een ander rechtsinstrument of een onderling overeengekomen tekst met rechtskracht, een proces dat zal worden uitgevoerd in het kader van een ondersteunend orgaan van het verdrag, de ad-hocwerkgroep van het Platform van Durban voor intensievere actie.

- c) De toezeggingen die sindsdien op internationaal en Europees niveau zijn gedaan
UNFCCC

- *Het Kyoto-protocol (1997)*

19. Tijdens de eerste vergadering van de Conferentie van de Partijen in Berlijn in 1995 waren de vertegenwoordigers van meer dan 120 landen die het UNFCCC al hadden geratificeerd, van mening dat de verbintenissen in artikel 4, lid 2, onder a) en b), niet volstonden om de doelstellingen van het UNFCCC te halen. Daarom werd een onderhandelingsproces opgestart, dat leidde tot de goedkeuring in 1997 van het Protocol van Kyoto, dat op 11 december 1997 werd ondertekend tijdens COP 3, maar pas op 16 februari 2005 in werking trad.

Daarin verbonden de Annex I-landen, waaronder België, zich ertoe hun broeikasgasemissies te verminderen over een periode van vijf jaar, van 2008 tot 2012.

Artikel 3, lid 1, van het protocol bepaalt

"De in bijlage I opgenomen partijen zorgen er, afzonderlijk of gezamenlijk, voor dat hun totale antropogene emissie van kooldioxide-equivalenten van de in bijlage A genoemde broeikasgassen niet hoger is dan de hun toegewezen hoeveelheden, berekend op grond van hun in bijlage B vermelde gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie en in overeenstemming met de bepalingen van dit artikel, teneinde hun totale emissie van deze broeikasgassen in de verbintenisperiode 2008-2012 met ten minste 5% ten opzichte van 1990 te verminderen.

Artikel 4 van het protocol voorziet in de mogelijkheid dat de partijen de in artikel 3 genoemde verbintenissen gezamenlijk nakomen.

Om een zekere mate van flexibiliteit te waarborgen, zijn zogenaamde flexibiliteitsmechanismen ingevoerd, waaronder de mogelijkheid voor landen met reductiedoelstellingen om deel te nemen aan de handel in emissierechten teneinde te voldoen aan hun verplichtingen krachtens artikel 3 (artikel 17).

20. België is, net als de Europese Unie, partij bij het Kyoto-protocol sinds 29 april 1998.

Intern is het Kyoto-protocol het voorwerp geweest van een instemmingswet op zowel federaal als regionaal niveau³.

Bijlage B van het Protocol stelde de Belgische doelstelling vast op -8% broeikasgasemissies tegen 2012 in vergelijking met het basisniveau van 1990. Bijlage B stelde dezelfde doelstelling voor de Europese Unie vast op -8% onder het niveau van 1990 tegen 2012.

21. De Europese Unie maakte gebruik van de mogelijkheid die wordt geboden door artikel 3, lid 1, en artikel 4 van het Protocol van Kyoto en nam Beschikking 2002/358/EG aan, die voor 2012 een algemene doelstelling vaststelde om de uitstoot van broeikasgassen met 8% te verminderen ten opzichte van 1990, terwijl de doelstelling voor België voor de periode 2008-2012 werd teruggebracht tot -7,5% van zijn broeikasgasemissies. Deze doelstelling verving voor België de 8%-doelstelling van het Kyoto-protocol, zoals bepaald in artikel 4.5 van dat protocol. Overeenkomstig artikel 4.6 van het Protocol wordt België pas weer verantwoordelijk voor het niveau van zijn emissies zoals bepaald in het Protocol als de gezamenlijke doelstelling van de Europese Unie niet wordt gehaald.

22. Op 13 oktober 2003 werd Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie aangenomen.

³Vgl. de wet van 26 september 2001 houdende instemming met het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en de bijlagen A en B, gedaan te Kyoto op 11 december 1997; het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 juli 2001 houdende instemming met het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en de bijlagen A en B, gedaan te Kyoto op 11 december 1997; het besluit van het Vlaamse Gewest van 22 februari 2002 houdende instemming met het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en de bijlagen A en B, gedaan te Kyoto op 11 december 1997; het besluit van het Waalse Gewest van 21 maart 2002 houdende instemming met het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en de bijlagen A en B, gedaan te Kyoto op 11 december 1997.



In tegenstelling tot internationale mechanismen maakt het Europese systeem onderscheid tussen het beheer van broeikasgasemissies per activiteitensector.

De Europese Unie heeft bijvoorbeeld een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten opgezet, bekend als het "emissiehandelssysteem" of "ETS", waarbij bedrijven emissierechten krijgen toegewezen die ze met elkaar kunnen verhandelen. Het doel van dit systeem is om de milieu-inspanningen van deze bedrijven, die hun ongebruikte emissierechten kunnen verkopen, te belonen.

In de sectoren die niet zijn opgenomen in dit handelssysteem, of "niet-ETS"-sectoren (vervoer, gebouwen, landbouw en een deel van energie en industrie), krijgt elke lidstaat een emissiequotum dat hij niet mag overschrijden.

In haar mededeling van 10 januari 2007 stelde de Europese Commissie voor dat *"de EU zich in de context van internationale onderhandelingen ten doel zou moeten stellen de uitstoot van broeikasgassen (BKG) door de ontwikkelde landen tegen 2020 met 30% te verminderen (ten opzichte van 1990)"*, aangezien een dergelijke inspanning *"noodzakelijk wordt geacht om de stijging van de temperatuur op aarde te beperken tot 2 graden Celsius"*⁴.

De Europese Unie is vervolgens in 2007 verbintenissen aangegaan om haar broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990 (conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 8 en 9 maart 2007, punt 32). De Europese Unie stelde ook voor om tegen 2020 te kiezen voor een vermindering van de broeikasgasemissies met 30% ten opzichte van 1990, *"op voorwaarde dat andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare emissiereducties verbinden en dat economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en capaciteiten"* (Ibid., punt 31).

Op 31 januari 2008 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin het eraan herinnert *"dat de geïndustrialiseerde landen, met inbegrip van de landen die het Protocol van Kyoto nog niet hebben geratificeerd, een leidende rol moeten spelen in de wereldwijde strijd tegen klimaatverandering en zich ertoe moeten verbinden hun emissies tegen 2020 met ten minste 30% en tegen 2050 met 60% tot 80% te verminderen ten opzichte van 1990"* (Resolutie van 31 januari 2008 over de resultaten van de Conferentie van Bali over klimaatverandering (COP 13 en COP/MOP 3, PB C 68 E van 21. 3. 2009, blz. 13).3.2009, p. 13).

Op 17 december 2008 nam het Europees Parlement het klimaat- en energiepakket 2013-2020 aan, dat onder andere tot doel heeft de Europese Unie⁵ in staat te stellen haar broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990 (deze vermindering kan oplopen tot 30% in het geval van een internationale overeenkomst).

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De wereldwijde klimaatverandering beperken tot 2 graden Celsius. Het beleid tot 2020 en daarna, COM(2007) 2 definitief, Brussel, 10 januari 2007.

⁵ Net als in de eerste verbintenisperiode hebben de Europese Unie en de lidstaten ervoor gekozen om hun gekwantificeerde verplichtingen inzake de beperking of vermindering van broeikasgasemissies voor de tweede



Daartoe heeft de Europese Unie .

- Richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, waarbij de inspanning van de Europese Unie voor de ETS-sector wordt vastgesteld op een reductie van haar broeikasgasemissies in 2020 met -21%⁶ ten opzichte van 2005; punt 6 van de preambule van deze richtlijn luidt als volgt: "*Teneinde de zekerheid en voorspelbaarheid van de Gemeenschapsregeling te vergroten, is het passend bepalingen vast te stellen die erop gericht zijn de bijdrage van de Gemeenschapsregeling tot het bereiken van een algehele beperking van meer dan 20% te verhogen, met name met het oog op de door de Europese Raad vastgestelde doelstelling van 30% in 2020, aangezien dit reductieniveau wetenschappelijk noodzakelijk wordt geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen*";
- de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen tussen de lidstaten (niet-ETS) (beschikking 406/2009/EG); dit besluit legt nationale streefcijfers vast voor 2020 voor de vermindering van broeikasgasemissies in niet-ETS-sectoren; voor België is het streefcijfer vastgesteld op -15% in 2020 ten opzichte van de niveaus van 2005.

d) Toezeggingen vertalen naar interne orde en behaalde resultaten

23. In het Belgische nationale rechtssysteem wordt de verdeling van klimaatgerelateerde bevoegdheden geregeld via een aantal exclusieve bevoegdheden, onder de verantwoordelijkheid van verschillende autoriteiten.

Om de naleving van de Belgische klimaatverbintenissen te garanderen en de samenwerking tussen de gefedereerde overheden te concretiseren, werden verschillende vormen van samenwerking georganiseerd, met name via verplichte of facultatieve samenwerkingsakkoorden of via overleg- en samenwerkingsorganen in klimaataangelegenheden (zie C. ROMAINVILLE, "Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2022/1-2, spec. p. 91).

24. Artikel 92bis, §§ 2 tot 4undecies, van de bijzondere wet inzake institutionele hervorming bepaalt op welke gebieden (waarvan sommige klimaatgerelateerd zijn) een samenwerkingsovereenkomst moet worden gesloten. De bijzondere wet bevat echter geen specifieke verplichting om samen te werken in de strijd tegen klimaatverandering. In een arrest van 14 juni 2012 (nr. 76/2012) heeft het Grondwettelijk Hof de lijst van verplichte samenwerkingsovereenkomsten echter uitgebreid met samenwerking op het gebied van broeikasgasemissies door de luchtvaart. Er zijn een aantal structuren opgezet om praktische samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus te bevorderen.

⁶ In overweging 5 staat: "*Opdat de Gemeenschap haar verbintenis om de broeikasgasemissies op economisch aanvaardbare wijze met ten minste 20% ten opzichte van 1990 te verlagen, kan nakomen, moeten de aan deze installaties toegewezen emissierechten tegen 2020 21% onder hun emissieniveau van 2005 liggen*".



Overeenkomstig artikel 141 van de Grondwet werd bij artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen een overlegcommissie opgericht die verantwoordelijk is voor het overleg tussen de verschillende overheidsniveaus. Overeenkomstig artikel 31b/s van dezelfde wet heeft dit Comité, om het overleg en de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten te bevorderen, een aantal interministeriële conferenties opgericht, elk met betrekking tot een specifiek beleidsterrein, waaronder met name de Interministeriële Conferentie voor het Milieu (CIE).

Op klimaatvlak werd de Nationale Klimaatcommissie (NCC) opgericht om ervoor te zorgen dat België zijn verbintenissen nakomt om de uitstoot van broeikasgassen op Europees en internationaal niveau te verminderen. Georganiseerd door het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangevuld door een samenwerkingsakkoord van 19 februari 2007 tussen de federale overheid en de Gewesten met betrekking tot de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, heeft de NCC onder meer als taak een Nationaal Klimaatplan (NCP) op te stellen, voor te leggen aan de CIE (zie *hierboven*) en op te volgen.

25. Tijdens de eerste verbintenisperiode maakte het klimaatbeleid het voorwerp uit van verschillende samenwerkingsakkoorden, waaronder in het bijzonder dat van 14 november 2002 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het opstellen, uitvoeren en opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het opstellen van rapporten, in het kader van het UNFCCC en het Protocol van Kyoto.

26. In december 2008 werd na het werk van de CNC een Nationaal Klimaatplan 2009-2012 opgesteld. Dit plan is gebaseerd op beleid en maatregelen die door elk van de vier besluitvormingsorganen zijn ontwikkeld.

Het Nationaal Klimaatplan werd sterk bekritiseerd. Mineraad (de Vlaamse Raad voor Leefmilieu en Natuur) benadrukte in zijn advies van 19 februari 2009 het beperkte en onduidelijke karakter van het Nationaal Klimaatplan en drong aan op een beter gecoördineerde en onderling afgestemde Belgische strategie tussen de federale en gefedereerde entiteiten (bijlage F.11 van de rekwiranten in het hoofdgeding).

In een verslag dat op 20 mei 2009 werd goedgekeurd en in juni 2009 naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd gestuurd, stelde het Rekenhof vast dat het Nationaal Klimaatplan "*niet beantwoordt aan de normen van een plan, geen politiek instrument is*" en dat "*het een staaf is van gewestelijke klimaatplannen, aangevuld met federale maatregelen*", en voegde eraan toe dat "*het plan geen enkel richtinggevend karakter heeft*" (bijlage C.4 van de rekwiranten in het hoofdgeding); van rekwiranten in het hoofdgeding; over de kritiek op dit rapport, zie ook F. VANRYKEL, "La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale", *R.B.D.C.*, 2017, p. 238).



Zo verklaarde het Waalse parlement in zijn Waalse regionale beleidsverklaring van 16 juli 2009 dat *"de door de Europese Unie vooropgestelde doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% (of met 30% in geval van een internationaal akkoord) te verminderen ten opzichte van 1990 lovenswaardig maar ontoereikend zijn; dat Europa "verder vooruit moet kijken, en België en Wallonië dus ook"; dat, "in geval van een internationaal akkoord, de regering België zal vragen om te pleiten voor een verhoging van de Europese doelstelling tot 40%" en dat de Waalse regering "zich ertoe verbindt om, in de dynamiek die op gang werd gebracht door het Lucht-Klimaatplan en het Plan voor een duurzaam energiebeheer, een strategie te volgen die ons in staat zal stellen om onze emissies tegen 2020 met 30% en tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen. Dit moet deel uitmaken van een gezamenlijke Belgische en Europese aanpak.*

Op federaal niveau heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 3 december 2009 in de aanloop naar de COP van Kopenhagen een resolutie aangenomen waarin ze de federale regering oproept om op internationaal en Europees niveau met name het feit te ondersteunen dat de vast te stellen doelstellingen rekening moeten houden met de aanbevelingen van het 4e IPCC-rapport, namelijk de collectieve vermindering van de uitstoot van broeikasgassen door de geïndustrialiseerde landen met 25-40% tegen 2020 en met 80% tegen 2050, en dat de Europese Unie de beslissing kan nemen om van 20% naar 30% te gaan als de inspanningen van de andere ontwikkelde landen vergelijkbaar zijn en de bijdragen van de ontwikkelingslanden adequaat zijn.

Op 9 december 2009 nam het Vlaams Parlement een resolutie aan die stelt dat *"het voorzorgsprincipe impliceert dat voor de groep van ontwikkelde landen reductiedoelstellingen nodig zijn van 25% tot 40% in 2020 ten opzichte van 1990 en minstens 80% tot 95% in 2050 ten opzichte van 1990"*.

28. Zoals hierboven uitgelegd, was de Belgische doelstelling voor de periode 2008-2012 om de uitstoot van broeikasgassen met 7,5% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Deze verbintenis hield in dat de uitstoot van broeikasgassen zou dalen van 145,729 Mt CO₂ eq. in 1990 tot 134,799 Mt als jaargemiddelde voor de periode 2008-2012.

Het wordt echter niet betwist dat, rekening houdend met de gegevens voor de vijf jaren van de verbintenisperiode (2008 tot 2012), België zijn emissies met gemiddeld 14% (op jaarbasis) heeft verminderd ten opzichte van het referentieniveau van 1990⁷, zodat zijn doelstellingen, zoals bepaald op Europees niveau en in toepassing van het Protocol van Kyoto, zijn gehaald.

3. Verbintenisperiode van 2013 tot 2020

a) Stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment

⁷ De cijfers voor reducties in broeikasgasemissies die door de Belgische regering worden aangehaald, zijn te vinden

29. In zijn vijfde rapport van 2013-2014 (p. 17 en 20 van de samenvatting voor beleidsmakers) merkt het IPCC op dat *"de invloed van menselijke activiteiten is waargenomen in de opwarming van de atmosfeer en de oceanen, veranderingen in de mondiale watercyclus, de terugtrekking van sneeuw en ijs, de stijging van het wereldgemiddelde van de zeespiegel en veranderingen in sommige klimaatextremen"*; dat de *"zekerheid over dit onderwerp is toegenomen sinds het vierde evaluatierapport"* en dat het *"zeer waarschijnlijk is dat menselijke invloed de belangrijkste oorzaak is van de opwarming die sinds het midden van de 20e eeuw is waargenomen"*. Volgens het IPCC zal de stijging van de mondiale oppervlaktetemperatuur tegen het einde van de 21e eeuw in de meeste scenario's groter zijn dan 1,5°C vergeleken met de periode tussen 1850 en 1900, en in sommige scenario's waarschijnlijk groter dan 2°C.

Hij concludeert: *"De meeste kenmerken van klimaatverandering zullen vele eeuwen blijven bestaan, zelfs als de CO₂-uitstoot wordt gestopt. De inertie van klimaatverandering is aanzienlijk, in de orde van enkele eeuwen, en is te wijten aan CO₂-uitstoot in het verleden, het heden en de toekomst"*.

30. Zoals hierboven vermeld, publiceerde het IPCC op 8 oktober 2018 een speciaal rapport over de opwarming van de aarde beperkt tot 1,5°C, waarvan de conclusies in grote lijnen als volgt zijn:

- Menselijke activiteiten hebben al een opwarming van de aarde veroorzaakt van ongeveer 1°C boven het pre-industriële niveau;
- De antropogene opwarming van de aarde neemt momenteel toe met 0,2°C per decennium als gevolg van vroegere en huidige emissies;
- In het huidige tempo zal de opwarming van de aarde waarschijnlijk 1,5°C bereiken tussen 2030 en 2052;
- de opwarming veroorzaakt door antropogene emissies vanaf de pre-industriële periode tot nu zal nog eeuwen aanhouden, zo niet millennia;
- Het is onwaarschijnlijk dat de antropogene emissies tot nu toe alleen een opwarming van de aarde van 1,5°C zullen veroorzaken;
- klimaatgerelateerde risico's groter zijn bij een wereldwijde opwarming van 1,5°C dan bij de huidige opwarming, maar kleiner dan bij een wereldwijde opwarming van 2°C.

In het speciale verslag van 2018 wordt geconcludeerd dat beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5°C (met geen of minimale overschrijding) inhoudt dat de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ongeveer 45% (tussen 40 en 60%) moet zijn gedaald ten opzichte van 2010 en dat in 2050 een netto-nuluitstoot moet zijn bereikt. Er wordt ook geconcludeerd dat, om de opwarming tot 2°C te beperken, de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ongeveer 25% (tussen 10 en 30%) moet worden verminderd en tegen 2070 netto nul moet bedragen.

Het IPCC wijst er in zijn speciale rapport ook op dat het nakomen van de verplichtingen die zijn aangegaan in het kader van het Akkoord van Parijs niet voldoende zal zijn om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C. Om overschrijding en afhankelijkheid van toekomstige grootschalige inzet van CO₂-absorptie in de atmosfeer te voorkomen, moet de wereldwijde CO₂-uitstoot dus al ruim voor 2030 beginnen te dalen.



Het IPCC heeft in 2019 ook een speciaal rapport gepubliceerd over landgebruik en een ander over de oceaan, cryosfeer en klimaatverandering.

31. In de verslagperiode heeft het UNEP ook een aantal rapporten opgesteld waarin de kloof tussen de behoeften en de vooruitzichten voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen wordt onderzocht.

In zijn verslag van 2018 (samenvatting, blz. 1) merkte UNEP op dat de huidige toezeggingen die zijn uitgedrukt in de NDC's (Nationally Determined Contributions) onvoldoende zijn; dat, als de ambities van de NDC's niet vóór 2030 worden verhoogd, het onmogelijk zal worden om de 1,5°C-doelstelling te halen en dat, als de landen van de wereld de opwarming van de aarde willen kunnen beperken tot 2°C en 1,5°C door een ontwikkelingsprofiel met de laagste kosten te volgen, de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen in 2030 respectievelijk ongeveer 25% en 55% lager moet zijn dan in 2017.

In zijn rapport voor 2019 merkte het UNEP op dat *"de broeikasgasemissies blijven stijgen ondanks waarschuwingen van de wetenschappelijke gemeenschap en toezeggingen van regeringen"* (blz. 4); dat *"het noodzakelijk is om de NDC's in 2020 aanzienlijk te versterken. Landen moeten het ambitieniveau van hun NDC's verdrievoudigen om de doelstelling van ruim onder de 2°C te halen, en ze moeten dit niveau meer dan vervijfvoudigen om de doelstelling van 1,5°C te halen"*, en dat *"versterkte actie door G20-leden essentieel zal zijn voor de wereldwijde inspanning om emissies te verminderen"* (blz. 10).

32. In zijn rapport over 2020 merkte UNEP ook op dat, *"hoewel de COVID-19 pandemie zal leiden tot lagere emissies in 2020, dit de wereld niet dichterbij de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs zal brengen om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2°C en te blijven streven naar een stijging van 1,5°C deze eeuw"*.
33. De WMO heeft in deze periode ook verschillende rapporten uitgebracht. De rapporten wijzen op een voortdurende stijging van de CO₂-concentratie in de atmosfeer (hoe hoger de concentratie, hoe groter de risico's in verband met klimaatverandering, zie punt 2 hierboven): van een niveau van 405,5 +/- 0,1 ppm in 2017 zijn we opgeschoven naar een niveau van 413,2 +/- 0,2 ppm in 2020.

b) COP-bijdragen tussen 2013 en 2020

34. Tijdens de COP in Doha in 2012 (COP 18) werd het Protocol van Kyoto gewijzigd: het nieuwe jaar B voorzag in een broeikasgasreductie voor de EU van 20% tegen 2020 ten opzichte van 1990, met een verbintenis om deze doelstelling te verhogen tot -30% als andere ontwikkelde landen zich ertoe verbinden hetzelfde te doen. Er werd ook besloten dat elke in bijlage I opgenomen partij haar verbintenissen voor de periode 2013-2020 uiterlijk in 2014 zou verhogen, met dien verstande dat de betrokken partij het in bijlage B vermelde percentage voor haar gekwantificeerde emissiebeperkings- en -reductieverbintenis mag verlagen, met het oog op een algehele vermindering van de broeikasgasemissies door de in bijlage I opgenomen partijen met ten minste 25% tot 40% ten opzichte van 1990 in 2020 (preambule van Besluit 1/CMP.8., blz. 3, §7), p. 3, §7).



In Warschau in 2013 (COP 19) werd opgemerkt dat de opwarming van het klimaatsysteem onmiskenbaar was en dat veel van de waargenomen veranderingen sinds de jaren 1950 ongekend waren over een periode van tientallen jaren of zelfs millennia. De partijen waarschuwden dat *"klimaatverandering een urgente en mogelijk onomkeerbare bedreiging vormt voor menselijke samenlevingen, toekomstige generaties en de planeet, dat aanhoudende uitstoot van broeikasgassen zal leiden tot verdere opwarming en veranderingen in alle componenten van het klimaatsysteem, en dat beperking van de opwarming van de aarde een aanzienlijke en aanhoudende vermindering van de uitstoot van broeikasgassen vereist"*.

35. Er werd nogmaals gewezen op de noodzaak om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 25% tot 40% te verminderen ten opzichte van 1990.
36. In Lima in 2014 (COP 20) spraken de staten opnieuw hun *"ernstige bezorgdheid"* uit over de aanzienlijke kloof tussen het cumulatieve effect van de broeikasgasemissiereductieverbintenissen van de partijen voor 2020 en een *"redelijk vooruitzicht om de stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd te beperken tot minder dan 2°C of 1,5°C boven het pre-industriële niveau"*. De doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 25-40% te verminderen ten opzichte van 1990 werd opnieuw bevestigd op⁹.
37. Ter voorbereiding op de klimaatop in Parijs (of "COP-21") in 2015 is ook een dialoogproces met deskundigen opgestart, bekend als de Gestructureerde Dialoog van Deskundigen (SED).

In dit verband werd in het SED-verslag van 4 mei 2015 met name verklaard (volgens de niet-betwiste vrije vertaling van rekwiranten in het hoofdgeding; voetnoot 236; blz. 83 van hun beknopte opmerkingen) dat de drempel van 2° C moest worden beschouwd *"als een ultieme drempel"*;

Dit is "een verdedigingslinie die rigoureus verdedigd moet worden, hoewel minder opwarming de voorkeur zou hebben", terwijl een beperking van de opwarming tot minder dan 1,5°C *"verschillende voordelen met zich meebrengt die een veiligere vanrail benaderen"*, waarbij *"risico's, met name voor de voedselproductie of voor unieke en bedreigde systemen zoals koraalriffen of vele delen van de cryosfeer, inclusief risico's van zeespiegelstijging"* worden vermeden of verminderd.

38. De Rekenkamer zal hieronder nader ingaan op de goedkeuring, tijdens de COP 21 in Parijs, van het Akkoord van Parijs, dat op 4 november 2016 in werking trad. Opgemerkt moet echter worden dat de doelstelling van het Bali-plan (-25-40%) ook werd geratificeerd¹⁰. COP 21 nodigde ook het IPCC uit om bovengenoemd speciaal rapport te presenteren over de gevolgen van een opwarming van de aarde van meer dan 1,5°C boven het pre-industriële niveau en gerelateerde profielen.

⁸ Besluit 1/CP.19, §4, c), waarin elk land dat partij is bij het Protocol van Kyoto wordt verzocht zijn gekwantificeerde verplichting inzake emissiebeperking of -reductie voor de tweede verbintenisperiode te herzien overeenkomstig §7 van Besluit 1/CMP.g, dat zelf verwijst naar de reductie van 25-40% in het Bali-plan.

Besluit 1/CP.20, blz. 4, §18, dat verwijst naar Besluit 1/CMP.8 van Doha door verwijzing naar §4 van Besluit 1/CP.19 van Warschau.

¹ Besluit 1/CP.21, blz. 17, nr. 105, c), dat verwijst naar Besluit 1/CMP.8 van Doha door verwijzing naar § 4 van Besluit 1/CP.19 van Warschau.



39. In navolging van het Akkoord van Parijs heeft de Conferentie van de Partijen op COP 24 in Katowice in december 2018 het "Paris Rulebook" aangenomen, d.w.z. de gids voor de praktische uitvoering van het Akkoord van Parijs.
40. Op 23 september 2019 vond in New York een klimaatop plaats. Bij die gelegenheid beloofden 59 landen (van de 195 ondertekenaars van het Akkoord van Parijs) om hun BKG-emissiereductiedoelstelling voor 2020 te verhogen. Daarnaast beloofden 66 landen (waaronder België) om tegen 2050 "nul netto emissies" te bereiken.
41. Op COP 25 in Madrid (december 2019) erkenden de partijen de rol van het IPCC bij het leveren van wetenschappelijke input om de partijen te informeren bij het versterken van de mondiale respons op de dreiging van klimaatverandering. Ze bevestigden ook opnieuw *"de dringende noodzaak om de grote kloof te dichten tussen het wereldwijde effect van de mitigatie-inspanningen van de partijen in termen van jaarlijkse wereldwijde broeikasgasemissies tegen 2020 en geaggregeerde emissieroutes die consistent zijn met een stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur tot ruim onder de 2°C boven het pre-industriële niveau en de inspanningen voort te zetten om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau"*.

c) Internationale en Europese verplichtingen

1) *Doha-wijziging*

42. Aan het einde van COP 18 in Doha op 8 december 2012 hebben de partijen bij het Kyoto-protocol een wijziging van het protocol aangenomen die voorziet in een tweede verbintenisperiode van 2013 tot 2020 om tegen 2020 een totale vermindering van de uitstoot van broeikasgassen door de in bijlage I opgenomen partijen te bereiken van 18% ten opzichte van de niveaus van 1990.

Deze wijziging bepaalt ook de doelstelling van België om zijn broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990. De federale staat en de drie gewesten hebben ingestemd met dit amendement en België heeft het op 14 november 2017 ondertekend. De Europese Unie ondertekende op 21 december 2017.

De wijziging trad echter pas op 31 december 2020 in werking, tenzij het vereiste aantal ratificaties eerder werd bereikt.

2) *Overeenkomst van Parijs*

43. Tijdens de tweede verbintenisperiode vond op 12 december 2015 in Parijs COP 21 plaats. De lidstaten van het UNFCCC hebben de Overeenkomst van Parijs aangenomen, die op 4 november 2016 in werking is getreden. Deze tekst is niet zomaar een aanvulling op het UNFCCC, maar een volwaardig internationaal verdrag, dat de voorwaarden van de klimaatverbintenissen van de internationale gemeenschap grondig heeft vernieuwd (zie over dit verdrag).



V. LEFEBVE, "De klimaatzaak. Une mobilisation sociale entre droit, scientifique et politique", *op. cit.* p. 16; D. MISONNE, "L'ambition de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Ou comment, par convention, réguler la température de l'atmosphère terrestre?", *Amén.*, 2018, liv. 4, pp.11 en 12).

Dit akkoord werd op 22 april 2016 ondertekend door België en de Europese Unie. Aangezien het een gemengd verdrag is, kon België na instemming van het Gemeenschaps-, Gewest- en Federaal Parlement zijn ratificatie op 6 april 2017 neerleggen bij de VN (zie B. GORS, M. KAROLIŃSKI en F. DE MUYNCK, "Titel 2. L'atmosphère et le climat", in *Memento de l'environnement (Régions wallonne et bruxelloise)*, 2023, p. 673).

Artikel 2 van de Overeenkomst van Parijs omvat maatregelen "om de wereldwijde reactie op de dreiging van klimaatverandering te versterken", zoals het beperken van "de wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging tot ruim onder de 2°C boven het pre-industriële niveau en het voortzetten van de inspanningen om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau, waarbij wordt erkend dat dit de risico's en gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk zou verminderen".

Krachtens artikel 4 van de overeenkomst verbinden de partijen zich ertoe om, met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde temperatuurdoelstelling op lange termijn, onder meer te streven naar een zo spoedig mogelijke vaststelling van het mondiale plafond voor broeikasgasemissies ; de piekemissies van broeikasgassen snel te verminderen "in overeenstemming met de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens, zodat in de tweede helft van deze eeuw een evenwicht wordt bereikt tussen antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van broeikasgassen, op basis van billijkheid en in de context van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding", en individueel en vrijwillig hun nationale bijdragen (NDC's) vast te stellen.

Deze overeenkomst stelt daarom geen verplichte quota vast voor het verminderen van emissies en staat landen toe hun eigen ambitieniveau te bepalen. Zoals de eerste rechters echter opmerkten, stelt Besluit 1/CP.21 dat als bijlage bij de Overeenkomst van Parijs is gevoegd (blz. 4/40, § 17) echter gesteld dat "emissiereductie-inspanningen die aanzienlijk verder gaan dan die welke samenhangen met de geraamde nationaal vastgestelde bijdragen nodig zullen zijn om de mondiale temperatuurstijging onder 2°C ten opzichte van pre-industriële niveaus te houden door de emissies tot 40 gigaton te verminderen of onder 1,5°C ten opzichte van pre-industriële niveaus te houden door de emissies te verminderen tot een niveau dat moet worden vastgesteld in het speciaal verslag als bedoeld in paragraaf 21 hieronder".

3) Deze toezeggingen omzetten op Europees niveau

44. Naast de regelingen die zijn getroffen zoals hierboven beschreven (paragrafen 21-22), merkt de Rekenkamer op dat de Europese Commissie in 2011 twee discussienota's heeft opgesteld waarin werd getracht een perspectief te ontwikkelen voor het klimaatbeleid tot 2050 ("Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050" en "Stappenplan Energie 2050"). Het eerste document legde de basis voor een



vermindering van de uitstoot van de Europese Unie: tegen 2050 een vermindering van 80 uitstoot met 40% in 2030 en 60% in 2040.

Op 24 oktober 2014 heeft de Raad van de Europese Unie een eerste "Energieklimaatpakket 2030" aangenomen waarin vier algemene doelstellingen voor 2030 zijn vastgesteld, waaronder met name een bindende reductiedoelstelling voor de Europese Unie van ten minste 40% ten opzichte van 1990 voor de uitstoot van broeikasgassen op het grondgebied van de Europese Unie. Deze doelstellingen zijn als volgt vertaald in verschillende juridische instrumenten

- ETS-sectoren: -43% (vergeleken met 2005) ;
- niet-ETS-sectoren: -30% (vergeleken met 2005).

Met het oog op de uitvoering van het pakket "Schone energie voor alle Europeanen (2030)" heeft de Europese Unie bovendien het volgende aangenomen

- Verordening (EU) 2018/842¹¹ , die betrekking heeft op niet-ETS-sectoren en de lidstaten bindende jaarlijkse reducties van broeikasgasemissies oplegt, in principe lineair, die moeten resulteren in een voorgeschreven reductiehoeveelheid tegen 2030; voor België bedroeg de tegen 2030 te bereiken reductie -35% ten opzichte van de niveaus van 2005 (bijlage I van de verordening);
- Verordening (EU) 2018/1999¹² van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en klimaatactie, die op 24 december 2018 in werking is getreden en vereist dat elke EU-lidstaat een klimaatgovernance heeft op basis van geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen (INECP's).

België heeft op 31 december 2018 zijn ontwerp van Nationaal Energie-Klimaatplan (2021-2030) (hierna "het NECP") aan de Europese Commissie gezonden en heeft op 31 december 2019 zijn definitieve NECP ingediend (zie punten 64-65 hierna). Uit het bestreden arrest volgt dat de Europese Commissie op 14 oktober 2020 een kritisch advies over dit plan heeft uitgebracht.

d) De omzetting van deze verbintenissen in Belgisch intern recht en de verkregen resultaten

45. De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten werd in 2012 gewijzigd, waarbij werd bepaald dat een koninklijk besluit waarover wordt beraadslaagd door de Ministerraad, na akkoord van de regeringen van de gewesten en op basis van een voorstel van de Nationale Klimaatcommissie, een meerjarentraject vastlegt met reductiedoelstellingen voor broeikasgasemissies voor gebouwen in de residentiële en tertiaire sector, ongeacht

Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake bindende jaarlijkse reducties van broeikasgasemissies door de lidstaten van 2021 tot 2030 die bijdragen tot klimaatactie om aan hun verplichtingen krachtens de Overeenkomst van Parijs te voldoen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013, die op 9 juli 2018 in werking is getreden.

¹² Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende de



hun omvang. Bij gebrek aan een Koninklijk Besluit dat dit traject vastlegt, werd bepaald dat de trajecten voor de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2030 de trajecten zouden zijn die werden vastgelegd in overeenstemming met de bijlage bij de loi (artikel 65 quater - ingevoegd bij een loi van 19 juli 2012 en ingetrokken bij een loi van 19 juli 2012 en ingetrokken bij een loi van 19 juli 2012).
Wet van 11 juni 2023¹³ van de bijzondere wet van 16 januari 1989).

In de bovengenoemde bijlage bij de bijzondere wet is de doelstelling voor de vermindering van de broeikasgasemissies van gebouwen in de residentiële en tertiaire sector tegen 2030 vastgesteld op ongeveer 21% voor het Vlaams Gewest, 19% voor het Waals Gewest en 19% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten opzichte van het referentiejaar 2015.

Artikel 65 quater voert ook een bonus/malussysteem in. Een Gewest ontvangt een bonus of betaalt een boete naargelang het zijn doelstelling voor het jaar in kwestie al dan niet haalt. De bonussen worden gefinancierd door het aandeel van de federale regering in de opbrengst van de veiling van broeikasgasemissierechten, terwijl de geïnde malus uitsluitend zal worden gebruikt voor uitgaven om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen (samenvattende conclusies van de Belgische regering, p. 102). Uit het voorbereidende werk voor de bijzondere wet van 11 juni 2023, waarbij dit mechanisme werd afgeschaft, blijkt echter duidelijk dat het niet mogelijk was om het te implementeren als gevolg van een reeks technische en juridische obstakels. De gewone loi van 6 januari 2014¹⁴, die dit mechanisme implementeerde, is ook ingetrokken^{*.1}

46. Op 18 juli 2013 keurde de Belgische regering het Koninklijk Besluit goed dat de federale strategische langetermijnvisie voor duurzame ontwikkeling vastlegt.

Dit Koninklijk Besluit bepaalt de langetermijndoelstellingen van België, met name het realiseren van een gezond milieu tegen 2050, nadat "*de nodige maatregelen zijn genomen om de milieueffecten veroorzaakt door menselijke activiteiten te voorkomen of, bij gebrek daaraan, te corrigeren: de opwarming van de aarde zal beperkt zijn en op lange termijn beperkt blijven tot 1,5 à 2°C, de water- en luchtvervuiling zal verminderd zijn en geen significante impact meer hebben op de gezondheid, de biodiversiteit en de ecosystemen*". Er wordt ook verwacht dat "*de Belgische broeikasgasemissies in 2050 in eigen land met minstens 80% tot 95% zullen zijn gedaald ten opzichte van hun niveau in 1990*".

47. De bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de zesde staatshervorming heeft ook een vierde lid ingevoegd in artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen. Deze bepaling machtigt de Staat om "*in de plaats te treden van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om een einde te stellen aan de niet-naleving van de internationale verplichtingen*" die zijn aangegaan met betrekking tot de klimaatverandering. Er zijn verschillende voorwaarden vastgelegd, waaronder een constatering van niet-naleving door de instantie die is opgericht door

¹³ Bijzondere wet van 11 juni 2023 tot opheffing van artikel 65 quater en de bijlage van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.



of onder het UNFCCC of de bijbehorende protocollen of een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie als onderdeel van een formele inbreukprocedure.

48. In 2014 brachten acht adviesorganen van zowel de federale overheid als de gewesten op verzoek van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Institutionele Hervormingen een "*advies over de overgang van België naar een koolstofarme samenleving tegen 2020*" uit. Dit advies benadrukte de noodzaak van "een sterke interactie tussen de verschillende overheidsniveaus en tussen de verschillende actiegerieden" en het essentiële karakter van de coördinatie tussen de verschillende Belgische federale en regionale instanties.
49. Op 4 december 2015 sloten de Belgische Staat en de drie Gewesten een politiek akkoord over de "lastenverdeling" voor de periode 2013-2020. Dit akkoord werd geformaliseerd in het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 met betrekking tot de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020, dat met name voorzorg in de bepaling van de bijdrage van elke verdragsluitende partij met het oog op het bereiken van de broeikasgasemissiereductiedoelstelling die aan België werd opgelegd voor de nalevingsperiode overeenkomstig Beschikking 406/2009/EG, met inbegrip van het gebruik van de manoeuvreerruimte waarin de artikelen 3 en 5 van de genoemde beschikking voorzien.

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord bepaalt de broeikasgasreductiedoelstellingen van de gewesten voor niet-ETS-sectoren als volgt:

- voor het Vlaams Gewest: -15,7%;
- voor het Waals Gewest: -14,7%;
- voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: -8,8%.

De samenwerkingsovereenkomst is met terugwerkende kracht op 4 december 2015 in werking getreden (artikel 46).

50. In de periode 2013-2020 hebben de betrokken gewesten de volgende maatregelen genomen, zonder aanspraak te maken op volledigheid.
51. Het Hof merkt op dat het Waalse Gewest op 20 februari 2014 een "Klimaatdecreet" heeft aangenomen (zie punt 68 hieronder) dat voorziet in een broeikasgasreductiedoelstelling, alle sectoren samen, van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 en 80 tot 95% in 2050 ten opzichte van 1990.

Op 21 april 2016 keurde de Waalse regering haar Lucht-Klimaat-Energieplan (of PACE) goed voor de periode 2016-2022, met een honderdtal maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

Op 28 september 2017 heeft het Waals Parlement een resolutie aangenomen over de uitvoering van een Waals klimaatbeleid, waarin de Waalse regering wordt opgeroepen om een ambitieus beleid en een ambitieuze strategie voor de ontwikkeling van hernieuwbare



om de doelstelling te halen om tegen 2050 de uitstoot van broeikasgassen met 95% te verminderen ten opzichte van 1990.

Op 7 november 2018 keurde het Waalse parlement een intraparlementaire resolutie goed over het klimaatbeleid in België waarin het de federale, gewestelijke en gemeenschapsregeringen oproep om *"de onlangs versterkte Europese doelstellingen voor 2030 inzake hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te onderschrijven en om op een proactieve manier te pleiten voor een ambitieuzere BKG-reductiedoelstelling dan de 40 % tegen 2030"*, alsook *"rekening houdend met het speciale rapport van het IPCC dat in oktober 2018 werd gepubliceerd en het overwegen van een herbeoordeling van de Belgische ambities op basis van de conclusies van dit rapport"*.

19 december 2018, heeft het Waals Parlement een resolutie aangenomen met het oog op de herpositionering van België in het klimaatdebat, waarin de regering in het bijzonder wordt gevraagd *"om binnen de relevante internationale en Europese instanties en op de relevante vergaderingen te pleiten"* voor België *"om zich aan te sluiten bij de coalitie van landen die voorstander zijn van een onmiddellijke verhoging van de Europese BKG-emissiereductiedoelstellingen voor 2030"* en *"om op Europees niveau een BKG-emissiereductiedoelstelling te verdedigen van minstens 55% tegen 2030 en minstens 95% tegen 2050 in vergelijking met de emissies van 1990"*.

In haar regionale beleidsverklaring van september 2019 verklaarde het Waals Gewest dat het de doelstellingen van de Europese Unie wilde halen, namelijk een vermindering van de broeikasgassen met 55% tegen 2030. Het kondigde ook aan te streven naar koolstofneutraliteit tegen uiterlijk 2050.

52. Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, neemt het Hof nota van de goedkeuring van de Ordonnantie van 2 mei 2013 tot vaststelling van de Brusselse Code voor Lucht-, Klimaat- en Energiebeheer (of COBRACE), bekend als de Klimaatordonnantie, die tot doel heeft alle bepalingen samen te brengen die voordien in afzonderlijke ordonnanties waren opgenomen en die betrekking hebben op energie-efficiëntie, de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, vervoer, luchtkwaliteit en klimaat (zie *verder*). *\| Het bevat echter geen doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 te verminderen.*

Het Hof merkte ook op dat de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 2 juni 2016 het Gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan (of PRACE) heeft goedgekeurd, waarin ze zich ertoe verbindt om haar broeikasgasemissies tegen 2025 met 30% te verminderen ten opzichte van de emissies in 1990.

In de gezamenlijke algemene beleidsverklaring voor de legislatuur 2019-2024 (Bijlage 5) staat dat *"het Gewest een langetermijnstrategie zal aannemen op basis van bindende doelstellingen en een evaluatiekader zodat Brussel zich engageert als een 'koolstofarm' Gewest"* en dat *"dit zal inhouden dat de tussentijdse engagementen en maatregelen die momenteel zijn opgenomen in de Brusselse bijdrage tot het Nationaal Energie-Klimaatplan (PNEC) worden versterkt om de doelstellingen van het PNEC te bereiken, zodat Brussel zich engageert als een 'koolstofarm' Gewest"* en dat *"dit een versterking zal inhouden van de tussentijdse engagementen en maatregelen die momenteel zijn opgenomen in de Brusselse bijdrage tot het Nationaal Energie-Klimaatplan (NECP) om tegen 2030 de uitstoot van broeikasgassen met minstens 40% te verminderen ten opzichte van 2005 en om zoveel mogelijk bij te dragen tot de verhoging van de doelstellingen van de Europese Unie tegen die*



53. Op 28 juni 2013 keurde het Vlaams Gewest het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 goed, dat enerzijds een plan voor de reductie van broeikasgasemissies (of Vlaams Mitigatieplan) en anderzijds het plan voor aanpassing aan de klimaatverandering omvat. Het mitigatieplan voorzag in een reductie van de broeikasgasemissies die niet onder de emissiehandelsregeling vallen met 15%, waarbij dit scenario voorlopig is in afwachting van het sluiten van een verdelingsakkoord met de andere gewesten en de federale staat.

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering een voorontwerp van het Vlaams Klimaat- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) goed. De definitieve versie werd goedgekeurd op 9 december 2019.

In het bijzonder heeft het VEKP de doelstelling vastgesteld om de Vlaamse broeikasgasemissies in niet-ETS-sectoren tegen 2030 met 35% te verminderen ten opzichte van 2005, en het Vlaams Gewest, in p. 40 van haar samenvattende conclusies, dat de Commissie bij de beoordeling van het Nationaal Energie- en Klimaatplan (waarin het VEKP was opgenomen) heeft verklaard dat dit Nationaal Plan voldeed aan de Europese verplichting voor België.

Op 20 december 2019 keurde de Vlaamse Regering de Vlaamse Klimaatstrategie 2050 goed (haar Bijlage 12), die een emissiereductie van 85% vooropstelt voor niet-ETS-sectoren tegen 2050 en de ambitie om dichterbij klimaatneutraliteit te komen.

54. In de periode 2013-2020 hebben de Europese autoriteiten België herhaaldelijk aangemaand om zijn verbintenissen na te komen. Deze aanmaningen worden opgesomd in het bestreden arrest en het Hof verwijst ernaar.

Bovendien is het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen de federale staat en de gefedereerde entiteiten zeer omslachtig gebleken en heeft het België blootgesteld aan andere punten van kritiek (in het bijzonder de "Informatief rapport over het intra-Belgische besluitvormingsproces met betrekking tot de compensatie voor de klimaatinspanning in het licht van de klimaatdoelstellingen", p. 28-30 van het bestreden arrest).

Hoe het ook zij, België heeft uiteindelijk de doelstellingen van de Europese Unie gehaald, een nieuw gegeven in vergelijking met de gegevens die bekend waren op het moment dat het bestreden arrest werd uitgesproken. Ter herinnering, deze doelstellingen omvatten een vermindering van de broeikasgasemissies met 15% in de niet-ETS-sector.

Zo beweert de Belgische Staat, zonder op deze punten te worden tegengesproken, dat

in 2019 zal de totale vermindering van broeikasgasemissies 19,95% bedragen ten opzichte van 1990 of 20,89% ten opzichte van het referentiejaar (inclusief de LULUCF-sector) *⁶ of 18,81% ten opzichte van 1990 en 19,78% ten opzichte van het referentiejaar (exclusief de LULUCF-sector);

¹Landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF), een categorie die broeikasgasemissies en -verwijderingen omvat die het gevolg zijn van menselijke activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw.



Het Europees Milieuagentschap heeft verklaard dat België zijn broeikasgasemissiereductiedoelstellingen voor 2016, 2017, 2018 en 2019 heeft gehaald;
in 2020 bedroegen de totale broeikasgasemissies (zonder de LULUCF-sector) in België 106,4 Mt Co₂e, wat neerkomt op een daling van 26,9% ten opzichte van 1990

België heeft zijn BKG-emissiereductiedoelstellingen in de niet-ETS-sector bereikt;
Zowel de Belgische Staat als de Gewesten hebben de doelstelling van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 bereikt.

4. Verbintenisperiode na 2020 en tot 2050

a) Stand van de wetenschappelijke kennis op dat moment

55. De meest recente gegevens zijn overvloedig en nauwkeurig. Naast het speciale IPCC-rapport over een opwarming van de aarde die beperkt blijft tot 1,5°C (zie punt 30 hierboven) en de hierboven genoemde UNEP-rapporten (punten 31 en 32), benadrukt de Rekenkamer de volgende elementen:

1) *Het zesde IPCC-rapport*

56. In het eerste deel van het 6^e rapport (gepubliceerd op 9 augustus 2021) stelde het IPCC in essentie vast dat veel veranderingen als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen in het verleden en in de toekomst onomkeerbaar zijn op een schaal van eeuwen tot millennia, met name veranderingen in de oceanen, ijskappen en het mondiale zeeniveau (blz. 23 van de samenvatting voor beleidsmakers).

In het rapport staat ook dat :

"De gevoeligheid van het evenwichtsklimaat is een belangrijke fysische grootte die gebruikt wordt om de klimaatrespons op radioactieve forcering te kwantificeren. Gebaseerd op meerdere bewijslijnen ligt het meest waarschijnlijke bereik van de evenwichtsgevoeligheid van het klimaat tussen 2°C (hoge betrouwbaarheid) en 5°C (middelhoge betrouwbaarheid). De beste schatting op basis van de AR6-evaluatie is 3°C, met een waarschijnlijk bereik van 2,5°C tot 4°C (hoge betrouwbaarheid).



hoge betrouwbaarheid), vergeleken met 1,5°C tot 4,5°C in AR5, dat geen betere schatting gaf". (p. 12).

Het 2^e deel van het 6^e rapport, gepubliceerd op 28 februari 2022, bevestigde de versnelling van de gevolgen van klimaatverandering en herinnerde ons eraan dat er grenzen zijn aan het aanpassingsvermogen van ecosystemen en menselijke samenlevingen.

Het 3^e deel van het 6^e verslag, gepubliceerd op 4 april 2022, onderzocht de oplossingen voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, sector per sector. In het bijzonder wordt opnieuw gewezen op de noodzaak van snelle actie om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5° of 2°C.

In zijn samenvattend verslag van de 6^e beoordelingscyclus^e, gepubliceerd op 20 maart 2023, constateert het IPCC een wereldwijde temperatuurstijging van 1,1°C ten opzichte van de referentieperiode van 1850 tot 1900. Het geeft aan dat, zonder versterking van de strategieën, een wereldwijde opwarming van 3,2 (2,2 tot 3,5) ° C wordt geschat in 2100 (blz. 11 van de samenvatting voor beleidsmakers). Om de opwarming te beperken tot +1,5°C is bovendien een vermindering van de CO₂-uitstoot met 48% tegen 2030 nodig, vergeleken met de niveaus van 2019.

2) Rapporten van UNEP

57. In het verslag van 2021 wordt erop gewezen dat na een uitzonderlijke daling van 5,4% in 2020 de mondiale kooldioxide-uitstoot weer is gaan stijgen, met als gevolg dat de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer blijven toenemen. Dit rapport benadrukt de ontoereikendheid van de verbintenissen die de landen zijn aangegaan en geeft aan dat tegen het einde van de eeuw de opwarming van de aarde naar verwachting 2,7°C zal bedragen als alle onvoorwaardelijke verbintenissen die tegen 2030 zijn aangegaan, volledig worden uitgevoerd, of 2,6°C als ook alle voorwaardelijke verbintenissen worden uitgevoerd. Als de toezeggingen voor netto nul-emissies ook volledig worden uitgevoerd, daalt deze schatting tot ongeveer 2,2°C.
58. In het rapport van 2022 werd ook opgemerkt dat, om de opwarming van de aarde tegen de laagste kosten te beperken tot 2°C en 1,5°C, de procentuele vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 respectievelijk 30% en 45% moet bedragen.

3) WMO-rapporten

59. Het WMO-rapport voor 2021 geeft aan dat de CO₂-concentratie in 2021 een niveau van 415,7 +/- 0,2 ppm bereikt. Dit is vergelijkbaar met 280 ppm in de jaren 1950.

b) Bijdragen van COP 26 en 27



60. COP 26, die van 31 oktober tot 13 november 2021 in Glasgow werd gehouden, resulteerde in de aanneming van een definitief besluit, getiteld de "Glasgow Climate Deal", waarin de verbintenis van alle staten wordt herhaald om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau en in ieder geval tot ruim onder de 2°C. Glasgow is dus in directe lijn met de Overeenkomst van Parijs - aangenomen op 12 december 2015 aan het einde van COP 21 - door het opnemen van de temperatuurbeperkingsdoelstellingen die zijn opgenomen in artikel 2 van die overeenkomst.

Het klimaatpact van Glasgow erkent dat de gevolgen van de klimaatverandering veel gematigder zullen zijn bij 1,5°C dan bij 2°C - waarbij uitdrukkelijk wordt voortgebouwd op de conclusies van het recente IPCC-rapport - en roept op tot voortdurende inspanningen om de temperaturen onder deze lage doelstelling te houden. Alle partijen werden opgeroepen om het ambitieniveau van hun nationaal bepaalde bijdragen te verhogen en langetermijnstrategieën voor te stellen, in beide gevallen in overeenstemming met de 1,5°C-doelstelling. Om de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken, wordt onder meer voorgesteld om de kooldioxide-uitstoot tegen 2030 met 45% te verminderen ten opzichte van 2010 en tegen het midden van de eeuw tot nul terug te brengen, wordt voorgesteld om de uitstoot van andere broeikasgassen drastisch te verminderen en wordt benadrukt dat er in dit kritieke decennium sneller actie moet worden ondernomen.

61. COP 27 vond plaats in november 2022 in Sharm El-Sheik.

Op deze conferentie lag de nadruk op compensatie voor verliezen en schade geleden door ontwikkelingslanden.

c) De en a e ents die op Europees niveau worden ondersteund

62. Zoals hierboven uiteengezet (zie de punten 21 tot en met 22 en punt 44), dateren de eerste strategieën die de Europese Unie heeft ontwikkeld om de opwarming van de aarde tegen te gaan van vóór het Akkoord van Parijs van 2015. De Europese Commissie heeft vervolgens voorgesteld om haar ambities te verhogen.

63. Op 11 december 2019 presenteerde de Europese Commissie haar ontwerp voor een "Europese Green Deal", waarin zij voorstelt om de broeikasgasreductiedoelstelling van de Europese Unie te verhogen naar

- tegen 2030 tot minstens 50% en streven naar 55% van de niveaus van 1990;
- om in 2050 koolstofneutraal te zijn.

Op 5 maart 2020 heeft de Raad van de Europese Unie de koolstofarme ontwikkelingsstrategie voor de lange termijn voor de Europese Unie en haar lidstaten vastgesteld, die onder meer tot doel heeft tegen 2050 een klimaatneutrale Unie tot stand te brengen. Deze langetermijnstrategie heeft



is ingediend bij het UNFCCC en vormt de nieuwe verbintenis van de Europese Unie in het kader van de Overeenkomst van Parijs.

Op 17 september 2020 stelde de Europese Commissie een impactrapport op waaruit bleek dat de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 impliceert dat de vorige doelstelling van -40% van de broeikasgassen tegen 2030 naar boven moet worden bijgesteld om tot een doelstelling van 50 of 55% te komen.

De Europese klimaatwet van 30 juni 2021 (verordening nr. 2021/1119, gepubliceerd op 9 juli 2021 en in werking getreden op 21 juli 2021) voorziet in klimaatgovernancedoelstellingen die zijn opgenomen in artikel 2.1 (*"Het evenwicht tussen emissies en verwijderingen van broeikasgassen dat in de wetgeving van de Unie op Unieniveau is geregeld, wordt in de Unie uiterlijk tegen 2050 bereikt, wa a r b i j d e n e t t o - e m i s s i e s t e g e n d i e d a t u m t o t n u l w o r d e n g e r e d u c e e r d, e n d e U n i e s t r e e f t e r n a a r o m d a a r n a n e g a t i e v e e m i s s i e s t e b e r e i k e n."*). *"Om de in artikel 2, lid 1, genoemde doelstelling van klimaatneutraliteit te bereiken, is de bindende klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 een vermindering van de netto broeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) in de Unie met ten minste 55% in 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990"*).

De artikelen 6 en 7 voorzien in een beoordeling uiterlijk op 30 september 2023 en vervolgens om de vijf jaar van de vorderingen die de lidstaten gezamenlijk en op nationaal niveau hebben gemaakt bij de verwezenlijking van de doelstelling van klimaatneutraliteit en aanpassing aan de klimaatverandering, alsmede van de samenhang van de maatregelen van de Unie met betrekking tot de doelstelling van klimaatneutraliteit en van het vermogen van de maatregelen van de Unie om te zorgen voor een betere aanpassing aan de klimaatverandering.

Na de goedkeuring van de Europese klimaatwet is de volgende verdeling nu van toepassing in de hele Unie

HTA-sectoren: -62% (vergeleken met 2005)¹⁷ Niet-HTA-sectoren: -40% (vergeleken met 2005)¹.

Verordening 2023/857 van 19 april 2023 wijzigde Verordening 2018/842 om de broeikasgasemissiereductiedoelstellingen van de lidstaten vast te stellen overeenkomstig de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 die is opgenomen in Verordening 2021/1119.

In overeenstemming met de nieuwe bijlage 1 van Verordening 2018/842 is de nieuwe reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies van België (exclusief ETS of EU ETS) voor 2030 nu vastgesteld op -47%.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 inzake de vorming en werking van een marktstabiliteitsreserve voor de regeling, JOL, 130/134.

¹⁸ Artikel 1^o van de Europese Klimaatwet.



Op 15 juni 2023 bracht de adviesraad van de Europese Unie een verslag uit (waarop de Rekenkamer later zal terugkomen) waarin wordt geconcludeerd dat de EU-doelstelling van een vermindering van de broeikasgasemissies met ten minste 55 % ten opzichte van 1990 het mogelijk maakt de aanbevolen doelstelling voor 2040 te halen en de emissies na 2030 binnen het aanbevolen budget te houden.

d) Vertaling van doelstellingen naar interne orde en verwachte resultaten

64. Zoals hierboven vermeld (punt 44), heeft België zijn eerste definitieve Nationale Energie-Klimaatplan ingediend, gedateerd 31 december 2019. Het NECP 2021-2030 beschrijft de doelstellingen van België en is opgesteld op basis van de eerdere doelstelling van de Europese Unie om de broeikasgasemissies tegen 2030 met 35% te verminderen voor niet-ETS-sectoren.

Dit resulteert in de volgende BKG-emissiereductiedoelstellingen voor niet-ETS-sectoren in 2030 ten opzichte van 2005: 35% voor het Vlaams Gewest, 37% voor het Waals Gewest en -40% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

1) *Maatregelen op federaal niveau*

65. Het regeerakkoord van 30 september 2020 bepaalt in het bijzonder dat de federale regering "*zich tot doel stelt de broeikasgasemissies tegen 2030 met 55% te verminderen en binnen haar bevoegdheid maatregelen neemt om dit te bereiken*" en "*zich ertoe verbindt haar bijdrage aan het Nationaal Energie- en Klimaatplan (NECP) in die zin aan te passen door middel van een actieplan*".

Artikel 14 van Verordening EU 2018/1999 bepaalt dat elke lidstaat uiterlijk op 30 juni 2023 bij de Commissie een ontwerp indient van de bijgewerkte versie van het geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan waarvan het meest recentelijk kennis is gegeven, of bij de Commissie motiveert waarom het plan niet hoeft te worden bijgewerkt.

Het huidige NECP bevat projecties tot 2030 van de resultaten die worden verwacht van de uitvoering van de maatregelen die het bevat, gebaseerd op twee aannames: een scenario met bestaand beleid (WEM-scenario - Met bestaande maatregelen) en een scenario met aanvullend beleid, zoals beschreven in het NECP (WAM-scenario - Met aanvullende maatregelen).

In het WAM-scenario daalt de totale uitstoot van broeikasgassen tussen 2005 en 2030 van 145,3 Mt CO₂ eq naar 112 Mt CO₂ eq. Dit komt overeen met een vermindering van 23% ten opzichte van 2005. De emissies van de niet-ETS-sector zouden dalen van 78,9 Mt CO₂ eq tot 52,7 Mt CO₂ eq, wat neerkomt op een vermindering van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sector met 34,4 %.

Deze aannames houden dus geen rekening met de aanvullende maatregelen die moeten worden vastgesteld en uitgevoerd na de verhoging, sinds april 2023, van de doelstelling die is toegewezen aan de



België tot -47% in niet-ETS-sectoren (in plaats van -35%) en bevestigen daarom dat deze NECP moet worden geactualiseerd.

In zijn besluiten van 2 april 2021 en 8 oktober 2021 heeft de Ministerraad zich ertoe verbonden om zo snel mogelijk de federale beleidslijnen en maatregelen (PAM's) ter vermindering van de broeikasgasemissies uit te voeren. Er werden stappenplannen opgesteld door de verschillende federale ministers en er werd beslist om de uitvoering van de verschillende maatregelen op te volgen. De Raad bevestigde ook de verbintenis om de bijdrage aan het NECP te herzien door middel van een actieplan in overeenstemming met de doelstelling om de broeikasgasemissies in 2030 met 55% te verminderen ten opzichte van 1990.

Tegelijkertijd heeft de federale regering beslist om op 17 december 2021 een Belgisch Kenniscentrum voor Complexe Klimatrisico's op te richten. Daarnaast zijn er klimaatrondetafelgesprekken opgezet om input te leveren voor de actualisering van het NECP.

Op 18 maart 2022 stemde de regering in met de uitvoering van een energietransitieplan dat ertoe oproept om tegen 2030 ongeveer 30% van de verbruikte elektriciteit uit hernieuwbare bronnen te halen. Er wordt ook gestreefd naar een vermindering van 15% van het huidige verbruik van fossiele brandstoffen. In dit kader worden een aantal maatregelen overwogen, waaronder: een btw-verlaging van 6% op warmtepompen en fotovoltaïsche panelen; de verwijdering van niet-LED-verlichting uit overheids- en NMBS-gebouwen; oplaadpunten voor elektrische voertuigen op NMBS-parkings; en de installatie van zonnepanelen op de daarvoor bestemde daken van overheids- en NMBS-stations. De doelstelling van de regering is ook om de productie van elektriciteit uit offshore windenergie te verviervoudigen en een platform te creëren voor de uitwisseling van windenergie in Europa.

In februari 2023 brachten alle strategische raden van het land een gezamenlijk advies uit over het klimaatbeheer van de gefedereerde entiteiten van het land, met als kern dat er nog steeds ernstige tekortkomingen waren in de vorm en de inhoud van het NECP. Deze raden *De Europese Commissie roept de betrokken regeringen van de verschillende beleidsniveaus dan ook expliciet op om te komen tot een coherent, gezamenlijk en geïntegreerd NECP dat het opgelegde kader en de nieuwe klimaatambities die nodig zijn respecteert, en dat ook beter leesbaar is*" en roept de regeringen van de verschillende beleidsniveaus in het land op om beter samen te werken, met name door het opzetten van een concreet samenwerkingsprogramma en concrete afspraken om op korte termijn te komen tot een geïntegreerde systeemvisie en samenwerkingsprojecten: *"Er is geen objectieve reden waarom het niet mogelijk zou zijn om te komen tot een solide NECP, gedragen door de regeringen van de verschillende machtsniveaus, dat een antwoord kan bieden op de energie- en klimaatuitdagingen en dat volledig in lijn is met de richtlijnen die de Commissie heeft opgesteld"*.

Op 14 april 2023 heeft België zijn nationale BKG-emissie-inventaris (2023, voor de periode 1990-2021) meegedeeld aan de Europese Commissie krachtens artikel 26 van Verordening (EU) nr. 1999/2018. Het wordt niet betwist dat België volgens deze gegevens



bedraagt 69 541 kt CO eq* voor niet-ETS-sectoren in 2021, d.w.z. minder dan de niet-bindende tussentijdse doelstelling van 71 142 kt CO eq*. Deze doelstelling blijft ongewijzigd nadat deze emissierechten zijn bijgewerkt overeenkomstig de nieuwe doelstelling van -47% voor niet-ETS-sectoren, waarbij de emissierechten pas vanaf 2023 naar beneden worden bijgesteld.

Op 21 april 2023 nam de Ministerraad kennis van het ontwerp van federale bijdrage tot het ontwerp van Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan (2021-2030).

Het NECP voor 2021-2030 was ten tijde van het overleg echter nog niet bijgewerkt.

2) *Maatregelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

66. Ter herinnering: het PNEC 2021-2030 bepaalt de bijdrage van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot een vermindering van de CO*-uitstoot met 40% in 2030 ten opzichte van 2005.

De relevante bepalingen zijn opgenomen in COBRACE, zoals gewijzigd door de klimaatverordening van 17 juni 2021, waarin de volgende doelstellingen zijn vastgelegd

- ten minste -40% reductie in broeikasgasemissies tegen 2030 vergeleken met de niveaus van 2005
- ten minste - 67% van de broeikasgasemissies ten opzichte van 2005 in 2040
 - ten minste -90% onder het niveau van 2005 in 2050.

COBRACE voorziet in de goedkeuring van een gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan (of PRACE) tegen uiterlijk 30 maart 2023, vervolgens tegen 30 september 2027 en daarna om de vijf jaar. Op 5 mei 2022 heeft de Brusselse regering een verhoogde doelstelling van 47% tegen 2030 goedgekeurd. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft zijn recente Air-Climat-Energy plan opgesteld voor debat (plan van 27 april 2023), dat deze doelstellingen implementeert en voorziet in een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 47% tegen 2030 in vergelijking met 2005.

Als een van de maatregelen in het plan noemt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het vastleggen van een ambitieuze energiedoelstelling (150 kWh/m²/jaar voor renovatieprojecten) voor 2023, steun voor gegroepeerde renovatie en de ontwikkeling van een dynamiek voor gegroepeerde renovatie van gebouwen in wijken voor 2024, het stopzetten van de verwarming met fossiele brandstoffen voor nieuwe gebouwen voor 2025 en een verbod op dieselveertuigen voor 2030.

COBRACE biedt ook een methodologisch kader voor het verminderen van indirecte broeikasgasemissies (artikel 1.2.3).



Ze richt een permanent "Comité van Klimaatdeskundigen" op dat belast is met het opstellen van een jaarverslag dat een evaluatie van het Brusselse klimaatbeleid en de formulering van aanbevelingen ter zake bevat. Het eerste rapport van de commissie, getiteld "Preliminary report 2023: state of play 2023 and assessment of the contribution of public policies to climate objectives", is ingediend en bevat een reeks aanbevelingen voor de Brusselse beleidsmakers¹.

In zijn conclusies geeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een overzicht van de maatregelen die zijn genomen met betrekking tot de energieprestatie-eisen voor gebouwen (punten 237 tot 242 van de conclusies) en het Good-Moove-plan op het gebied van vervoer (punten 245 tot 248).

3) Maatregelen in het Vlaams Gewest

67. Het Vlaams Klimaat- en Energieplan 2021-2030 (VEKP) stelt een BKG-reductiedoelstelling van - 35% in 2030 ten opzichte van 2005. Het VEKP is ook het onderwerp van een jaarlijkse voortgangsrapportage. De meest recente voortgangsrapportage dateert van 28 oktober 2022*.

Op 12 mei 2023 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van actualisering van het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 goed. In dit plan is een doelstelling opgenomen om de Vlaamse niet-ETS-emissies tegen 2030 met 40% te verminderen ten opzichte van 2005.

Op p. 40-42 van zijn conclusies beschrijft het Vlaams Gewest de recente maatregelen die het heeft genomen om zijn klimaatambities te realiseren, als onderdeel van een beleid dat het als ambitieus maar ook als "realistisch" beschouwt (conclusies, p. 123). Het beschrijft ook de meest recente maatregelen in de sectoren gebouwen, vervoer en industrie (blz. 43 en 44).

Het verwijst ook naar het Herstelplan van de Vlaamse Regering, de Vlaamse Veerkracht, dat in september 2022 werd voorgesteld door de Minister-President, dat in het bijzonder focust op klimaat en duurzaamheid en voorziet in investeringen in Vlaamse havens op het vlak van COM-opvang en -recyclage, de klimaataspecten van landbouw, transport, renovatiestimulansen, de circulaire economie en groene warmte. Ook worden beleidsmaatregelen genoemd om zonne-energie (Vlaamse Zonneplan 2025), windenergie (Vlaamse Windplan 2025) en de overgang naar duurzame verwarming (Warmteplan 2025) te stimuleren.

4) Maatregelen genomen in het Waals Gewest

68. Ter herinnering, het Waalse klimaatdecreet van 20 februari 2014 definieerde de volgende doelstellingen:

⁹ *Beschikbaar op de website van BruPartners: <https://www.brupartners.brussels/fr/comite-dexperts-climat-bruxellois> [https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1667911572/VEKP-voortgangsrapportering 2022_sriiol.pdf](https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1667911572/VEKP-voortgangsrapportering%2022_sriiol.pdf).

- 30% COC-equivalenten onder het niveau van 1990 tegen 2020;
- 80 tot 95% van de CO2-equivalenten tegen 2050, vergeleken met de niveaus van 1990.

Artikel 8 van het decreet voorziet in de goedkeuring door de regering van emissiebudgetten die het mogelijk maken om elke vijf jaar de reductiedoelstellingen voor broeikasgassen te plannen.

Het decreet voorziet ook in de oprichting van een Comité van Experts dat belast is met de jaarlijkse controle op de naleving van de emissiebudgetten. Artikel 13 van het decreet bepaalt dat de Regering een Lucht-Klimaat Energieplan opstelt waarin ze "*de maatregelen uiteenzet die ze wil nemen om de emissiebudgetten voor de lopende begrotingsperiode en de daaropvolgende begrotingsperiodes, met inbegrip van de periode waarvoor een emissiebudget moet worden vastgesteld, na te leven en om de naleving van de doelstellingen inzake energie en luchtkwaliteit te verzekeren*".

Het Energieplan Lucht-Klimaat 2030 werd op 21 maart 2023 definitief aangenomen door de Waalse regering.

In het kader van de herziening van het NECP, in afwachting van een beslissing over de Belgische *lastenverdeling*, overweegt het Waals Gewest de beige doelstelling van -47% (2005) als Waalse doelstelling (in plaats van de huidige -37%). Voor de ETS-sector hanteert PACE de Europese doelstelling van -62% tegen 2030 ten opzichte van 2005. Het legt uit dat de combinatie van deze twee doelstellingen het mogelijk zal maken om de totale broeikasgasreductiedoelstelling van -55% in 2030 ten opzichte van 1990 te halen (p. 20 van het PACE).

Bovendien wordt het klimaatdecreet momenteel geactualiseerd; op 30 maart 2023 heeft de regering in eerste lezing een voorontwerp van decreet "koolstofneutraliteit" aangenomen, dat vervolgens voor advies aan verschillende instanties is voorgelegd. Artikel 5 van het decreet stelt als doel de broeikasgasemissies tegen 2030 met 55 % te verminderen ten opzichte van 1990 "rekening houdend met de doelstellingen die zijn toegewezen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Europese Unie". Volgens de raadsman was het wetsontwerp in tweede lezing goedgekeurd en werd het ten tijde van de pleidooien voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

11. DE PROCEDURE

A. Terugwerkende kracht van de procedures en verzoeken voor de eerste rechter

69. Bij exploitatie van de ieF_1 in 2015 daagden Klimaatzaak en 8.422 natuurlijke personen (opgesomd in bijlage A) de Beige Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de Franstalige Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel.



Klimaatzaak e.a. hebben met name verzocht om de partijen te gelasten het totale volume van de jaarlijkse Belgische broeikasgasemissies in de volgende verhoudingen te verminderen:

tegen 2020: 40% of minstens 25% ten opzichte van de niveaus van 1990;

Machinevertaling

- in 2030: van 55% naar minstens 40%; in 2050: van 87,5% naar minstens 80%.

70. Tijdens de zitting van 29 juni 2015 verzocht het Vlaams Gewest om terugverwijzing van de zaak naar de Nederlandstalige Rechtbank van Eerste Aanleg in Brussel. In het tijdens dezelfde zitting ingediende pleidooi heeft het Vlaams Gewest ook de nietigheid van de dagvaarding gevorderd.

Bij vonnis van 25 september 2015 oordeelde de Franstalige Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel dat er geen reden was om de zaak terug te verwijzen naar de Nederlandstalige Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel, noch om de dagvaarding nietig te verklaren op grond van artikel 40 van de wet van 15 juni 1935.

In beroep tegen deze beslissing op 26 oktober 2015 heeft het Vlaams Gewest de vernietiging van het vonnis gevorderd voor zover zijn verzoek tot taalwijziging daarbij is afgewezen. Bij arrest van 8 februari 2016 heeft de Franstalige en Nederlandstalige rechtbank van Brussel (in verenigde zitting) het beroep toegewezen, het ongegrond verklaard en het Vlaams Gewest verwezen in de kosten, die bij gebreke van een memorie niet werden vastgesteld. In een arrest van 20 april 2018 heeft het Hof van Cassatie het beroep tegen dit arrest verworpen.

71. Bij akte van 29 augustus 2018 hebben partijen op grond van artikel 747 van het Gerechtelijk Wetboek een gezamenlijke motie ingediend tot vaststelling van de procestermijnen en tot planning van de pleitzittingen. Bij beschikking van 11 januari 2019 heeft de rechtbank het tijdschema voor de precontentieuze procedure vastgesteld.

72. Op 3 mei 2019 hebben Schoukens en Vermeire een verzoek tot vrijwillige tussenkomst ingediend namens een koord els en 81 andere bomen (die in bijlage C bij het bestreden arrest zullen worden opgesomd).

Bij akte van 3 juli 2019 zijn mevrouw De Vriendt en 50.164 personen vermeld in bijlage B eveneens vrijwillig tussengekomen. Zij hebben verklaard dat zij verwijzen naar de conclusies van de eisers en dat zij de uiteenzetting van de feiten en de daarin vermelde middelen volledig onderschrijven.

73. In hun op 16 december 2019 bij de eerste rechter ingediende summiere conclusies hebben Klimaatzaak en de in bijlage A bij het bestreden arrest genoemde partijen verzocht om te worden gehoord over de volgende punten

vast te stellen dat verweerders niet uiterlijk in 2020 het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies van het Belgische grondgebied met 40% of ten minste 25% hebben verminderd ten opzichte van het niveau in 1990;



- voor recht te verklaren dat verweerders de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek hebben geschonden doordat zij zich bij het voeren van hun klimaatbeleid niet als een goed huisvader hebben gedragen en daarmee de belangen van Klimaatzaak en alle in bijlage A genoemde personen hebben geschaad;
- voor recht te verklaren dat verweerders bij het voeren van hun klimaatbeleid inbreuk hebben gemaakt op de grondrechten van Klimaatzaak en alle in bijlage A genoemde personen, meer in het bijzonder de artikelen 2 en 8 EVRM en de artikelen 6 en 24 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind; verweerders gelasten de nodige maatregelen te treffen om België ertoe te brengen het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies van het Belgische grondgebied te verminderen of te doen verminderen, teneinde :
 - o tegen 2025, een vermindering van 48%, of ten minste 42%, ten opzichte van de niveaus van 1990;
 - o tegen 2030, een vermindering van 65%, of minstens 55%, vergeleken met de niveaus van 1990;
 - o in 2050, nul netto emissies ;

de zaak voort te zetten om na te gaan of verweerders de voor de termijnen van 2025 en 2030 opgelegde doelstellingen hebben gehaald en verweerders daartoe te gelasten om de verslagen over de broeikasgasemissies voor 2025 en 2030 die in 2026 en 2031 aan het secretariaat van het UNFCCC zijn meegedeeld, mee te delen en de zaak na deze mededelingen te laten behandelen;

verweerders *hoofdelijk* of bij gebreke van elkander te veroordelen tot betaling aan Klimaatzaak van een dwangsom van € 10.000 per dag vertraging, indien Klimaatzaak het BKG-emissieverslag niet binnen tien dagen na 15 april van het jaar waarin het verslag is ingediend aan de rechtbank en aan eisers heeft meegedeeld;

- verweerders *hoofdelijk* of ieder voor zich te veroordelen tot betaling aan Klimaatzaak van een dwangsom van € 1.000.000 per maand vertraging bij de uitvoering van deze veroordeling

het streefcijfer voor 2025 en het streefcijfer voor 2030, met ingang van ^{1 januari} 2010. Januari van het jaar volgend op de vervaldatum;

- vastleggen dat Klimaatzaak zich heeft verplicht om alle openstaande dwangsommen te verdelen overeenkomstig haar maatschappelijk doel;
- verweerders te verwijzen in de kosten van de procedure, die worden vastgesteld op 1 320 EUR voor een zaak die niet in geld kan worden uitgedrukt.

74. Voor het Gerecht van eerste aanleg stelde de Belgische Staat primair niet-ontvankelijkverklaring van het principale beroep en de beroepen in interventie en, op zijn minst, ongegrondverklaring van het beroep van Klimaatzaak en de in bijlage A genoemde personen. De Belgische Staat vorderde veroordeling in alle kosten, te liquideren op 12.000 euro.

Meer in het bijzonder concludeerde de Belgische Staat dat het verzoek tot vrijwillige tussenkomst van de bomen niet-ontvankelijk was en dat het verzoek tot vrijwillige



Subsidiair verzocht de Belgische Staat het Grondwettelijk Hof en het Benelux Gerechtshof om een prejudiciële beslissing.

Subsidiair verzocht de Belgische Staat om niet *hoofdelijk te worden veroordeeld* met de andere verweerders, om de beschikkingen tegen hem niet vergezeld te laten gaan van een dwangsom, om het verzoek tot schorsing van de procedure niet in te willigen en om het verzoek om de verweerders een BKG-emissiereductiedoelstelling voor 2025 op te leggen, niet in te willigen.

De Belgische staat heeft ook gevraagd om het bedrag van de boete die aan zijn veroordeling is verbonden, te beperken tot 1 000 euro per maand vertraging, zowel voor de mededeling van de BKG-emissieverslagen aan de rechtbank als voor de gekwantificeerde BKG-emissiereductiedoelstellingen die door de rechtbank zijn vastgesteld.

De Belgische Staat verzocht om niet *hoofdelijk* met de andere verweerders tot betaling van dwangsommen te worden veroordeeld.

In ieder geval heeft de Belgische staat gesteld dat hij zich het recht voorbehoudt om zich uit te spreken over :

- het delen van verantwoordelijkheden;
- hun bijdrage aan de schuld;
- de garantie die de andere verweerders zouden moeten geven aan de Belgische Staat voor elke geldelijke veroordeling (met inbegrip van dwangsommen) die zijn eigen aandeel in de aansprakelijkheid overschrijdt.

75. Het Vlaamse Gewest van zijn kant concludeerde dat het beroep onontvankelijk of op zijn minst ongegrond was.

Zij vorderde tevens vaststelling dat haar beleid binnen de werkingssfeer van de Europese regelgeving valt en bijgevolg geen fout vormt in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek en niet in strijd kan zijn met het recht op leven, het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en de rechten van het kind, zoals gewaarborgd door de artikelen 2 en 8 EVRM en de artikelen 6 en 24 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

Subsidiair, voor zover het Hof het beroep niet onontvankelijk of ongegrond heeft verklaard, verzoekt het Vlaams Gewest het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

"Is de "Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad" (EU ETS) en de "Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake bindende jaarlijkse reducties van broeikasgasemissies door de lidstaten" (EU ETS) een goede basis voor



(EU) nr. 525/2013, de artikelen 2 (recht op leven), 8 (recht op eerbiediging van privéleven en familie- en gezinsleven) en 24 (rechten van het kind) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schenden omdat deze teksten onvoldoende broeikasgasreductiedoelstellingen bevatten".

Het Vlaamse Gewest vordert dat Klimaatzaak en alle in bijlage A genoemde personen worden veroordeeld tot betaling van C 1.440,- aan kosten en proceskosten.

76. Het Waalse Gewest stelde voornamelijk dat het Hof niet bevoegd was en, subsidiair, dat de beroepen niet-ontvankelijk of op zijn minst ongegrond waren.

Subsidiair heeft zij het Grondwettelijk Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

"Is artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover het aldus wordt uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een more/e persoon die is opgericht en handelt met het oog op de verdediging van een collectief belang, zoals de bescherming van het milieu of bepaalde elementen daarvan, voor de schending van het collectief belang waarvoor hij is opgericht, iets anders ontvangt dan een vergoeding bij wijze van geldelijke tegenprestatie, met uitsluiting van een vergoeding in natura voor de daadwerkelijke ecologische schade waaruit de genoemde schending van het collectief belang voortvloeit?"

"Schendt artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien het aldus wordt uitgelegd dat het toelaat bepaalde aansprakelijke personen die tot de schade hebben bijgedragen, te veroordelen met uitsluiting van andere aansprakelijke personen, met als gevolg dat de schade op geen enkele wijze, zelfs niet gedeeltelijk, wordt vergoed en dat het slachtoffer er dus geen voordeel uit haalt?"

Ten slotte heeft het Waals Gewest verzocht om in ieder geval te worden meegedeeld dat het zich alle rechten en alle handelingen voorbehoudt met betrekking tot de vrijwillige tussenkomst van Schoukens en Vermeire van 3 mei 2019, die stellen op te treden in naam van bomen, en verzocht om Klimaatzaak, alle in bijlage A vermelde personen en de tussenkomende partijen hoofdelijk en solidair te veroordelen in de kosten. Vermeire van 3 mei 2019, stellende dat hij optreedt namens arbres en vorderende dat Klimaatzaak, alle in bijlage A genoemde personen en interveniënten hoofdelijk, *in solidum*, of de een bij gebreke van de ander, worden veroordeeld in alle kosten, daaronder begrepen de proceskostenvergoeding.

77. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vroeg de rechtbank om zich onbevoegd te verklaren.



Bij gebreke daarvan heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geconcludeerd dat de vorderingen van Klimaatzaak, alle in bijlage A vermelde personen en de tussenkomende partijen niet-ontvankelijk waren, en op zijn minst dat het beroep van Klimaatzaak ongegrond was.

Subsidiair vordert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op zijn minst afwijzing van het verzoek om een dwangsom en veroordeling van Klimaatzaak en alle in bijlage A genoemde personen in de kosten, die worden vastgesteld op 1.440 euro.

B. De genomen beslissing

78. Bij arrest van 17 juni 2021 heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel :

- akte genomen van de intrekking van de procedure door de personen vermeld in bijlage D en van het overlijden van de heer Jozef Castermans voor wie geen bericht van hervatting van de procedure was ingediend;
- het hoofdverzoek ontvankelijk verklaard;
- de vrijwillige tussenkomst van de in bijlage B genoemde personen ontvankelijk verklaard;
- de vrijwillige tussenkomst in naam en voor rekening van de bomen vermeld in de akte van 3 mei 2019 (bijlage C) niet-ontvankelijk verklaard;
- oordeelde dat de Belgische Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich bij het voeren van hun klimaatbeleid niet hebben gedragen als normaal voorzichtige en zorgvuldige autoriteiten, wat een fout oplevert in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek;
- 1) Verweerders hebben bij het voeren van hun klimaatbeleid de grondrechten van eisers geschonden, meer in het bijzonder de artikelen 2 en 8 EVRM, door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen van de klimaatverandering voor het leven en de persoonlijke levenssfeer van eisers te voorkomen;
- de rest van de vordering van de eisers afgewezen;
- volledige vergoeding van de kosten gelast, zodat elke partij haar eigen kosten draagt en geen van beide partijen aan de andere partij(en) enige proceskostenvergoeding verschuldigd is.

C. De verzoeken om hogere voorziening, het tussenarrest van 22 september 2022 en het arrest houdende wijziging van 29 september 2022

79. Op 17 november 2021 hebben appellanten in de hoofdzaak hoger beroep ingesteld. Dit beroep is ingeschreven onder rolnummer 2021/AR/1589.

Partijen hebben de Belgische Staat en de drie Gewesten gedagvaard. Zij vorderden met name een veroordeling van verweerders tot het nemen van de nodige maatregelen ter vermindering van



of het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies van België verminderen om het volgende te bereiken

- ten minste 48% in 2025;
- minstens 65% tegen 2030.

80. Ter ondersteuning van hun summiere stellingen vorderen rekwiranten in het hoofdgeding gedeeltelijke vernietiging van het bestreden arrest. Zij stellen

- de niet-ontvankelijkheid van de door de Belgische Staat ingestelde "incidentele hogere voorziening", voor zover daarin wordt geconcludeerd dat *"een principale hogere voorziening ingesteld door de in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening genoemde partijen, die niet in bijlage A zijn vermeld, niet-ontvankelijk is"* en voor het overige wordt geconcludeerd dat de incidentele hogere voorziening van de Belgische Staat ongegrond is,
- het incidentele beroep van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ongegrond is,
- de incidentele hogere voorziening van het Vlaamse Gewest is niet gegrond,
- dat de door het Waalse Gewest ingestelde "incidentele hogere voorziening" niet-ontvankelijk, althans ongegrond was, voor zover zij betrekking had op *"de in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening genoemde partijen, die niet voorkwamen in bijlage A bij het arrest van 17 juni 2021, noch in bijlage C of D bij het bestreden arrest in eerste aanleg"*, en voorts dat de door het Waalse Gewest ingestelde incidentele hogere voorziening ongegrond was.

Rekwiranten in het hoofdgeding vorderen bevestiging van het arrest voor zover daarin is geoordeeld :

- de actie ontvankelijk is namens zichzelf en namens de vrijwilligers vermeld in Bijlage B;
- dat de Belgische Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij het voeren van hun klimaatbeleid
 - zich niet heeft gedragen als een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid, hetgeen een fout oplevert in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek ;
 - de fundamentele rechten van de oorspronkelijke eisers, en meer in het bijzonder de artikelen 2 en 8 EVRM, heeft geschonden door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te voorkomen dat de klimaatverandering het leven en de persoonlijke levenssfeer aantast.

Rekwiranten in het hoofdgeding vorderen een verklaring voor recht dat verweerders bij het voeren van hun klimaatbeleid voor 2020 en 2030 de artikelen 2 en 8 EVRM hebben geschonden en nog steeds schenden en een fout hebben begaan en nog steeds begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek.



Rekwiranten in het hoofdgeding verzoeken het Hof vast te stellen dat er ernstige en ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat verweerders met de voortzetting van hun klimaatbeleid voor 2030 de artikelen 2 en 8 EVRM blijven schenden en een fout begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek.

Zij verzoeken het Hof hen te veroordelen om voldoende maatregelen te nemen om het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies van het Belgische grondgebied tegen 2030 te verminderen om een einde te maken aan de schending van hun rechten, en bijgevolg om tegen 2030 een vermindering van deze emissies te bereiken van minstens 61 % ten opzichte van 1990, op straffe van een dwangsom van 1.000.000 EUR per maand vertraging bij het bereiken van de doelstelling opgelegd voor 2030, en dit op straffe van een dwangsom van 1.000.000 EUR per maand vertraging bij het bereiken van de doelstelling opgelegd voor 2030, en dit op straffe van een dwangsom van 1.000.000 EUR per maand vertraging bij het bereiken van de doelstelling opgelegd voor 2030, en dit op straffe van een dwangsom van 1.000.000 EUR per maand vertraging bij het bereiken van de doelstelling opgelegd voor 2030.

Van ierbeat 2031.

Daartoe vorderen rekwiranten in het hoofdgeding dat verweerders worden veroordeeld om het BKG-emissieverslag over 2030 aan Klimaatzaak mee te delen op dezelfde dag dat het in 2031 aan de Europese Commissie wordt meegedeeld en dat zij worden veroordeeld tot betaling van een dwangsom van 10.000 euro per dag vertraging bij de mededeling van het BKG-emissieverslag over 2030.

Daarnaast verzoeken appellanten in het hoofdgeding om vast te leggen dat Klimaatzaak zich verplicht om de opgebouwde dwangsommen volledig te bestemmen overeenkomstig haar maatschappelijk doel.

Ten slotte hebben rekwiranten het Hof bij wijze van conclusie verzocht om aantekening van het overlijden van J. Clauwaert (bijlage A, nr. 1030). Ter terechtzitting van 21 september 2023 hebben rekwiranten in het hoofdgeding het Hof tevens verzocht om aantekening van het overlijden van Jeanne Okonsky (bijlage B, nr. 427), Patrick Wechuyzen (bijlage B, nr. 50138), Leo Van Riel (bijlage A, nr. 7115) en Piet Hardeman (bijlage A, nr. 3297).

Ten slotte vorderen rekwiranten in het hoofdgeding verwijzing van verweerders in alle kosten.

81. Op 10 januari 2022 hebben mevrouw De Vriendt en de in bijlage B bij dat verzoekschrift genoemde partijen (50 164 in aantal) een verzoek tot vrijwillige tussenkomst ingediend op basis van artikel 813 van het Gerechtelijk Wetboek. Deze partijen verzochten om hun verzoek ontvankelijk en gegrond te verklaren en preciseerden dat zij voor de nadere uitwerking van de middelen verwezen naar het verzoekschrift in hogere voorziening van 17 november 2021 van de rekwiranten in het hoofdgeding.

In hun summiere memorie, die mede is ingediend namens Nicolas, Haelvoet en Patteeuw (partijen die vrijwillig zijn tussengekomen voor de eerste rechter, maar niet vrijwillig zijn tussengekomen in hoger beroep, en die dus niet zijn opgenomen in bijlage B bij het verzoek tot tussenkomst van 10 januari 2022, en die zijn opgeroepen door de Belgische Staat en het Waalse Gewest), verzoeken deze partijen het Hof om de vrijwillige beschermende tussenkomst van de in bijlage B bij het verzoek tot tussenkomst van 10 januari 2022 genoemde partijen ontvankelijk en gegrond te verklaren, en de vrijwillige beschermende

Hof van Beroep te Brussel - 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891 - p. 47
tussenkost van de in bijlage B bij het verzoek tot tussenkost van 10 januari 2022
genoemde partijen ontvankelijk en gegrond te verklaren.

KAFT 01-00003601947-0D46-0160-04-02-1



Machinevertaling

verzoekschrift van 10 januari 2022 en Klimaatzaak en de in bijlage A genoemde partijen in het gelijk te stellen. Wat de principale beroepen van de Belgische Staat en het Waalse Gewest betreft, concluderen zij dat deze niet-ontvankelijk (behalve wat Nicolas, Haelvoet en Patteeuw betreft) of op zijn minst ongegrond zijn.

82. Bij verzoekschrift van 30 mei 2022 (ingeschreven onder nummer 2022/AR/737) heeft de Belgische Staat hogere voorziening ingesteld. Dit beroep is gericht tegen
- Mevrouw De Vriendt en alle personen vermeld in bijlage B van het bestreden arrest, met uitzondering van die vermeld in bijlage D van hetzelfde arrest en ten aanzien van wie door de eerste rechter een afstand van instantie is vastgesteld, en met uitzondering van de persoon van wie door de eerste rechter het overlijden is vastgesteld (namelijk de heer Castermans);
 - de partijen genoemd in bijlage A bij het bestreden arrest en niet opgenomen in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening (RG 2021/AR/1589).
83. In zijn summiere uiteenzetting in hogere voorziening concludeert de Belgische Staat dat de hogere voorziening van rekwiranten in het hoofdgeding ongegrond is. Hij concludeert eveneens, voor zover nodig, dat het principale beroep van de in bijlage A bij het in eerste aanleg ingediende verzoekschrift in hogere voorziening genoemde partijen, die niet in bijlage A zijn vermeld, niet-ontvankelijk is.

De Belgische Staat stelt ook dat het verzoek om vrijwillige tussenkomst dat op 10 januari 2022 is ingediend door mevrouw De Vriendt en alle personen die in bijlage B bij hun verzoekschrift worden genoemd, niet-ontvankelijk of op zijn minst ongegrond is.

Bovendien vordert de Belgische Staat dat zijn principale hogere voorziening (zaak 2022/AR/737) en zijn incidentele hogere voorziening (zaak 2021/AR/1589) ontvankelijk en gegrond worden verklaard.

Als hoofdvordering vordert de Belgische Staat een verklaring dat hij artikel 1382 van het voormalige Burgerlijk Wetboek of de artikelen 2 en 8 van het EVRM niet heeft geschonden.

Subsidiair, voor het geval het Hof zou oordelen dat de Belgische Staat artikel 1382 van het oude burgerlijk wetboek en/of de artikelen 2 en 8 EVRM heeft geschonden, vordert het een verklaring dat deze schendingen niet rechtvaardigen dat het door rekwiranten in het hoofdgeding en mevrouw De Vriendt e.a. voor het jaar 2030 gevorderde bevel wordt gegeven.

Subsidiair, voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de Belgische Staat artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en/of de artikelen 2 en 8 van het EVRM heeft geschonden en hem zou gelasten het door rekwiranten in het hoofdgeding gevorderde bevel na te leven, verzoekt de Belgische Staat dat aan dat bevel geen sanctie wordt verbonden.

In elk geval vordert de Belgische Staat verwijzing van rekwiranten in het hoofdgeding en van mevrouw De Vriendt c.s. in alle kosten van beide gedingen, te liquideren als volgt



als volgt: schadevergoeding voor de procedure in eerste aanleg (€ 14.000), schadevergoeding voor de procedure in hoger beroep (€ 15.000) en kosten voor het instellen van hoger beroep (€ 22).

84. Bij verzoekschrift van 30 juni 2022 (ingeschreven onder rolnummer 2022/AR/891) heeft het Waalse Gewest gedagvaard
- De Vriendt e.a., vermeld in bijlage B bij het bestreden arrest (bijlage A.4 bij haar verzoekschrift in hogere voorziening; partijen die zich voor de eerste rechter hebben teruggetrokken), met uitzondering van :
 - o de personen wier namen zijn vermeld in bijlage D bij het bestreden arrest (bijlage A.6 bij zijn verzoekschrift in hogere voorziening; partijen die zich voor de eerste rechter hebben teruggetrokken);
 - o Mr. Castermans, wiens overlijden *in* het vonnis *o quo* is vermeld zonder dat een exploit van hervatting is ingediend;
 - de personen vermeld in bijlage A bij het bestreden arrest (bijlage A.3 bij zijn verzoekschrift in hogere voorziening); de eisers voor de eerste rechter, met uitzondering van de personen vermeld in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening van de rekwiranten in het hoofdgeding (2021/AR/1589; bijlage A.1 bij zijn verzoekschrift in hogere voorziening).

In haar beroepschrift heeft het Waalse Gewest verzocht om voeging van de onder de dossiernummers 2021/AR/1589 en 2022/AR/737 ingeschreven zaken.

Zij vorderde vernietiging van het bestreden arrest en, in het bijzonder, niet-ontvankelijkverklaring of althans ongegrondverklaring van de oorspronkelijke beroepen en, in het laatste geval, vaststelling dat het Waalse Gewest artikel 1382 van het oude Burgerlijk Wetboek of de artikelen 2 en 8 EVRM niet had geschonden.

85. In zijn samenvatting van de hogere voorziening stelt het Waals Gewest dat de principale hogere voorziening die door de in bijlage A bij het verzoek om hogere voorziening genoemde partijen is ingesteld en die in voorkomend geval
- niet in de bijlage bij het bestreden arrest zijn opgenomen;
 - zijn opgenomen in bijlage C bij hetzelfde arrest;
 - zijn opgenomen in bijlage D bij hetzelfde arrest.

Het Waals Gewest concludeert, voor zover ontvankelijk, dat het beroep van de andere rekwiranten in het hoofdgeding, vermeld in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening, ongegrond is.

Het Waalse Gewest concludeert eveneens dat het verzoek om vrijwillige tussenkomst dat op 10 januari 2022 werd ingediend door mevrouw De Vriendt en alle personen die in bijlage B bij hun verzoekschrift worden vermeld, niet-ontvankelijk, althans ongegrond is.

Als hoofdvordering en incidentele hogere voorziening verzoekt het Waals Gewest het Hof, zich onbevoegd te verklaren of de oorspronkelijke beroepen niet-ontvankelijk of althans ongegrond te verklaren en, in het laatste geval, te verklaren dat het Waals Gewest artikel 1382 van het oude Burgerlijk Wetboek of de artikelen 2 en 8 EVRM niet heeft geschonden.

Subsidiair, met betrekking tot het belang van Klimaatzaak, vraagt het Waals Gewest dat de volgende vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt voorgelegd

"Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals het van toepassing is op het onderhavige geval, afzonderlijk of in samenhang met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, is al dan niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien het aldus wordt uitgelegd dat een rechtspersoon die is opgericht en die optreedt ter verdediging van een collectief belang, zoals de bescherming van het milieu of bepaalde elementen daarvan, geen ander belang of bevoegdheid heeft om iets anders te vorderen dan de schending van het collectieve belang waarvoor hij is opgericht, zoals de bescherming van het milieu of bepaalde onderdelen daarvan, geen ander belang heeft of bevoegd is om iets anders te vorderen dan geldelijke vergoeding van de immateriële schade die zij zou kunnen lijden als gevolg van de schending van het collectieve belang waarvoor zij is opgericht?"

Meer subsidiair vraagt het Waals Gewest dat, indien het Hof zou oordelen dat het Waals Gewest artikel 1382 van het vroegere Burgerlijk Wetboek of de artikelen 2 en 8 van het EVRM heeft geschonden, de volgende prejudiciële vragen naar het Grondwettelijk Hof worden verwezen:

"Schendt Artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de interpretatie volgens welke zij de Condemnatie mogelijk maakt van bepaalde aansprakelijke personen die tot de schade hebben bijgedragen, met uitsluiting van de andere aansprakelijke personen, met als gevolg dat de schade op geen enkele wijze, zelfs niet gedeeltelijk, zal worden vergoed en dat het slachtoffer er dus geen voordeel uit zal halen?"

"Schendt artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien het aldus wordt uitgelegd dat een rechtspersoon die is opgericht en die optreedt ter verdediging van een collectief belang, zoals de bescherming van het milieu of van bepaalde elementen van het milieu, in beginsel voor de schending van het collectief belang waarvoor hij is opgericht geen andere vordering kan instellen dan geldelijke vergoeding van de immateriële schade die hij eventueel lijdt?"

Meer subsidiair vordert het Waalse Gewest dat wordt verklaard dat er geen gronden zijn om het samen met de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te veroordelen of om een bevel tot staking van alle maatregelen te geven, en dat het op dit punt het verwijzingsarrest bevestigt en de vordering van Klimaatzaak c.s. en Devriendt c.s. voor het overige afwijst.

Ten slotte vraagt het Waals Gewest dat de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt voorgelegd indien het Hof zou overwegen om zich samen met de Belgische Staat, het Vlaams Gewest of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tegen hem te keren:

*"Indien artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek aldus wordt uitgelegd dat de federale Staat en één of meer van de Gewesten gezamenlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, in solidum of op een andere wijze, voor een fout of een onrechtmatig verzuim bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, schendt dit dan de Grondwet of de bepalingen die krachtens de Grondwet zijn vastgesteld en waarin de respectieve bevoegdheden van de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten zijn vastgelegd, of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat schuldenaars in verschillende situaties op dezelfde wijze worden behandeld?
onvergelijkbaar?"*

Indien het Hof overweegt een bevel uit te vaardigen, verzoekt het Waals Gewest het verzoek om een dwangsom af te wijzen of, bij gebreke daarvan en in voorkomend geval, de volgende prejudiciële vraag te stellen

"Schendt artikel 1385bis van het Wetboek van Strafvordering, dat aldus wordt uitgelegd dat een veroordeling tot betaling van dwangsommen gezamenlijk, in solidum of op een andere wijze, kan worden uitgesproken tegen schuldenaren zonder rekening te houden met hun bevoegdheid en bekwaamheid, zoals bepaald door de Grondwet en de wetten die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, de artikelen 10, 11 en 134 van de Grondwet, aangezien het schuldenaren die zich in onvergelijkbare situaties bevinden, op dezelfde wijze behandelt?"

Bovendien vraagt het Waals Gewest om het bedrag van de dwangsommen tot een strikt minimum te beperken en ofwel te plafonneren op een maximaal totaalbedrag of te beperken in de tijd.

Het Waals Gewest vraagt dat de Belgische Staat in kennis wordt gesteld van de intrekking van zijn regresvordering.

Het Hof merkt reeds op dat het enkel kan vaststellen dat de Belgische Staat in het kader van het onderhavige geding niet meer vraagt om een voorbehoud te maken met betrekking tot de verdeling van de aansprakelijkheid en de garantieclaims die hij zou kunnen indienen (zie punt 74 hierboven), en dat de Belgische Staat in punt 69 van zijn memorie uitdrukkelijk afstand doet van zijn garantieclaim, hetgeen inderdaad dient te worden opgemerkt.

Ten slotte vordert het Waalse Gewest veroordeling van Klimaatzaak c.s. en De Vriendt c.s. in alle kosten van beide instanties.

86. In zijn beknopte betoog stelt het Vlaamse Gewest dat het beroep van rekwiranten in het hoofdgeding niet-ontvankelijk, althans ongegrond is.

Het Vlaams Gewest vordert dat zijn incidentele hogere voorziening tegen het bestreden arrest wordt toegewezen, dat de hogere voorziening ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en dat wordt verklaard dat zijn beleid binnen het kader van de Europese regelgeving valt en bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van het Europees recht.

geen fout vormt in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek en niet in strijd kan zijn met het recht op leven en het recht op privacy.

Subsidiair, voor zover het Hof het beroep van rekwiranten niet niet-ontvankelijk of ongegrond zou verklaren, verzoekt het Vlaams Gewest het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag

"Is dedat "richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad") (EU-ETS) en "verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake bindende jaarlijkse reducties van de broeikasgasemissies door de lidstaten van 2021 tot 2030 die bijdragen tot klimaatmaatregelen om aan hun verplichtingen krachtens de overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 525/2013", de artikelen 2 (recht op leven), 8 (recht op eerbiediging van privéleven en familie- en gezinsleven) en 24 (rechten van het kind) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schendt omdat deze teksten onvoldoende broeikasgasreductiedoelstellingen bevatten? "

Ten slotte vordert het Vlaams Gewest veroordeling van rekwiranten tot betaling van alle kosten van beide procedures, daaronder begrepen een proceskostenvergoeding van 2 x 1 800 EUR.

87. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besluit dat het hoger beroep van Klimaatzaak en de personen vermeld in bijlage A bij het verzoekschrift tot hoger beroep en eveneens in bijlage A in eerste aanleg ongegrond is en besluit, voor zoveel als nodig, dat het principaal hoger beroep van de partijen vermeld in bijlage A bij het verzoekschrift tot hoger beroep, die niet werden vermeld in bijlage A in eerste aanleg, niet-ontvankelijk is.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest concludeert dat het verzoek om vrijwillige tussenkomst dat op 10 januari 2022 werd ingediend door mevrouw De Vriendt en alle personen die in bijlage B bij hun verzoekschrift worden vermeld, onontvankelijk of minstens ongegrond is.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft incidenteel hogere voorziening ingesteld en vordert dat wordt vastgesteld dat het de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek en de artikelen 2 en 8 EVRM niet heeft geschonden en dat alle vorderingen van Klimaatzaak c.s. en De Vriendt c.s. worden afgewezen.

Subsidiair, indien het Hof zou oordelen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de artikelen 1382 en 1383 van het oude Burgerlijk Wetboek en/of de artikelen 2 en 8 van het EVRM heeft geschonden, vraagt het Hof dat de door rekwiranten in het hoofdgeding ingediende verzoeken tot staking en tot betaling van een dwangsom worden afgewezen.

Ten slotte vordert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest veroordeling van Klimaatzaak c.s. en De Vriendt c.s. in alle kosten van beide procedures, die nog niet zijn beslecht.

88. Bij tussenarrest van 22 september 2022 voegde het Hof de zaken op de rol onder de nummers 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891.

Bij vonnis van 29 september 2022 heeft de rechtbank, ambtshalve en op grond van de artikelen 794/1 tot en met 801 van het Wetboek van Rechtsvordering, haar vonnis van 22 september 2022 gerectificeerd en een schrijffout gecorrigeerd met betrekking tot de vaststelling van de terechtzitting op 6 oktober 2023 (en niet op 6 oktober 2022).

89. Op 18 oktober 2023 hebben de partijen in de zaak een memorie van overeenstemming ingediend over de kwestie van het vergemakkelijken van de identificatie van alle partijen in de beroepsprocedure wegens de moeilijkheid om de bijlagen bij het arrest van 17 juni 2021 te verzamelen uit de bijlagen bij de verschillende memories die in de onderhavige beroepsprocedure zijn ingediend.

Het Hof behandelt deze vraag in punt 91 e.v. hieronder.

De overeenkomst tussen de partijen luidt als volgt:

"Artikel F. Mai"tres Carole BILLIET, Audrey BAEYENS, Roger H.J.COX en fin/i PAN-VAN DE MEULEBROEKE, aayrment vertegenwoordigen:

1. ASBL KLIMAATZAAK,
2. *de personen vermeld i n bijlage A bij het arrest van 17 juni 2021 (RG nr. 2015/4585/A)*
3. *Mevrouw Inge DE VRIENDT,*
4. *alle personen genoemd i n bijlage B bij het arrest van 17 juni 2021 (RG nr. 2015/4585/A),*
5. *met uitzondering van :*
 - a) *de i n aanhangsel D van hetzelfde vonnis genoemde personen van wie de vordering is beëindigd,*
 - b) *van de persoon van wie het overlijden in hetzelfde vonnis is vastgelegd,*
6. *de personen vermeld i n bijlage A bij het beroep i n zaak 2021/AR/1589,*
7. *de personen vermeld i n bijlage B bij de motie tot tussenkomst van 10 januari 2022,*
8. *de verweerders in het beroep v a n de Belgische Staat van 30 mei 2022 in d e zaak van 2022/AR/737,*
9. *verweerders in hogere voorziening van het Waalse Gewest van 30 juni 2022 in zaak 2022/AR/891.*

Artikel 2. Wegens de moeilijkheid om de bijlagen bij het arrest van 17 juni 2021 en bij de verschillende in artikel 1 genoemde memories te verzamelen, en teneinde de regelmatigheid van de procedure te waarborgen, komen partijen overeen dat alle partijen op de een of andere manier



in eerste aanleg aanwezig waren, in de beroepsprocedure aanwezig zijn en aldus de hoedanigheid van partij in die beroepsprocedure hebben, met uitzondering evenwel van de in artikel 1, punt 5^o, bedoelde personen en met uitzondering van de partijen wier overlijden het Hof in voorkomend geval zonder hervatting van de procedure zal registreren.

Deze overeenstemming over de status van de partijen in de beroepsprocedure strekt zich niet uit tot, en doet geen afbreuk aan, bezwaren tegen de niet-ontvankelijkheid van het beroep, in het bijzonder met betrekking tot het belang van de partijen bij het instellen van het beroep.

Artikel 3. De in artikel 2 bedoelde personen worden hierna de "oorspronkelijke eisers" genoemd. De Belgische Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden hierna de "oorspronkelijke verweerders" genoemd.



III. BESPREKING EN BESLISSING VAN DE RECHTBANK

90. Na identificatie van de partijen in de zaak in hogere voorziening (A), onderzoekt het hof achtereenvolgens de ontvankelijkheid en de bevoegdheid (B), de grondslag van de middelen (C), de verzoeken tot staking (D) en dwangsom (E) en de kosten (F).

A. De betrokken partijen identificeren

91. De natuurlijke personen die voor de eerste rechter in het geding waren, worden in het bestreden vonnis geïdentificeerd aan de hand van een lijst voor de oorspronkelijke eisers, namelijk 8.422 personen, en voor de tussenkomen partijen, met uitzondering van mevrouw De Vriendt, aan de hand van een lijst B die 50.164 personen omvat.

Het bestreden arrest neemt kennis van het overlijden van een van de partijen, Jozef Castermans, voor wie geen bericht van hervatting van de procedure was ingediend.

92. In het onder rolnummer 2021/AR/1589 ingeschreven beroepschrift worden de natuurlijke personen die in het hoofdgeding rekwiranten zijn, geïdentificeerd onder verwijzing naar bijlage A bij de inleidende dagvaarding, waarbij in een voetnoot wordt gepreciseerd dat *"verschillende personen zich hebben teruggetrokken of besloten hebben zich terug te trekken". Er waren ook enkele doublures. Dit is ter voorbereiding van de mondelinge behandeling aan het Gerecht meegedeeld. Wij herhalen de bijgewerkte bijlage A, om welke reden de nummers go1, 1755, 2086, 2798, 2849, 4489, 4652 en 7716 zijn geschrapt. We hebben voor deze aanpak gekozen om de vergelijking van de in eerste aanleg en in hoger beroep ingediende schema's te vergemakkelijken.*

Een bij het verzoekschrift in hoger beroep van 17 november 2021 gevoegd schema A is inderdaad geactualiseerd zoals aangekondigd (nummers 901, te weten mr. Castermans, 1755, 2086, 2798, 2849, 4489, 4652 en 7716, d.w.z. de 7 duplicaten zijn verwijderd).

Het verzoek tot vrijwillige interventie is op 10 januari 2022 ingediend voor mevrouw De Vriendt en alle personen die zijn genoemd in bijlage B, die bij dat verzoek is gevoegd. De personen zijn genummerd van 1 tot en met 50.164.

In het arrest van 22 september 2022 waarbij de onder de nummers 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891 op de algemene lijst ingeschreven hogere voorzieningen worden gevoegd, wordt naar deze bijlagen verwezen.

93. Op 8 september 2023 hebben rekwiranten in het hoofdgeding en interveniënten stukken ingediend betreffende de bijwerking van de gegevens van de bij de hogere voorziening betrokken natuurlijke personen, te weten :

- een document met 4 overlijdens (met uittreksels uit het nationale register);

- een lijst van minderjarigen die in de loop van de procedure meerderjarig zijn geworden - aanhangsel AU; een lijst van adreswijzigingen van natuurlijke personen - aanhangsel A; een lijst van adreswijzigingen van natuurlijke personen - aanhangsel B.

94. In hun memories van 18 oktober 2023 zijn partijen uitdrukkelijk overeengekomen dat de Belgische Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als "oorspronkelijke verweerders" dienen te worden aangeduid en dat de in artikel 2 van die memories bedoelde personen als "oorspronkelijke eisers" dienen te worden aangeduid (en dus ook in het onderhavige arrest), namelijk :

- Klimaatzaak,
- de personen genoemd in bijlage A bij het arrest van 17 juni 2021 (RG nr. 2015/4585/A), mevrouw De Vriendt en alle personen genoemd in bijlage B bij het arrest van 17 juni 2021 (RG nr. 2015/4585/A),
- met uitzondering evenwel van de in bijlage D van hetzelfde arrest genoemde personen wier procedure is beëindigd, en van degene wiens overlijden bij hetzelfde arrest is aangegeven,
- de personen vermeld in bijlage A bij het beroep in zaak 2021/AR/1589,
- de personen genoemd in bijlage B bij de motie tot tussenkomst van 10 januari 2022,
- verweerders in hogere voorziening van de Belgische Staat van 30 mei 2022 in zaak 2022/AR/737,
- verweerders in hogere voorziening van het Waalse Gewest van 30 juni 2022 in zaak 2022/AR/891.

Artikel 2 van de overeenkomst bepaalt dat deze "*zich niet uitstrekt tot, en geen afbreuk doet aan, bezwaren tegen de niet-ontvankelijkheid van het beroep, in het bijzonder met betrekking tot het belang dat de partijen hebben bij het instellen van het beroep*".

De partijen erkennen hierbij dat zij hiermee akkoord gaan.

95. Bij gebrek aan zekerheid over de reikwijdte die moet worden gegeven aan de termen "ontvankelijkheidsbezwaren", zal de rechtbank alle door de partijen aangevoerde ontvankelijkheidsbezwaren onderzoeken.
96. Rekwiranten in het hoofdgeding en interveniënten verzoeken het Hof tevens akte te nemen van het overlijden van Julius Clauwaert (bijlage A, nr. 1030), Jeanne Okonsky (bijlage B, nr. 427), Patrick Wechuyzen (bijlage B, nr. 50138), Leo Van Riel (bijlage A, nr. 7115) en Piet Hardeman (bijlage A, nr. 3297) (proces-verbaal van de terechtzitting van 21 september 2023 en bijlage).

^{2*}De rechtbank herinnert er in dit verband aan dat het feit dat een minderjarige meerderjarig is geworden geen aanleiding geeft tot hervatting van de procedure (A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, 2nd^e ed., Luik, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1985, 453).



De vraag naar de gevolgen van deze sterfgevallen voor de onderhavige procedure werd aan de partijen voorgelegd en hun raadslieden hebben ter terechtzitting van 19 oktober 2023 opmerkingen over dit punt gemaakt. De raadslieden van de oorspronkelijke eisers stelden zich op het standpunt dat, bij gebreke van een behoorlijke kennisgeving van deze sterfgevallen, de procedure niet werd onderbroken. De andere partijen verwijzen de zaak naar de rechtbank.

In overeenstemming met artikel 815 van het Gerechtelijk Wetboek blijft, in gevallen waarin de sluiting van de debatten niet is uitgesproken, het overlijden van een partij zonder gevolg zolang geen kennisgeving is gedaan, deze kennisgeving wordt gedaan door de neerlegging en mededeling van een geschrift afkomstig van een rechtverkrijgende. Een verklaring van de advocaat van de overledene dat hij niet meer betrokken is, onderbreekt de procedure niet (D. MOUGENOT, *La jurisprudence du Code judiciaire commentée L instanCe*, Tome II a, Brugge, La Charte, 2013, p. 273), noch een kennisgeving door een erfgenaam van de overleden partij die afstand heeft gedaan van de nalatenschap (Cass., 8 november 2013, *Pas.*, I, n°2193).

In het onderhavige geval is van voornoemde overlijdens geen kennis gegeven door indiening en mededeling van een geschrift afkomstig van een rechtsopvolger, en de raadslieden van de oorspronkelijke eisers stellen niet te beschikken over een mandaat afkomstig van de rechtsopvolgers van de overleden partijen, zodat de procedure niet wordt onderbroken, hetgeen niet belet dat de overlijdens worden ingeschreven zoals verzocht.

Ervan uitgaande dat de kennisgeving van de sterfgevallen als regelmatig moet worden beschouwd, is het Hof van oordeel dat, aangezien vóór de sluiting van de debatten geen stuk tot hervatting van de procedure is ingediend door de rechtverkrijgenden van de overledenen, die door de oorspronkelijke verweerders ook niet zijn opgeroepen voor de gedwongen hervatting van de procedure, hoewel zij ten minste sinds 21 september 2023 op de hoogte zijn gesteld van deze sterfgevallen, kan worden geconcludeerd dat zowel de rechtverkrijgenden van de overledenen als de oorspronkelijke verweerders impliciet maar zeker hebben afgezien van deze hervatting van de procedure, zodat er redenen zijn om aan te nemen dat de hervatting van de procedure als regelmatig moet worden beschouwd, kan worden geconcludeerd dat zowel de rechtverkrijgenden van de overledenen als de oorspronkelijke gedaagden impliciet doch beslist afstand hebben gedaan van de hervatting van de procedure, zodat de procedure ten aanzien van de heer Julius Clauwaert, mevrouw Jean-Claude Clauwaert, de heer Jean-Claude Clauwaert, de heer Jean-Claude Clauwaert en mevrouw Jean-Claude Clauwaert als beëindigd moet worden beschouwd. Julius Clauwaert, Jeanne Okonsky, Patrick Wechuyzen en Leo Van Riel.

B. Ontvankelijkheid en jurisdictie

97. Het Hof zal hieronder de ontvankelijkheid van hogere voorzieningen (1) en vrijwillige tussenkomsten in hoger beroep (2), de bevoegdheid van het Hof (3) en de ontvankelijkheid van oorspronkelijke beroepen (4) onderzoeken.

1. Ontvankelijkheid van beroepen

98. De Belgische Staat, het Waalse Gewest en, in voorkomend geval, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*² concluderen dat het beroep van de in bijlage A genoemde partijen niet-

ontvankelijk is.

²² In het dictum van zijn conclusies verzoekt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het Hof, "voor zover nodig, de principale hogere voorziening van de in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening genoemde partijen niet-ontvankelijk te verklaren, die

PAGINA 01-Q0003601947-0056-0160-04-02-4



Machinevertaling

in hogere voorziening die niet in bijlage A zijn vermeld of die voorkomen in de in eerste aanleg ingediende bijlagen C of D.

99. Rekwiranten in het hoofdgeding stellen dat de in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening genoemde personen dezelfde zijn als die welke zijn genoemd in bijlage A bij het arrest, met als enig verschil de nummering van de personen. Zij hebben uiteengezet dat de dagvaarding in eerste aanleg was ingediend met een bijlage A die 8 429 personen bevatte en dat de bij het arrest gevoegde bijlage A 8 422 personen bevatte, waarbij het verschil wordt verklaard door het feit dat 7 personen (wier namen in hun conclusies zijn vermeld) tweemaal in de eerste bijlage waren vermeld. Met het oog op de schrapping van doublures, aldus rekwiranten in het hoofdgeding, is op het niveau van de griffie van eerste aanleg een automatische hernummering doorgevoerd in bijlage A waarnaar het bestreden arrest verwijst en waarin Castermans, die inmiddels is overleden, nog steeds is vermeld. Ten slotte verklaren zij dat in bijlage A bij hun hogere voorziening de duplicaten en de overeenkomstige nummers zijn geschrapt en dat de automatische nummering is uitgeschakeld, hetgeen verklaart waarom de nummers van de duplicaten en van Castermans ontbreken en waarom de laatste persoon op de lijst, Zwysen, nog steeds het nummer 8.429 draagt.
100. Het wordt niet betwist dat enkel de partijen die in eerste aanleg bij de zaak betrokken waren, beroep kunnen instellen, op straffe van niet-ontvankelijkheid (A. DECROES, "Ontvangbaarheid van een beroep: procesbevoegdheid en belang", noot onder Cass. 24 april 2003, *R.C.J.B.*, 2004, blz. 371-372 en de aangehaalde referenties).

Voor zover bepaalde in aanhangsel A genoemde partijen hoger beroep hebben ingesteld hoewel zij geen partij waren in de zaak in eerste aanleg, zou hun hoger beroep niet-ontvankelijk zijn.

Gelet op de toelichting van de oorspronkelijke eisers wijst echter niets erop dat personen die in eerste aanleg niet (meer) betrokken waren, zich in hoger beroep bij rekwiranten zouden hebben gevoegd, zodat deze exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen. Het Hof merkt hoe dan ook op dat deze vraag niet van belang is voor de beslechting van het geding.

101. In hun dictum stellen rekwiranten in het hoofdgeding dat :

- *"de incidentele hogere voorziening die de Belgische Staat heeft ingesteld bij memorie ten gronde houdende incidentele hogere voorziening van 30 mei 2022, voor zover het gaat om de niet-ontvankelijkheid van een "incidentele hogere voorziening".*

niet werden vermeld in bijlage A, ingediend in eerste aanleg". Op blz. 16 van zijn conclusies gebruikt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de volgende titel: "TOEGANKELIJKHEID VAN HET BEROEP VAN MADAME DE VRIENDT EN CONSOPTS". De ontwikkelingen onder deze titel hebben echter betrekking op de ontvankelijkheid van *de interventie* van mevrouw De Vriendt en de andere in bijlage B bij het verzoekschrift van 10 januari 2022



genoemde personen, en niet op de ontvankelijkheid van het principale beroep van de in bijlage A genoemde partijen.

Machinevertaling

principale hogere voorziening ingesteld door de in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening genoemde partijen, die niet in bijlage A zijn vermeld, ingesteld in eerste aanleg",

- *"de incidentele hogere voorziening die het Waalse Gewest heeft ingesteld bij wege van haar conclusies in hogere voorziening die een incidentele hogere voorziening bevatten voor zover deze betrekking heeft op "de partijen bedoeld in bijlage A bij het verzoek om hogere voorziening en die, naargelang het geval ... niet zijn opgenomen in bijlage A bij het arrest o quo van 17 juni 2021; zijn opgenomen in bijlage D bij het arrest o quo; zijn opgenomen in bijlage C bij het arrest o quo"*.

Dit bezwaar tegen de ontvankelijkheid wordt niet duidelijk uitgewerkt in hun conclusies.

Het Hof merkt ook op dat de door de Belgische Staat en het Waalse Gewest opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, die hierboven is onderzocht, niet als incidentele hogere voorziening kan worden geanalyseerd, aangezien zij niet strekt tot vernietiging van het bestreden arrest, maar tot niet-ontvankelijkverklaring van de principale hogere voorziening, voor zover deze is ingesteld door partijen die in eerste aanleg niet waren betrokken. Tegen een exceptie van niet-ontvankelijkheid kan geen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden opgeworpen.

102. In het dictum van hun memorie (blz. 168) betogen rekwiranten in het hoofdgeding dat de door de Belgische Staat en het Waalse Gewest in de zaken 2022/AR/737 en 2022/AR/891 ingediende verzoeken om hogere voorziening niet-ontvankelijk zijn voor zover zij zijn gericht tegen de in bijlage A bij het bestreden arrest genoemde personen en al deze partijen rekwiranten zijn²³. Evenzo hebben de partijen die zich vrijwillig in de hogere voorziening hebben gevoegd, de beroepen tegen De Vriendt en alle in bijlage B bij hun verzoek tot tussenkomst genoemde personen verworpen op grond dat bijlage B bij het arrest en bijlage B bij het verzoek tot vrijwillige tussenkomst in de hogere voorziening dezelfde zijn, met uitzondering van drie personen, Delphine Nicolas (nr. 18246), Nele Haelvoet (nr. 23973) en Luc Patteeuw (nr. 3322), die niet in de hogere voorziening wensten te verschijnen.
103. Voor zover de personen vermeld in de bijlagen A van het bestreden arrest en van het verzoekschrift in hogere voorziening geregistreerd onder het rolnummer RG n°2021/AR/1589 dezelfde zijn (met uitzondering van wijlen de heer Castermans), zouden de hogere voorzieningen van de Belgische Staat en het Waals Gewest voor zover zij betrekking hebben op *"de partijen vermeld in bijlage A, zoals gehecht aan het bestreden arrest van 17 juni 2021 (RG n°2015/4585/A - bewijsstuk 0.1), die niet zijn opgenomen in bijlage A gehecht aan het verzoekschrift in hogere voorziening ingediend bij het hof van beroep te Brussel (RG n°2021/AR/1589 - bewijsstuk 0.3)"* echter niet niet-ontvankelijk zijn.1), die niet zijn opgenomen in bijlage A bij het verzoekschrift in hogere voorziening dat is ingediend bij het hof van beroep te Brussel (RG nr. 2021/AR/1589 - bewijsstuk 0.3)", zouden echter niet niet-ontvankelijk zijn, maar zonder voorwerp.

Gelet op de toelichting die rekwiranten in zaak 2021/AR/1589 hebben gegeven, wijst



58
Echter niets erop dat er naast de overledene nog andere in bijlage A bij het bestreden arrest genoemde personen zijn die geen hoger beroep hebben ingesteld. Bijgevolg verklaart het Hof de hogere voorzieningen van de Belgische Staat en het Waalse Gewest zonder voorwerp, voor zover zij zijn gericht tegen "*de in bijlage A bij het arrest genoemde partijen*".

²³ Voor de goede orde: deze beroepen werden ingesteld door de Belgische Staat en het Waalse Gewest om ervoor te zorgen dat alle personen die aanwezig waren in eerste aanleg ook aanwezig waren in beroep.

met inbegrip van het beroep van 17 juni 2021 (RG nr. 2015/4585/A - bewijsstuk 0.1), niet opgenomen in bijlage A bij het verzoekschrift in hoger beroep ingediend bij het hof van beroep te Brussel (RG nr. 2021/AR/1589 - bewijsstuk 0.3)".

Anderzijds, ongeacht of de bijlagen B bij het bestreden arrest en bij het verzoek om vrijwillige tussenkomst in de hogere voorziening samenvallen (onder voorbehoud van de drie voornoemde personen en de overledene), blijven de hogere voorzieningen van de Belgische Staat en het Waalse Gewest, voor zover zij tegen deze personen zijn gericht, relevant, aangezien deze personen geen rekwiranten maar vrijwillige interveniënten in de hogere voorziening zijn en de ontvankelijkheid van deze tussenkomst bovendien terecht wordt betwist (zie hieronder, punt 105).

104. Het Vlaamse Gewest verzoekt het Hof het principale beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Het voert in zijn memories echter geen specifieke grond van niet-ontvankelijkheid van het beroep aan. Op blz. 52 verwijst het Vlaamse Gewest weliswaar naar de "niet-ontvankelijkheid van het beroep", maar het lijkt er niet op dat het daarmee doelt op het door rekwiranten ingestelde beroep. De ontwikkelingen die volgen, lijken eerder te kunnen worden geanalyseerd als een declinatoire bevoegdheid (zie hieronder, punten 108 tot en met 116), een exceptie van niet-ontvankelijkheid van de oorspronkelijke beroepen (zie hieronder, punten 117 tot en met 136) of een debat ten gronde (zie hieronder, punten 137 en volgende).

Als het Vlaamse Gewest niet duidelijk een mogelijke grond van onontvankelijkheid van het beroep vermeldt, is de rechtbank niet verplicht om daarop te antwoorden.

2. Toelaatbaarheid van vrijwillige tussenkomsten in beroep

105. De Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest concluderen dat het verzoek tot vrijwillige tussenkomst dat op 10 januari 2022 door de in bijlage B bij voormeld verzoekschrift genoemde partijen is ingediend, niet-ontvankelijk is.

Volgens de Belgische Staat (en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) is het verzoek van deze personen niet-ontvankelijk voor zover zij dezelfde zijn als degenen die reeds in eerste aanleg zijn tussengekomen. De Belgische Staat stelt dat, voor zover deze personen niet dezelfde zijn als diegenen die reeds in eerste aanleg zijn tussengekomen, hun verzoek niet-ontvankelijk is en dus moet worden geherkwalificeerd als een agressieve interventie die in hoger beroep verboden is.

106. Niets wijst er echter op dat in deze bijlage B bij het verzoek tot tussenkomst van 10 januari 2022 partijen voorkomen die niet in bijlage B bij het bestreden arrest waren opgenomen. De betrokken partijen zetten uiteen dat bijlage B bij voormeld verzoekschrift dezelfde is als die welke in eerste aanleg is ingediend, met uitzondering van drie personen: mevrouw Nicolas, mevrouw Haelvoet en de heer Patteeuw, die niet in de hogere voorziening wensten te verschijnen. Zij wijzen erop dat nummer 615 is geschrapt omdat het verwijst naar de heer Stocké in

dubbel. De rechtbank concludeerde dat, behoudens deze verduidelijkingen, de delen van de twee bijlagen B zijn hetzelfde.

107. Indien krachtens artikel 812, aia+s 1eF van het Gerechtelijk Wetboek voor alle rechtscolleges kan worden tussengekomen, is een verzoek tot tussenkomst in hoger beroep van een partij die in eerste aanleg aanwezig, opgeroepen of vertegenwoordigd was, niet-ontvankelijk (zie in die zin Cass. 23 oktober 2015, *Pas.*, I, liv. 10, 2395). Het door De Vriendt en de in bijlage B vermelde partijen in hoger beroep aangevoerde feit dat uit de Nederlandse vertaling van voormeld arrest van 23 oktober 2015 een andere leer zou kunnen worden afgeleid, doet niet ter zake aangezien het een beslissing betreft die oorspronkelijk door een Franstalige kamer is geweest. Bovendien kan het hof hen niet volgen in hun opvatting dat dit arrest gericht was op een bijzondere situatie: de leer ervan is gerteFal, en het hof is het daarmee eens.

Hieruit volgt dat het verzoek tot tussenkomst dat op 10 januari 2022 is ingediend door partijen die reeds in eerste aanleg waren tussengekomen, niet-ontvankelijk is.

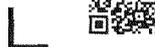
Dit gezegd zijnde, merkt het Hof op, in navolging van het arrest De Vriendt e.a., dat wat in het geding is op zijn minst relatief is, aangezien alle in bijlage B bij het bestreden arrest genoemde partijen verweerders zijn van het Waalse Gewest en van de Belgische Staat, zodat zij allen regelmatig als verweerders bij de zaak in hogere voorziening betrokken zijn.

3. De kracht van jurisdictie

108. In zijn dictum verzoekt het Wal(onnees Gewest het Hof "*zich onbevoegd te verklaren*". Het herinnert eraan dat de elementen die het mogelijk maken "*de bevoegdheidshandeling te erkennen*" betrekking moeten hebben op een geschil of een vaststelling betreffende een subjectief recht (art. 144 van de Grondwet). In casu, zo stelt het Hof, "*is het subjectieve recht waarop Klimaatzaak e.a. zich beroepen het subjectieve recht vastgesteld door de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek of, maar dit wordt betwist, de artikelen 2 en 8 EVRM*" (conclusies, p. 91).

Het betwist niet dat in de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek een subjectief recht is neergelegd, maar is van mening dat de vordering "*betrekking moet hebben op een volledig subjectief recht*", terwijl de door rekwiranten in het hoofdgeding ingestelde vordering enkel tot doel heeft "*een vermeende fout vast te stellen, zonder op enigerlei wijze vergoeding te vorderen van de schade die door een oorzakelijk verband met deze vermeende fout zou kunnen worden verbonden*" (idem).

Met betrekking tot de artikelen 2 en 8 van het EVRM is zij van mening dat deze "*geen autonome grondslag voor nationaalrechtelijke actie kunnen vormen*" (haar conclusies, p. 48). Deze bepalingen "*bevatten niets meer dan gedragsregels*", ze voorzien niet in de sanctie van hun schending, deze sanctie berust "*in het nationale recht, waaraan de nationale rechter zijn bevoegdheid ontleent en een verscheidenheid aan manieren en middelen tot zijn*



beschikking heeft om te worden uitgevoerd, afhankelijk van de toepasselijke nationale bepalingen" (p. 104). Dit standpunt zou worden bevestigd door een "snel overzicht van de arresten van de Cour de cassation".

Machinevertaling

waaruit bleek "dat de bepalingen van het EVRM niet autonoom worden ingeroepen, maar in combinatie met het nationale recht" (*Idem*). Hieruit volgt volgens haar dat appellanten "rechten aanvoeren die zij de rechter uitdrukkelijk ontzeggen op grond van het nationale recht", zodat de rechter zich "onbevoegd moet verklaren" (*Ibid.*, p. 105). Ten slotte, zonder expliciet aan te geven dat dit een element is dat de rechter ertoe zou moeten brengen zich onbevoegd te verklaren, stelt zij dat particulieren "zich voor de nationale rechter alleen op een schending van internationale bepalingen kunnen beroepen indien zij zich kunnen beroepen op een subjectief recht dat door dergelijke bepalingen wordt verleend", dat de "bron van dit subjectieve recht afhangt van de rechtstreekse werking van de aangevoerde bepaling van internationaal recht" en dat geen rechtstreekse werking kan worden erkend in de positieve verplichtingen die op staten rusten (*Idem*).

109. Wat de artikelen 1382 en volgende van het oude burgerlijk wetboek betreft, is de stelling van het Waalse Gewest echter rechtens en feitelijk onjuist.
110. Het feit dat een eiser zich niet beroept op een van de voorwaarden voor het bestaan van een subjectief recht of zich vergist over wat voor de rechter kan worden verkregen door zich op een dergelijk recht te beroepen, ontnemt de rechterlijke macht niet haar bevoegdheid. Bovendien staat artikel 18, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek toe dat een procedure wordt ingesteld, zelfs op declaratoire basis, om de schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen. Aangezien een dergelijke vordering, die betrekking heeft op toekomstige schade, ontvankelijk kan worden geacht, moet daaruit o *fortiori* worden afgeleid dat de rechterlijke macht bevoegd is om van een dergelijke vordering kennis te nemen.
111. De vordering van rekwiranten in het hoofdgeding beperkt zich namelijk niet tot de vaststelling van schuld, zonder het bestaan aan te voeren van schade die in causaal verband staat met die schuld. Rekwiranten verwijzen namelijk meermaals naar schade die reeds is ontstaan (waarvoor zij vergoeding in natura vorderen) en rechtvaardigen hun vordering tot het doen staken van inbreuken met de wens om verergering van die schade te voorkomen (zie met name blz. 156 van hun conclusies: "Het is niet de geldelijke vergoeding die rekwiranten interesseert, maar veeleer de toekenning van een rechterlijk bevel dat, onder het mom van vergoeding in natura, zowel betrekking kan hebben op de vergoeding van schade die reeds is ontstaan als op het voorkomen van verdere schade"; zie ook blz. 26, 146, 154-156 en blz. 163-164). Dit is een kwestie van inhoud, niet van ontvankelijkheid.
112. Met betrekking tot de artikelen 2 en 8 van het EVRM moet eraan worden herinnerd dat geschillen over burgerlijke en politieke rechten volgens de artikelen 144 en 145 van de grondwet onder de bevoegdheid van de rechtbanken vallen, behalve in het geval van politieke rechten, waarvoor de wet in uitzonderingen voorziet.
113. Het is vaste rechtspraak dat de bevoegdheid van de rechterlijke macht (in werkelijkheid haar bevoegdheid) wordt bepaald door het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het geschil (Cass., 24 september 2010, *Pas.*, I, p. 2375, concl. van advocaat-generaal Vandewal; Cass., 8 maart 2013,



Pas, I, blz. 601 en concl. van advocaat-generaal Werquin) en dat, wanneer het voorwerp van de betwisting betrekking heeft op een administratieve handeling, moet worden nagegaan of een subjectief recht in het geding is.

Volgens de definitie van het Hof van Cassatie veronderstelt het bestaan van een subjectief recht een "*specifieke wettelijke verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks oplegt aan een derde en bij de uitvoering waarvan deze belang heeft*" en, opdat een "*partij zich jegens de administratieve overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, moet de bevoegdheid van die overheid verbonden zijn*" (Cass, 8 maart 2013, *Pas*, I, p. 601; zie ook Cass. 20 december 2007, *R.C.J.B.*, 2009, p. 419). De autoriteit heeft een gebonden bevoegdheid wanneer haar wettelijke verplichting voortvloeit uit een norm van objectief recht die haar geen keuze laat om te beslissen over de toepassing ervan op het concrete geval: indien aan de voorwaarden van de wet is voldaan, heeft de autoriteit geen speelruimte en moet zij de norm toepassen (conclusies van advocaat-generaal Vandewal voor Cass., 24 september 2010, *Pas.*, I, p. 2374).

Weliswaar zou uit deze definitie van het subjectieve recht kunnen worden afgeleid dat de positieve verplichtingen die de artikelen 2 en 8 van het EVRM (zie de punten 139 en 141 hieronder) aan de staten opleggen, niet het karakter hebben van een "*specifieke*" wettelijke verplichting (althans totdat zij voldoende zijn verduidelijkt in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens). Een dergelijke definitie, die betrekking heeft op het specifieke geschil over het eigenlijke voorwerp van de vordering, is echter te simplistisch en volstaat niet om het begrip "specifiek" te definiëren.

"*burgerlijk recht*" als bedoeld in artikel 144 van de Grondwet en dat, samen met dat van " (B. BLERO, "L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire", in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946- 1996)*, Brussel, Bruylant, 1999, p. 202).

De even consistente rechtspraak wijst er immers terecht op dat de rechterlijke macht "*de bevoegdheid heeft om elke onrechtmatige inbreuk op subjectieve rechten door autoriteiten bij de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid (...) zowel te voorkomen als te herstellen*" (Cass., 3 januari 2008, *Pas.*, I, nr. 4; zie ook Cass., 24 november 2006, *Pas.*, I, nr. 599; Cass., 26 december 2014, *Pas.*, p. 3037). Hieruit volgt dat het begrip subjectief recht, voor zover het de bepaling van de rechterlijke bevoegdheid mogelijk maakt, niet kan worden beperkt tot het begrip gekoppelde bevoegdheid. Dit geldt des te meer omdat, hoewel er sinds het arrest *La Flandria* (hierna besproken in punt 225) geen twijfel meer over bestaat dat de niet-contractuele aansprakelijkheid van de overheid jegens particulieren onder de bevoegdheid van de rechter valt wanneer het gaat om "burgerrechten" in de zin van artikel 144 van de Grondwet, de schuld van de overheid niet kan worden beschouwd als een "burgerrecht" in de zin van artikel 144 van de Grondwet, De schuld van een overheidsinstantie bestaat immers niet alleen in de schending van een regel die haar verplicht zich van een handeling te onthouden of op een bepaalde manier te handelen, maar kan ook worden geanalyseerd als een gedragsfout die moet worden beoordeeld volgens het criterium van de normaliter zorgvuldige en voorzichtige overheid die in dezelfde omstandigheden verkeert (vgl. artikel 144 van de Grondwet). Het lijkt



moelijk vol te houden, zonder het onderscheid of de betekenis ervan betekenisloos te maken, dat de verplichting om zich te gedragen als een autoriteit die de normale zorgvuldigheid en zorgvuldigheid in acht neemt, een "*specifieke wettelijke verplichting*" vormt in de zin van de bovengenoemde definitie van de wet.

Machinevertaling

subjectief recht. Hoewel wordt aanvaard dat elke rechtssubject recht heeft op een subjectief recht op vergoeding van schade als gevolg van een schending van de zorgplicht door een overheidsinstantie, is het moeilijk om het concept van een subjectief recht te beperken tot de *specifieke* wettelijke verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks oplegt aan een derde partij.

114. Hieruit volgt dat de rechterlijke macht bevoegd is om uitspraak te doen over geschillen betreffende de verschillende rechten die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zonder dat het in dit stadium noodzakelijk is om zich uit te spreken over de kwestie van de rechtstreekse werking ervan (zie hierover de punten 150 e.v.). Zo heeft de Cour de cassation terecht een arrest vernietigd dat uit de discretionaire bevoegdheid van de autoriteiten om een vreemdeling een verblijfsvergunning op grond van uitzonderlijke omstandigheden te verlenen, het ontbreken van een subjectief recht op een dergelijke vergunning had afgeleid, hoewel de verzoekers om rechterlijke toetsing een schending van verschillende van hun fundamentele rechten aanvoerden, met name het door artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op een privé- en gezinsleven (Cass., 26 maart 2009, *Pas*, I, 799) of de beslissing waarbij een beroepsrechter zich onbevoegd verklaarde hoewel de eisers "*hun burgerlijk recht op eerbiediging van hun lichamelijke integriteit en op het verbod van onmenselijke en vernederende behandelingen, gewaarborgd door artikel 3 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden deden gelden, en dit "zonder na te gaan of de lichamelijke integriteit van de eisers werd bedreigd (...)"* (Cass, 15 april 2016, *J.L.M.B.*, 2017, liv. 17, p. 810; zie ook de conclusie van advocaat-generaal Werquin voorafgaand aan dit arrest: "*Wanneer het werkelijke en rechtstreekse doel van het verzoek van de vreemdeling die met het oog op gezinshereniging op het grondgebied wenst te verblijven, erin bestaat de bescherming te verkrijgen van het recht op leven of van het recht om niet aan onmenselijke of vernederende behandelingen te worden onderworpen, zijn de rechterlijke instanties bevoegd om van de zaak kennis te nemen wanneer alleen zij deze bescherming kunnen waarborgen; indien wordt vastgesteld dat deze burgerrechten worden bedreigd, heeft de vreemdeling een subjectief recht om een maatregel te verkrijgen die ertoe strekt deze burgerrechten te beschermen*").

115. Het Hof concludeerde dat het bevoegd was om kennis te nemen van het beroep van rekwiranten in het hoofdgeding.

116. Zoals hierboven aangegeven, zijn de conclusies van het Vlaamse Gewest als volgt: "*Geen bevoegdheid voor het Hof om emissiereductiedoelstellingen op te leggen, of althans geen rechtsgrondslag voor het opleggen van de door rekwiranten nagestreefde reductiedoelstellingen*" (blz. 52). Zij achtte het Hof onbevoegd om uitspraak te doen op het beroep van rekwiranten.

Voor zover de argumenten van het Vlaamse Gewest moeten worden geanalyseerd als een declinatorie bevoegdheid, verwijst het Hof naar de voorgaande ontwikkelingen, die ingaan op de middelen van het Waalse Gewest.

4. Ontvankelijkheid van oorsprongsacties



Machinevertaling

117. Het Vlaams Gewest en het Waals Gewest betwisten de ontvankelijkheid van de beroepen van zowel Klimaatzaak als de natuurlijke personen die reeds in eerste aanleg aanwezig waren (te weten die welke zijn opgenomen in bijlage A bij het geding in eerste aanleg).

Na de beginselen in herinnering te hebben gebracht die op elke rechtsvordering van toepassing zijn (1), zal het Hof de ontvankelijkheid van het beroep van Klimaatzaak (2) en van deze particulieren (3) onderzoeken.

118. Van meet af aan dient evenwel te worden opgemerkt dat de ontvankelijkheid van het beroep moet worden beoordeeld in het licht van de wettelijke vereisten van het Belgische recht en niet in het licht van die welke gelden voor beroepen tot nietigverklaring die door particulieren bij het Hof van Justitie worden ingesteld in de zin van artikel 263, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De verwijzing door het Vlaamse Gewest naar de zaak *Carvalho* van het Gerecht van de Europese Unie (T-330/18) is bijgevolg niet relevant (conclusies van het Vlaamse Gewest, blz. 69 e.v.), evenmin als de verwijzing, in het kader van de memories, door de Belgische Staat naar het begrip slachtoffer in de zin van artikel 34 EVRM en naar de beslissing *Le Mailloux/Frankrijk* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verzoekschrift nr. 18108/20).

Voor het overige, en zoals hierboven (punt 104) aangegeven, stelt het Vlaamse Gewest op de bladzijden S2 tot en met 68 van zijn conclusies dat het beroep niet-ontvankelijk is, hoewel de precieze aard van zijn middel niet kan worden bepaald. Voor zover dat middel als een exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden aangemerkt (in welk geval het zou gaan om de betwisting van de ontvankelijkheid van het aanvankelijke "verzoek" van rekwiranten, en dus van hun beroep), moet worden opgemerkt dat het, aangezien het in wezen gaat om klachten op basis van het beginsel van de scheiding der machten, niet gaat om een ontvankelijkheidsvraag, maar, naargelang het geval, om een bevoegdheidskwestie (zie de punten 108 tot en met 116 hierboven) of om een inhoudelijke vraag (zie de punten 137 e.v. hieronder).

a) Beginselen inzake de ontvankelijkheid van gerechtelijke procedures

119. Volgens artikel 17, lid e van het Gerechtelijk Wetboek kan de vordering niet worden toegelaten als de eiser geen belang heeft bij het instellen ervan.

Artikel 18 van dezelfde code bepaalt dat het belang "*geboren en aanwezig*" moet zijn, maar specificeert dat de vordering "*kan worden toegelaten wanneer deze is ingesteld, zelfs op declaratoire basis, om de schending van een recht dat ernstig wordt bedreigd te voorkomen*". Om een preventieve vordering in te stellen, moet de eiser enerzijds aantonen dat er een ernstige en ernstige bedreiging bestaat die, zodra de vordering wordt ingesteld, een specifieke verstoring kan veroorzaken, en anderzijds dat de gevraagde beslissing voor hem van praktisch nut is (C. DE BOE, "*Le défaut d'intérêt né et actuel*", *A.D.L.*, 2006/1-2, blz. 129). Deze vordering impliceert dat de eiser, op het moment dat hij zich erop beroept, houder is van het recht dat volgens hem wordt bedreigd (Cass., 5 december 2018, RG n°P.18.0208.F, www.luportal.be). Het staat de rechter vrij om te beoordelen of een recht



ernstig wordt bedreigd (Cass., 3 december 1984, *Pas.*, 1985, p. 414). Bovendien heeft een procespartij die beweert de houder te zijn van een subjectief recht, zelfs indien dat recht wordt betwist, de vereiste procesbevoegdheid om zijn vordering toe te laten in de zin van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, het onderzoek van

Machinevertaling

het bestaan en de omvang van het subjectieve recht waarop die partij zich beroept, is geen kwestie van ontvankelijkheid maar van de grondslag van de vordering (Cass., 26 januari 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1557; Cass., 29 oktober 2015, *Pas.*, I, nr. 632; Cass., 23 februari 2012, *Pas.*, I, nr. 130; Cass., 16 februari 2012, *Pas.*, November 2007, *Pas.*, I, nr. 558).

Het in de artikelen 17 en 18 van het Wetboek van Gerechtelijke Rechtsvordering bedoelde procesbelang, dat bepalend is voor de ontvankelijkheid van een vordering, wordt beoordeeld naar gelang van het tijdstip waarop het verzoek wordt ingediend (Cass., 24 april 2003, *Pas.* 2003/4, blz. 854; zie ook Cass., 4 december 1989, *Pas.* 1990, p. 414; Cass. 13 juni 2014, *Ds. not. b.*, 2015, liv. 3094, p. 198; Cass. 29 mei 2015, *R.A.B.G.*, 2015, liv. 15, 1047).

Tenzij er sprake is van een wettelijke uitzondering, kan een vordering van een natuurlijke of rechtspersoon niet worden toegewezen als de eiser geen persoonlijk en rechtstreeks belang heeft, d.w.z. een eigen belang. Het eigen belang van een rechtspersoon omvat enkel datgene wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, zijn vermogen en zijn morele rechten, in het bijzonder zijn eer en reputatie, en het loutere feit dat een rechtspersoon een doel nastreeft, zelfs al is het een wettelijk doel, geeft geen aanleiding tot een eigen belang (Cass., 19 september 1996, *Pas.*, I, p. 830; Cass., 13 december 2018, RG n°C.15.0405.F).

Het resultaat is dat, behoudens wettelijke uitzonderingen, noch *de actio popularis*, noch zelfs maar een beroep in het algemeen belang in beginsel ontvankelijk is (N. BERNARD, S. V N DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS en B. GOMES, "Urgenda: Quelles leçons pour la Belgique?", *A.P.T.*, 2021/1, p. 7 en aangehaalde referenties). Een collectieve vordering kan worden gedefinieerd als "een vordering die door een groep (...) wordt ingesteld ter bescherming van het doel waarvoor zij is opgericht" (O. DE SCHUTTER, "Action d'intérêt collectif, collectieve voorziening, belangrijke oorzaak", noot onder Cass., 19 september 1996, *R.C.1.B.*, 1997, blz.

113) overwegende dat een volksvordering een vordering is die uitsluitend is ingesteld om de naleving van de wet te eisen en het algemeen belang te verdedigen, ongeacht een persoonlijke band tussen de eiser en de feiten waarop de vordering is gebaseerd (zie in dit verband R. DELFORGE, "L'intérêt à agir des associations dans le contentieux environnemental et climatique et le cas de Klimaatzaak", *A.D.L.*, 2021/198). R. DELFORGE, "L'intérêt à agir des associations dans le contentieux environnemental et climatique et le cas de Klimaatzaak", *A.D.L.*, 2021/1, p. 199 en aangehaalde referenties).

b) De ontvankelijkheid van het verzoek van Klimaatzaak

120. Het Waalse Gewest betwist de ontvankelijkheid van het beroep van Klimaatzaak in wezen met het argument dat zij een volksvordering instelt (hetgeen verboden is), dat zij zuivere ecologische schade wil voorkomen terwijl zij enkel vergoeding van immateriële schade kan



vorderen en dat zij geen persoonlijk, rechtstreeks, zeker, aangeboren en actueel belang heeft.

Het Vlaamse Gewest klaagt ook dat appellanten in het hoofdgeding (en dus Klimaatzaak) geen persoonlijk, rechtstreeks, bestaand belang hebben en dat de bij de rechtbank ingestelde vordering een volksvordering is.

Machinevertaling

121. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke aard van geschillen met betrekking tot het milieurecht, waarbij niet wordt betwist dat artikel 17, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd bij de wet van 21 december 2018, niet van toepassing is op de onderhavige zaak, die vóór de inwerkingtreding ervan aanhangig is gemaakt.

122. Artikel 3, lid 4, van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna het "Verdrag van Aarhus" genoemd) bepaalt dat elke partij bij dit verdrag "*passende erkenning en steun verleent aan verenigingen, organisaties of groepen die zich inzetten voor milieubescherming en ervoor zorgt dat haar nationale rechtsstelsel verenigbaar is met deze verplichting*".

Artikel 9, lid 3, van dit verdrag vereist ook dat de partijen ervoor zorgen "*dat leden van het publiek die voldoen aan de eventuele criteria van hun nationale wetgeving toegang hebben tot administratieve of gerechtelijke procedures om handelingen of nalatigheden van particulieren of overheidsinstanties die strijdig zijn met bepalingen van hun nationale recht betreffende het milieu aan te vechten*". Artikel 2.4 definieert de term "publiek" als "*een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de wet of het gebruik van het land, verenigingen, organisaties of groepen bestaande uit dergelijke personen*".

123. Uit deze bepalingen volgt dat België zich ertoe heeft verbonden om verenigingen die milieubescherming als doel hebben, toegang tot de rechter te garanderen wanneer zij handelingen die in strijd zijn met de bepalingen van het nationale milieurecht en nalatigheid van particulieren en overheidsinstanties willen aanvechten, op voorwaarde dat zij voldoen aan de criteria die zijn vastgelegd in het nationale recht.

De rechter kan de criteria van het nationale recht dus interpreteren in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus (zelfs indien deze bepaling geen rechtstreekse werking heeft) en mag ze in elk geval niet interpreteren op een manier die de voormelde verenigingen de toegang tot de rechter zou ontzeggen (cf. Cass. 11 juni 2013, Pas. I, 1299), met betrekking tot het vereiste van een rechtstreeks en persoonlijk belang vereist door artikel 3 van de wet van 17 april 1878 houdende de inleidende titel van het Wetboek van Strafvordering, Cass. 11 juni 2013, Pas. I, 1299). De "omzichtigheid" van de rechtsgeleerden ten aanzien van de draagwijdte van dit arrest waarop het Waals Gewest zich beroept (zijn conclusies, p. 53), betreft enkel - en terecht - het feit dat de leer ervan zou kunnen worden getransponeerd naar rechtsvorderingen van VZW's die zijn opgericht voor andere collectieve belangen dan milieubescherming (C. DE BoE en R. VAN MELSEN, "Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire?", *A.P.T.*, 2014/3, p. 390) In die zin is deze leer - die als een juridische uitzondering moet worden beschouwd - niet bedoeld om het principe van het verbod op volksacties ter discussie te stellen.

124. Het resultaat is dat, ten minste voor vorderingen die zijn ingesteld vóór de inwerkingtreding van de wet van 21 december 2018, de restrictieve interpretatie van het begrip belang beperkt tot dat van een "belang bij de onderneming" niet langer van toepassing is.



Machinevertaling

eigen belang, dat niet uitdrukkelijk wordt opgelegd door de wettekst van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, moet wijken voor een ruimere interpretatie in het geval van een vordering ingesteld door een vereniging die, zoals in casu²⁴, de bescherming van het milieu tot doel heeft en die het onrechtmatig of met de grondrechten strijdig geacht optreden van de overheid op dit gebied wil aanvechten. In deze context is het feit dat het doel van een vereniging geen "*materiële of geografische begrenzing*" heeft of niet wordt nagestreefd "*op duurzame en doeltreffende wijze*" (conclusies van het Waalse Gewest, blz. 55) irrelevant.

125. Zoals het Gerecht terecht heeft geoordeeld, kan het begrip "*nationaal milieurecht*" niet restrictief worden opgevat in die zin dat het enkel verwijst naar regels die door de nationale autoriteiten zijn vastgesteld, maar dat het alle regels omvat die deel uitmaken van de Belgische rechtsorde. Hieruit volgt dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, voor zover Klimaatzaak zich enerzijds beroept op een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM doordat de in deze bepalingen neergelegde rechten worden geschonden door het nalaten van de overheid om actie te ondernemen met betrekking tot de opwarming van de aarde, en anderzijds op een schending van de artikelen 1382 en 1383 EG-Verdrag, van oordeel is dat de in deze bepalingen neergelegde rechten worden geschonden, de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek, aangezien dit stilzitten onrechtmatig was en haar schade had berokkend of dreigde te berokkenen, zij een belang had in de zin van de artikelen 17 en 18 van het wetboek van rechtsvordering (het onderzoek van het bestaan en de draagwijdte van de aldus ingeroepen rechten is geen kwestie van ontvankelijkheid, maar van de grondslag van de vordering).
126. Het is echter waar dat de ontvankelijkheid van de actie van Klimaatzaak bij de huidige stand van het positieve recht en hoewel de vraag controversieel is (zie C. BARTHELEMY, "*Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence : Winston Churchill ou Neville Chamberlain ? 2022/8*", pp. 350-355), in vraag worden gesteld voor zover het enkel zuivere ecologische schade zou aanklagen (gedefinieerd, volgens de doctrine aangehaald door het Waalse Gewest, als "*elke schade die rechtstreeks aan het milieu als dusdanig wordt toegebracht, ongeacht de gevolgen ervan voor personen en goederen*").

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat Klimaatzaak niet (althans niet alleen) zuivere ecologische schade aan de kaak stelt, maar ook - zo niet vooral - individuele ecologische schade (zie over dit onderscheid met name N. DE SADELEER, "*De la réparation du dommage environnemental individuel à celle du dommage collectif. Quelques réflexions sur des arrêts récents*", in C. Delforge (red.), *Responsabilité, risques et progrès*, Brussel, Larcier, 2021, pp. 7-25), waarvan sommige al zijn gerealiseerd. Het is dus onjuist om te beweren, zoals het Waalse Gewest op blz. 59 van zijn conclusies doet, dat het begrip "*individuele milieuschade*" "*niet anderszins in de wetgeving, de rechtsleer of de rechtspraak is vastgesteld*". Het enkele feit dat de dwangsommen uitsluitend ten gunste van Klimaatzaak worden gevorderd, is onvoldoende om aan te tonen dat de door Klimaatzaak geleden schade aan het milieu is toegebracht.

⁴ In *de statuten van Klimaatzaak vzw staat dat de vereniging is opgericht om huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen door de mens veroorzaakte klimaatveranderingen en de vermindering van de biodiversiteit, door juridische actie te ondernemen en de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van beleid en actie op deze gebieden aan te moedigen, maar ook om het milieu te beschermen in de zin van de wet van 12 januari 1993 betreffende een recht van actie voor de bescherming van het milieu.

L



f

Machinevertaling

Het is slechts een pressiemiddel om ervoor te zorgen dat verweerders een einde maken aan de schending van hun rechten die rekwiranten in het hoofdgeding onrechtmatig achten.

127. In elk geval heeft Klimaatzaak er op zijn minst belang bij een vordering in te stellen tot vergoeding van immateriële schade in geval van milieuschade. Zoals het Grondwettelijk Hof opmerkt, bestaat er een *"wezenlijk verschil tussen een milieuvereniging en een burger bij een schadevordering in geval van schade aan een element van het milieu dat niemand toebehoort"*, aangezien, terwijl deze laatste *"in beginsel geen rechtstreeks en persoonlijk belang zal hebben bij het instellen van een vordering tot vergoeding van de schade aan dat belang"*, daarentegen *"een rechtspersoon die is opgericht met het specifieke doel het milieu te beschermen, (...) daadwerkelijk immateriële schade kan lijden en een dergelijke vordering kan instellen"* (C.C., 21 januari 2016, nr. 7/2016, *Amén.* 2016, nr. 3, p. 194, pt. B.8.1).

Zelfs indien een vereniging als Klimaatzaak zich in het geval van milieuschade enkel op immateriële schade zou kunnen beroepen (een lezing die door voormeld arrest van 21 januari 2016 niet wordt vereist), volgt daaruit niet dat zij enkel vergoeding van deze immateriële schade in geld zou kunnen vorderen en niet, in het kader van een preventieve actie en onder de voor een dergelijke actie specifieke voorwaarden, een rechterlijk bevel dat ertoe strekt een einde te maken aan een onrechtmatige inbreuk op haar rechten of een verergering van bestaande schade te voorkomen, in het kader van een preventieve actie en met inachtneming van de specifieke vereisten van een dergelijke actie, een bevel dat ertoe strekt een einde te maken aan een onrechtmatige inbreuk op haar rechten of een verergering van bestaande schade te voorkomen. Het heeft dus geen zin het Grondwettelijk Hof de vraag voor te leggen die het Waals Gewest op blz. 66 van zijn conclusies²⁵ heeft gesteld en die op die premisse is gebaseerd.

128. Het Waalse Gewest concludeerde ook dat het beroep van Klimaatzaak niet-ontvankelijk was omdat haar belang niet persoonlijk, rechtstreeks, zeker, geboren en aanwezig was.

Er zij echter op gewezen dat Klimaatzaak, zoals hierboven (punt 126) is aangegeven, uitgaat van het bestaan van schade die zich reeds begint te manifesteren en dat de vordering is ingesteld om een opwarming van de aarde te voorkomen die als gevaarlijk wordt beschouwd (artikel 18, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek). Het feit dat de gevaarlijke drempelwaarde naar verwachting pas over enkele decennia zal worden overschreden, doet niet ter zake, aangezien er een wetenschappelijke consensus bestaat over het feit dat, indien geen passende maatregelen worden genomen, deze overschrijding het vrijwel onvermijdelijke gevolg zou zijn van een opeenhoping van broeikasgassen in de atmosfeer die reeds aan de gang is, veroorzaakt of althans verergerd is door menselijke activiteiten, en dat zij alleen kan worden voorkomen door het nemen van ingrijpende en onmiddellijke maatregelen door de overheid.

²⁵ Conclusies, blz. 66: *"Subsidiar dient de volgende vraag voor een prejudiciële beslissing aan het Grondwettelijk Hof te worden voorgelegd: Schendt artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals het in casu van toepassing is, alleen of in samenhang met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover het aldus wordt geïnterpreteerd dat een rechtspersoon die is opgericht en die optreedt ter verdediging van een collectief belang, zoals de bescherming van het milieu of bepaalde bestanddelen ervan, in strijd handelt met artikel 10 van de Grondwet, zoals de bescherming van het milieu of bepaalde onderdelen daarvan, geen belang heeft bij of bevoegd is tot het vorderen van iets anders dan geldelijke vergoeding van de immateriële schade die hij eventueel lijdt als gevolg van de schending van het*



Machinevertaling

Wat de persoonlijke aard van het belang betreft, verwijst het Hof naar het voorgaande. Wat de zekerheid van dit belang betreft, deze blijkt voldoende duidelijk uit de elementen die het Hof in deel I van dit arrest (Feiten en achtergrond) heeft uiteengezet.

129. Hieruit volgt dat, zoals de eerste rechters terecht hebben geoordeeld, het beroep van Klimaatzaak ontvankelijk is.

c) Subsidiabiliteit van aanvragen van individuen

130. Het Waals Gewest is van mening dat de vordering van natuurlijke personen niet-ontvankelijk is als het gaat om zuivere milieuschade, als ze niet in het collectief belang kunnen handelen en als ze niet aantonen dat ze een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, aangeboren en actueel belang hebben.

Het Vlaamse Gewest verwijt rekwiranten in het hoofdgeding in het algemeen (en dus de natuurlijke personen in het bijzonder) ook geen persoonlijk en rechtstreeks belang te hebben dat is ontstaan en aanwezig is, en dat het bij het Hof ingestelde beroep een volksvordering is.

131. De potentiële impact van de opwarming van de aarde op het leven en het privé- en gezinsleven van elk individu op deze planeet is voldoende aangetoond. De eerste rechters hebben ook terecht gewezen op de reeds in België vastgestelde rechtstreekse gevolgen van de opwarming van de aarde en op de klimaatprognoses voor België tegen 2100 (blz. 50 van het bestreden arrest, waarnaar het Hof verwijst).

Zoals de eerste rechters hebben opgemerkt, volstaat het feit dat andere personen dan die welke de onderhavige procedure hebben ingeleid, dezelfde schade kunnen lijden of dezelfde schending van hun grondrechten kunnen ondervinden, niet om het belang van elke individuele rekwirant om te zetten in een algemeen belang, dat niet gewoon de som van de individuele belangen is.

132. Het Waals Gewest beweert ook ten onrechte dat de individuen in deze zaak louter ecologische schade claimen, terwijl ze duidelijk individuele schade claimen, waaronder problemen met voedsel- en watervoorziening, schade aan infrastructuur en menselijke nederzettingen, en een verhoogde morbiditeit en mortaliteit, gevolgen voor de lichamelijke gezondheid (toename van het aantal infectieziekten en niet-overdraagbare ziekten zoals allergieën, verergering van de symptomen van reeds bestaande hart- en vaatziekten en ademhalingsaandoeningen) en de geestelijke gezondheid (waaronder angstgerelateerde schade), om nog maar te zwijgen van de risico's voor het leven of de lichamelijke integriteit als gevolg van extreme gebeurtenissen zoals stormen, overstromingen, lawines of aardverschuivingen (hun conclusies, blz. 165).

133. Het Waals Gewest is van mening dat de vordering van natuurlijke personen "*slechts ontvankelijk zou kunnen zijn voor zover elk van deze partijen zijn individueel belang aantoont in*



Machinevertaling

Er moet echter worden opgemerkt dat Klimaat aak en crts. geen enkele informatie verschaffen die specifiek is voor hun respectieve situaties; zij verschaffen geen enkel persoonlijk bewijsstuk; zij beperken zich tot algemene en abstracte overwegingen die voor iedereen en zelfs voor iedereen gelden; deze overwegingen maken het niet mogelijk het optreden van natuurlijke personen te onderscheiden van een volksoptreden; bijgevolg is het optreden van deze natuurlijke personen niet-ontvankelijk" (zijn conclusies, blz. 62)²⁶.

Gezien de omvang van de gevolgen van de opwarming van de aarde en de risico's die deze met zich meebrengt, kan echter met voldoende rechtszekerheid worden aangenomen dat elk van de natuurlijke personen die op geldige wijze bij de zaak betrokken zijn, een eigen belang heeft bij het verkrijgen van de veroordelingen die van de overheid worden gevorderd.

Dit is des te meer het geval omdat het Europees Hof heeft opgemerkt dat het *"vaak onmogelijk is om de effecten van aanzienlijke industriële vervuiling in elke individuele situatie te kwantificeren en de invloed van andere factoren, zoals bijvoorbeeld leeftijd en beroep, te onderscheiden"* en dat *"hetzelfde geldt voor de verslechtering van de levenskwaliteit als gevolg van industriële vervuiling"*, aangezien *"levenskwaliteit" "een zeer subjectief begrip is dat zich niet leent voor een nauwkeurige definitie"* (Eur. Ct, Cordella/Italië, 24 januari 2019, §160).

Gelet op het feit dat alle rekwiranten in het hoofdgeding dezelfde vorderingen hebben ingediend, dat zij geen schadevergoeding hebben gevorderd (*a fortiori* op individuele basis), dat voor al deze partijen één proceskostenvergoeding wordt gevorderd en dat het beroep van Klimaatzaak hoe dan ook ontvankelijk is het in strijd met een goede rechtsbedeling zou zijn om over deze kwestie een precontentieuze procedure te voeren, waarbij alle procespartijen de individuele belangen van enkele duizenden personen zouden moeten bespreken, terwijl er geen twijfel over bestaat dat ten minste het merendeel van deze partijen een dergelijk belang heeft.

134. Voor wat betreft het zekere, geboren en actuele karakter van het belang van de natuurlijke personen verwijst het Hof naar hetgeen hiervoor is besproken over de ontvankelijkheid van het beroep van Klimaatzaak (met name voor wat betreft het bestaan van reeds bestaande schade en artikel 18 lid 2 Rv). Hoe dan ook moet worden vastgesteld dat de natuurlijke personen van mening zijn dat verweerders de artikelen 2 en 8 EVRM en de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek hebben geschonden door, wat hen betreft, al jarenlang niet hun deel te doen aan de maatregelen die nodig zijn om de opwarming van de aarde te beperken om te voorkomen dat deze op lange termijn de drempel overschrijdt die als levensgevaarlijk wordt beschouwd en ernstige schade kan toebrengen aan hun privé- en gezinsleven.

Zoals hierboven vermeld, is het feit dat de gevaarlijke drempel naar verwachting pas over enkele decennia zal worden overschreden irrelevant zolang er een consensus bestaat dat

Op blz. 84 van zijn conclusies stelt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat de ontvankelijkheid van de oorspronkelijke vordering niet uitdrukkelijk betwist, zich op het standpunt dat *"het belang van rekwiranten niet voldoende geïndividualiseerd is, aangezien het in het algemeen betrekking heeft op het recht op een gezond leefmilieu"*.



Machinevertaling

De wetenschappelijke consensus is dat dit het bijna onvermijdelijke gevolg zal zijn (bij ongewijzigd beleid) van een opeenhoping van broeikasgassen in de atmosfeer, veroorzaakt of op zijn minst verergerd door menselijke activiteiten, en dat dit alleen kan worden voorkomen door het nemen van significante en onmiddellijke maatregelen door de overheid.

135. Voor het overige herinnert het Hof eraan dat de vraag of de door rekwiranten ingeroepen rechten al dan niet door de overheid zijn geschonden, een inhoudelijke en geen ontvankelijkheidsvraag is.

De lagere rechters hebben dus terecht geconcludeerd dat de door de particulieren ingestelde beroepen ontvankelijk waren, een oplossing die des te noodzakelijker is in het licht van de noodzaak om de nationale ontvankelijkheidscriteria te interpreteren in het licht van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

136. Om dezelfde redenen is het Hof van oordeel dat de in bijlage B genoemde partijen, verweerders van de Belgische Staat en het Waalse Gewest, belang hadden bij tussenkomst in de zaak.

Het arrest zal ook op dit punt worden bevestigd.

C. Onderzoek van de middelen

137. Rekwiranten in het hoofdgeding verwijten verweerders twee punten:

- hun aandeel in de wereldwijde inspanning om broeikasgassen te verminderen om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen;
- het ontbreken van de gezonde en loyale samenwerking die nodig is om een goede klimaatgovernance op nationaal niveau te ontwikkelen.

Volgens hen vormen deze elementen zowel een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM (eerste middel) als schuld in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek (tweede middel).

Het Hof zal de door rekwiranten in het hoofdgeding aangevoerde middelen onderzoeken in de volgorde waarin zij zijn aangevoerd, ondanks de verzoeken van sommige respondenten om anders te werk te gaan.

1. Eerste middel: schending van de artikelen 2 en 8 EVRM

- a) De reikwijdte van de artikelen 2 en 8 van het EVRM, met name in milieuzaken 138

Het EVRM legt niet als zodanig een recht op een gezond milieu vast (Cour eur. COURT, Arrest *Ivan Atanasov/Bulgarije*, 2 december 2010, § 66). Het Europees Hof, dat de voorkeur geeft aan hanteren terecht een teleologische en evolutionaire benadering, waarbij ze de overeenkomst beschouwen als een



Machinevertaling

"Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft echter in zijn arrest *EB tegen Frankrijk* van 22 januari 2008, §92, een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie ontwikkeld over rechten die "*par ricochet*" kunnen worden geschonden als gevolg van milieuschade (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, Ü. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS en B. GOMES, *op. cit.* blz. 12). Dit geldt in het bijzonder voor

– en vooral de artikelen 2 en 8, waarop rekwiranten zich in het hoofdgeding beroepen.

1) Artikel 2 van het EVRM

139. Artikel 2 legt het recht op leven vast van de personen die door het Verdrag worden beschermd. Deze bepaling verplicht elke staat "*zich te onthouden van het opzettelijk en moedwillig veroorzaken van de dood*" (negatieve verplichting), maar ook de positieve verplichting om "*de5 nodige maatregelen te nemen om het leven van personen binnen zijn rechtsmacht te beschermen*" (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Kurt tegen Oostenrijk*, 15 juni 2021, §157). Hoewel het Europees Hof aanvaardt dat "*een veronderstelde bedreiging van het leven de autoriteiten krachtens het Verdrag niet verplicht concrete maatregelen te nemen om die bedreiging te voorkomen*", is het van oordeel dat "*de situatie met name anders is wanneer vaststaat dat de genoemde autoriteiten op dat moment wisten of hadden moeten weten dat een of meer personen in een reële en onmiddellijke bedreiging van hun leven verkeerden, en dat zij binnen het kader van hun bevoegdheden niet de nodige en afdoende maatregelen hebben genomen om dat risico te beperken*" (Eur. D.H., *Oneryildiz tegen Turkije*, arrest van 18 juni 2002, §63; zie ook Eur. D.H., arrest in *Zammit Moempel tegen Malta*, 22 november 2011, §67). Wat milieukwesties betreft, kan het recht op leven worden geschonden op alle "*gebieden die een ernstig risico voor het leven of voor de verschillende aspecten van het recht op leven kunnen inhouden*" (Eur. Court HR, arrest *Oneryildiz tegen Turkije*, 18 juni 2002, §64).

Met andere woorden, om te beoordelen of er sprake is van een positieve verplichting van een staat krachtens artikel 2, moet eerst worden vastgesteld of er een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven bestaat. In dit opzicht impliceert de eis van een "*onmiddellijk*" risico niet dat er sprake moet zijn van een "*onmiddellijk*" risico.

"Dit betekent dat de "*bescherming die artikel 2 biedt ook gevaren dekt die zich op de lange termijn kunnen voordoen*" (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS en B. GOMES, *op. cit.* GOMES, *op. cit.* blz. 15 en geciteerd).

Vervolgens moet worden vastgesteld, ten eerste, dat de overheid wist of had moeten weten dat het risico bestond en, ten tweede, dat zij de noodzakelijke en toereikende (of passende, volgens andere arresten van het Hof) maatregelen heeft genomen om dat risico te beperken. De bescherming van het recht op leven als een positieve verplichting impliceert per definitie het nemen van preventieve maatregelen. Dit is niet anders in milieuzaken (zie Cour eur. Hof HR (GC), *Oneryildiz tegen Turkije*, arrest van 30 november 2004, §101: "*Hieruit volgt dat de Turkse autoriteiten op verschillende niveaus wisten of werden verondersteld te weten dat verschillende personen die in de omgeving van de gemeentelijke stortplaats van Ümraniye woonden, onder reëel en dreigend gevaar stonden. Bijgevolg*



Machinevertaling

krachtens artikel 2 van het Verdrag een positieve verplichting had om doeltreffende, noodzakelijke en voldoende maatregelen te nemen om hen te beschermen (...)" (cursivering toegevoegd).

De in artikel 2 neergelegde verplichting om preventieve operationele maatregelen te treffen, is een middelen- en geen resultaatsverbintenis²⁷. Volgens het Hof "wanneer de bevoegde autoriteiten kennis hebben gekregen van het bestaan van een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven van anderen, waardoor zij verplicht zijn op te treden, en wanneer zij, geconfronteerd met het vastgestelde gevaar, passende maatregelen hebben genomen binnen het kader van hun bevoegdheden, kan de omstandigheid dat deze maatregelen niettemin niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd, op zich niet de vaststelling rechtvaardigen dat de staat de krachtens artikel 2 op hem rustende verplichting tot het treffen van preventieve operationele maatregelen niet is nagekomen" (Cour eur. HR, *Kurt tegen Oostenrijk* [GC] arrest, 15 juni 2021, § 159). De beoordelingsmarge van de staten met betrekking tot de te nemen maatregelen is in beginsel groter wanneer de milieuschade zich aan menselijke controle onttrekt dan wanneer deze het gevolg is van "gevaarlijke activiteiten van menselijke oorsprong" (HR-EUR. Court, *Bouda*/'i'eva/Roemenië, arrest van 20 maart 2008, § 135). Ten slotte kan aan staten geen onmogelijke of onevenredige last worden opgelegd zonder rekening te houden met de operationele keuzes die zij moeten maken in termen van prioriteiten en middelen (Eur. Hof HR, arrest *Budayeva e.a./Rusland*, 20 maart 2008, § 135; Eur. D.H., *Brincat e.a./Malta*, 24 juli 2014, § 101).

Bovendien legt artikel 2 van het EVRM, zoals geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, geen andere vereisten van "ernstig stilzitten" op (conclusies van de Belgische Staat, p. 207 e.v.) dan de hierboven vermelde.

2) Artikel 8 van het EVRM

140. Artikel 8 van het EVRM stelt dat iedereen het recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn privéleven.

huis en correspondentie. Volgens artikel 8, lid 2, van het EVRM moet staatsinmenging in het door artikel 8, lid 9, gewaarborgde recht aan drie voorwaarden voldoen

Al deze maatregelen moeten bij wet zijn voorzien, een legitiem doel nastreven en evenredig zijn. Om te beoordelen of een inmenging in de uitoefening van beschermde grondrechten evenredig is met het nagestreefde legitieme doel (artikel 8, lid 2), moet met name rekening worden gehouden met de maatregelen die de staat parallel aan deze inmenging heeft genomen om de grondrechten van personen te beschermen. Deze beschermingsmaatregelen helpen het evenwicht tussen concurrerende belangen te herstellen.

141. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaardt dat ernstige milieuhinder - en niet enkel vervuiling zoals beweerd door het Waals Gewest (p. 110 van zijn conclusies) of hinder ten gevolge van "specifieke" activiteiten zoals beweerd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (conclusies, p. 79) - een inbreuk kan vormen op het recht op respect voor het milieu.

²⁷ Het onderscheid dat in het Belgische burgerlijk recht wordt gemaakt tussen een middelen- en een resultaatsverbintenis mag echter niet worden toegepast op de interpretatie van deze bepaling.



Machinevertaling

van het privé- en gezinsleven (met name Eur. Hof voor de Rechten van de Mens, *Powell en Rayner tegen het Verenigd Koninkrijk*, 21 februari 1990, Lopez Ostra tegen Spanje, 9 december 1994, Guerra tegen Italië, 19 februari 1998). Evenmin is het voor een schending van artikel 8 EVRM noodzakelijk dat de situatie "op een of andere manier onwettig is los van de schending" van deze bepaling, zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest suggereert (conclusies, blz. 77). A *Een "aanvechtbare grief"* op dit gebied "kan worden afgewezen indien een milieurisico een zodanig ernstig niveau bereikt dat het vermogen van de verzoeker om van zijn woning of zijn privé- of gezinsleven te genieten, aanzienlijk wordt aangetast", waarbij de beoordeling van dit minimumniveau relatief is en afhangt "van alle omstandigheden van het geval, met name de intensiteit en de duur van de hinder en de fysieke of psychische gevolgen ervan voor de gezondheid of de levenskwaliteit van de betrokkene" (Eur. Ct. D.H., *Cordella v. Italia* arrest, 24 januari 2019, §157). Om de bescherming van artikel 8 EVRM te genieten, moet de verzoeker dus aantonen dat er een inmenging is geweest in zijn privé sfeer vanwege de milieusituatie waarover wordt geklaagd en dat deze inmenging heeft een minimumniveau van ernst bereikt (S. VAN DROOGHENBROECK, C. JADOT en C. DE BUEGER, "Environnement, climat et droits fondamentaux", in *Actualités choisies des droits fondamentaux*, C.U.P., Limal, Anthemis, 2021, §10). Anderzijds is het niet nodig, zoals het Vlaams Gewest stelt, dat die inmenging "specifiek lokaal verbonden is" (zijn conclusies, p. 113).

Artikel 8 kan worden toegepast in milieuzaken, ongeacht of de milieuschade rechtstreeks door de staat is veroorzaakt of dat de aansprakelijkheid van de staat voortvloeit uit het gebrek aan adequate regulering van de particuliere industrie (J. Bodart, "La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile", *Amén.* 2003/4, nr. 8, p. 215). Of een zaak nu wordt benaderd vanuit de invalshoek van een positieve verplichting voor de Staat om passende en redelijke maatregelen te nemen ter bescherming van de rechten die worden gewaarborgd in het eerste lid van artikel 8, of vanuit die van inmenging door een overheidsinstantie (negatieve verplichting) die moet worden gerechtvaardigd vanuit de invalshoek van het tweede lid, de toepasselijke beginselen zijn, in de woorden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, "vrij gelijkaardig" (Eur. Court HR, *Tatar v. Romania* arrest, 27 januari 2009, § 87). In beide gevallen moet de staat dus een billijk evenwicht vinden tussen de concurrerende belangen van het individu en van de samenleving als geheel, aangezien de in lid 2 opgesomde doelstellingen op verschillende manieren kunnen worden nagestreefd.

een rol spelen bij het vinden van dit evenwicht, zelfs in het geval van positieve verplichtingen die voortvloeien uit lid 1^{EF} (zie met name Eur. D.H., arrest *Flamenbaum/Frankrijk*, 13

december 2012, §134). In principe beschikt de staat in dit opzicht over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om naleving van het Verdrag te waarborgen, aangezien er geen speciale status is voorbehouden aan mensenrechten op milieugebied (Eur. D.H. [GC], arrest in *Hatton e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*, 8 juli 2003, §122).

142. Naar het voorbeeld van het recht op leven wordt het bestaan van een ernstig en dreigend risico niet uitgesloten door het feit dat de gevreesde gevolgen ver weg zijn in de tijd (O. DE SCHUTTER, "Climate change and human rights: the Urgenda case", *Rev. Trim. D.H.*, 2020/123, p. 594). In het arrest *Taskin tegen Turkije* verwierp het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het argument van de Turkse regering dat artikel 8 niet van toepassing was vanaf de



datum van inwerkingtreding van het Verdrag.

PAGINA 01-00003601947-0074-0160-04-02-4

Machinevertaling

L

Hoewel het risico waarnaar de verzoekers verwezen "*hypothetisch was, aangezien het zich slechts in een periode van twintig tot vijftig jaar kan voordoen*", zodat het geen "*onmiddellijk en ernstig risico*" kon vormen (Eur. D.H., *Taskin e.a./Turkije*, arrest van 10 november 2004, § 107-114).

143. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook bij verschillende gelegenheden herhaald dat, met betrekking tot activiteiten die gevaarlijk zijn voor het milieu, de beginselen die zijn ontwikkeld in de context van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 ook van toepassing zijn op artikel 2 (Eur. Hof HR, arrest *Budayeva e.a./Rusland*, 20 maart 2008, § 133; Eur. D.H., *Brincat e.a./Malta*, 24 juli 2014, § 102).

b) Nationale iuge controle, subsidiariteit en beoordelingsmarge

144. Rekwiranten in het hoofdgeding zijn van mening "*dat de beoordelingsmarge die het Hof voor de rechten van de mens de verdragsluitende staten toekent op grond van het subsidiariteitsbeginsel, niet van toepassing is op de nationale rechterlijke instanties, die in hun eigen stelsel garant staan voor een doeltreffende bescherming van de grondrechten*" en wier controle derhalve "*volledig en volledig*" is, zodat de Het "*concept van een beoordelingsmarge, zoals uiteengezet in de rechtspraak van het Hof voor de Rechten van de Mens en ingeroepen door verweerders, is niet van dien aard dat het de toetsing van het optreden van verweerders beperkt*" door het Hof (conclusies, blz. 278).

Dit argument kan niet worden gevolgd volgens de Belgische Staat, die benadrukt dat "*het subsidiariteitsbeginsel, dat van toepassing is (?) op de controle die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitoefent ten opzichte van de controle die de nationale rechters uitoefenen, volledig losstaat van de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de uitvoering van de eerbiediging van de door het EVRM beschermde grondrechten*", zodat het niet zou kunnen "*leiden tot de opheffing van de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling en uitvoering van hun klimaatbeleid*". En het concludeert dat "*deze discretionaire bevoegdheid van de staten volledig en volledig blijft, wat impliceert dat de toetsing door de rechter een marginale toetsing is*" (conclusies, p. 214). Het Waals Gewest is het eens met de Belgische Staat. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is van oordeel dat de beoordelingsmarge die aan de staten wordt toegekend, van toepassing is op de controle door de nationale rechter (conclusies, blz. 76). Het Vlaamse Gewest houdt vast aan de ruime beoordelingsmarge van de staten, zonder evenwel het verband met het subsidiariteitsbeginsel te onderzoeken (conclusies, blz. 114 e.v.).

145. Artikel ¹ van het EVRM verplicht staten de daarin omschreven rechten en vrijheden te waarborgen voor een ieder die onder hun rechtsmacht valt, waaruit kan worden afgeleid dat het Verdrag "*in de eerste plaats aan elk der verdragsluitende staten de taak [toevertrouwt] het genot van de daarin neergelegde rechten en vrijheden te verzekeren*" (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, arrest van 7 december 1976, §48). Het daaruit voortvloeiende subsidiariteitsbeginsel belichaamt "*de essentie van een regel inzake de verdeling van COiTipétences tussen het Hof en de lidstaten*", met als uiteindelijk doel om "*om voor eenieder die onder de rechtsmacht van een staat valt, de in het verdrag neergelegde rechten en vrijheden te waarborgen*" (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Kavala tegen Turkije*, 10 december 2019, §99).



Machinevertaling

Het is zowel gebaseerd op de noodzaak om de *effectiviteit van de verankerde rechten te waarborgen* (het standpunt van de rekwiranten in het hoofdgeding) als op de zorg om de *legitimiteit van de nationale soevereiniteit te respecteren* (een overweging die centraal staat in de argumenten van de verwerende partijen).

146. Vanuit het oogpunt van *doeltreffendheid* komt subsidiariteit "*tot uitdrukking in de artikelen 13 en 35, lid 1, van het Verdrag*" (HR [GC] van het Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest *Kudla/Polen* van 26 oktober 2000, § 158). Artikel 13 verleent eenieder wiens door het Verdrag beschermde rechten en vrijheden zijn geschonden, een doeltreffende voorziening in rechte voor een nationale rechter, terwijl artikel 35 vereist dat de verzoeker niet alleen gebruik heeft gemaakt van de in zijn staat beschikbare procedurele rechtsmiddelen, maar zich ook voor de nationale rechter op het EVRM heeft beroepen. Het doel van de in artikel 35 neergelegde regel is staten de mogelijkheid te bieden om *vermeende schendingen te voorkomen* of te "*verhelpen*" (Cour eur. D.H., *Van Oosterwijk tegen België*, arrest van 6 november 1980, §34) en "*is gebaseerd op de veronderstelling - het voorwerp van artikel 13 van het Verdrag, waarmee het nauw verwant is - dat de nationale rechtsorde een doeltreffende voorziening in rechte biedt voor de beweerde schending*" (HR [GC], arrest *Mifsud tegen Frankrijk*, 11 september 2002, §15). Het criterium van effectiviteit dringt door in alle jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat benadrukt dat het Verdrag "*rechten beoogt te beschermen die niet theoretisch of illusoir zijn, maar concreet en effectief*" (Eur. Court HR, *Airey v. Ireland* arrest, 9 oktober 1979, §25). Op bepaalde gebieden, zoals de toepassing van artikel 6 van het EVRM, heeft het Hof geoordeeld dat "*(Eur. Court of Human Rights, *Olivieri and Others v. Italy*, 2016, § 45).*

Hoewel, zoals het Waalse Gewest in het bijzonder benadrukt (conclusies, blz. 104), voorzien de artikelen 2 en 8 van het EVRM niet expliciet in een sanctie in geval van schending van de daarin vervatte verplichtingen, maar kan een dergelijke sanctie wel worden afgeleid uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat is verankerd in artikel 13 van het EVRM, dat het niet alleen mogelijk moet maken om vergoeding te verkrijgen van de schade die is veroorzaakt door een schending van de andere in het Verdrag verankerde rechten, maar ook om een einde te maken aan die schending en deze idealiter te voorkomen (S. VAN DROOGHENBROECK, "Flandria, Anca, Ferrara Urgenda? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction", 1.7. 2020/36, blz. 750). In milieuaangelegenheden vloeit een vergelijkbare eis voor een doeltreffende voorziening in rechte voort uit artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, dat bepaalt dat gerechtelijke procedures "*voorzien in adequate en doeltreffende rechtsmiddelen, met inbegrip van voorlopige voorzieningen waar passend, en objectief, eerlijk en snel en niet prohibitief kostbaar zijn...*".

147. Vanuit het oogpunt van *legitimiteit* respecteert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens graag de diversiteit van nationale oplossingen voor mensenrechtenkwesties in termen van de democratische belangen die ermee gemoeid zijn. In zijn */-lotion* arrest van 8 juli 2003 legde het Hof het verband uit tussen subsidiariteit en democratische legitimiteit: "*Het Hof herinnert tegelijkertijd aan de fundamenteel subsidiaire rol van het mechanisme van het Verdrag. De nationale autoriteiten genieten rechtstreekse democratische legitimiteit en zijn, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, in beginsel beter dan het internationale gerecht in staat om op eigen initiatief op te treden.*

L



L

Machinevertaling

zich uitspreken over lokale behoeften en contexten. (...) Wanneer het gaat om aangelegenheden van algemeen beleid waarover in een democratische staat redelijkerwijs grote meningsverschillen kunnen bestaan, moet bijzonder belang worden gehecht aan de rol van de nationale besluitvormer" (Eur. Court of Human Rights DGC), *Hatton and Others v. the United Kingdom* judgment, 8 July 2003, §97).

Dit "gedeeltelijke belang" dat volgens het Hof moet worden toegekend "aan de rol van de nationale beslisser" wordt belichaamd door het concept van de nationale beoordelingsmarge, dat in de preambule van het EVRM is opgenomen door Protocol nr. 15 en wordt voorgesteld als "de praetoriaanse uitdrukking" (Fr. SuDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989, p. 228, of de "corollary" (G. MALVERNINA, 1989, p. 228). SuDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989, p. 228) of het "uitvloeisel" (G. MALINVERNI, "Le Protocole n°15 à la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. trim. dr. h.*, 2015, p. 54) van het subsidiariteitsbeginsel. Zoals samengevat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: "Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is het in de eerste plaats aan de verdragsluitende partijen om de eerbiediging van de in het Verdrag en de protocollen daarbij omschreven rechten en vrijheden te verzekeren, en daarbij beschikken zij over een beoordelingsmarge die door het Hof kan worden getoetst" (Europees Hof voor de Rechten van de Mens [GC], arrest *Correia de Matos/Portugal*, 4 april 2018, §116). Deze beoordelingsmarge zal doorgaans ruimer zijn op ethisch, politiek of zelfs economisch gevoelige gebieden, met name wanneer er geen Europese consensus bestaat (zie Fr. TULKEHS en L. DONNAY, "L'usage de la marge d'appréciation par la CouF européenne des droits de l'homme. Paravent juridique superflu ou mécanisme indispensable par nature?", *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 1, 2006, pp. 12 e.v.). Dit is met name het geval in milieuzaken, waar het Hof van oordeel is dat, gezien de complexiteit van de betrokken problemen, zijn rol slechts marginaal kan zijn, aangezien de "keuze van de middelen" met betrekking tot milieukwesties voornamelijk een zaak is van nationale discretie (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Greenpeace e.V. e.a./Duitsland*, 2 mei 2009).

Hoewel deze beoordelingsmarge in beginsel niet van toepassing zou moeten zijn in de context van artikel 2 van het EVRM, gezien het absolute karakter van de bescherming die wordt verleend aan het recht op leven, moet worden gezegd dat dit concept nu van toepassing lijkt te zijn op de positieve verplichtingen die aan staten worden opgelegd (Fr. TULKrNs en L. DONNAY, *op. cit.* blz. 15-20 en aangehaalde referenties; Cour eur. D.H. [GC], arrest in *Garib tegen Nederland*, 6 november 2017, §137; zie ook O. Dr SCHUTTER, 'Klimaatverandering en mensenrechten: de zaak Urgenda', *op. cit.* p. 594 :

"De vraag rijst dus in welke mate de rechterlijke toetsing moet worden geïntensiveerd, gaande van een marginale toetsing, beperkt tot het afkeuren van kennelijke beoordelingsfouten, tot een grondigere toetsing, waarbij de geschiktheid van de genomen maatregelen wordt onderzocht door na te gaan of de autoriteiten, in het licht van alle maatregelen die kunnen bijdragen tot het bereiken van het nagestreefde doel, de meest geschikte maatregelen hebben genomen").

148. Het verband tussen het subsidiariteitsbeginsel en de beoordelingsmarge kan dus niet worden ontkend. De Belgische Staat, die beweert dat het "subsidiariteitsbeginsel (...) volledig losstaat van de beoordelingsmarge", geeft zelf in één adem toe dat het "uitvloeisel van het subsidiariteitsbeginsel is dat de lidstaten worden erkend als beschikkende over een beoordelingsmarge bij de uitvoering van deze controle" (conclusies, nr. 380, blz. 215).



Machinevertaling

Rekwiranten in het hoofdgeding stellen ook terecht dat de beoordelingsmarge uitsluitend betrekking heeft op de betrekkingen tussen het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de nationale autoriteiten. Zij is dus "*niet transposable into domestic national relations and, consequently, before the national court*" (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS en B. GOMES, *op. cit.* blz. 23). In tegenstelling tot wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beweert (conclusies, p. 176), is de verwijzing naar het begrip "*nationale beslisser*" en naar de beoordelingsmarge van de nationale wetgever in het arrest *Hatton* (zie punt 147 hierboven) niet in tegenspraak met deze bewering. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt immers hierboven, in dezelfde alinea van dat arrest, dat het de "*nationale autoriteiten*" zijn (ruimer gedefinieerd dus dan de wetgever) die "*in beginsel beter dan de internationale rechter in staat zijn om te oordelen over lokale behoeften en contexten*".

149. Hoewel de rechterlijke macht bij de toetsing van het optreden van de wetgevende en de uitvoerende macht niet over een beoordelingsmarge in de zin van het EVRM beschikt, is zij niettemin onderworpen aan het beginsel van de scheiding der machten, op grond waarvan zij zich, zij het op grond van dit grondwettelijke beginsel en niet op grond van een Straatsburgs beginsel, dient te beperken tot een marginale toetsing in geval van discretionaire bevoegdheid van de twee andere machten. In die zin bekritiseert de Belgische Staat het feit dat het volgen van de redenering van rekwiranten in het hoofdgeding met betrekking tot de controle die de nationale rechter moet uitoefenen op de uitvoerende en de wetgevende macht, zou neerkomen op "*een verschuiving die regelrecht indruist tegen het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten, dat de rechter verbiedt zijn eigen beoordeling in de plaats te stellen van die van de wetgever*" (conclusie, blz. 214-215). Zoals hieronder wordt uitgelegd, kan deze vraag echter niet los worden gezien van de rechtstreekse werking van de artikelen 2 en 8 van het EVRM.

c) De rechtstreekse werking van de artikelen 2 en 8 van het EVRM en de scheiding der machten

150. Het Waals Gewest (zijn opmerkingen, blz. 105 e.v.) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zijn opmerkingen, blz. 67 e.v.) waren van mening dat rekwiranten zich niet konden beroepen op de positieve verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM, aangezien deze bepalingen in hun positieve aspect rechtstreekse werking misten. Deze bepalingen konden derhalve geen zelfstandige grond voor hun vordering vormen.

151. Hoewel eminente rechters hebben gesuggereerd dat "*het bij niemand opkomt om de rechtstreekse werking van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in twijfel te trekken*" (Conclusies van Advocaat-generaal De Koster voorafgaand aan Cassatie, 2 juni 2006, *Pas. I*, p. 1324, § 133), moet worden gezegd dat de kwestie complexer is. In een arrest van 6 maart 1986 oordeelde het Hof van Cassatie dat artikel 8 van het EVRM, voor zover het positieve verplichtingen vastlegt, niet voldoende nauwkeurig en volledig is om een bron van subjectieve rechten voor particulieren te vormen en dat bijgevolg de rechtstreekse werking van deze bepaling beperkt is tot de negatieve verplichtingen die erin



Machinevertaling

1986, I, blz. 433; R.C.J.B., 1987 en noot van Fr. RiGAUx; zie ook Cass. 10 mei 1985, Rev. Not 8, 1986, blz. 438). De opvatting dat de rechtstreekse werking van de in het EVRM verankerde rechten beperkt is tot de negatieve verplichtingen die aan de staten worden opgelegd, is sindsdien algemeen bekrachtigd (zie met name de referenties aangehaald door J. PIERET, "L'influence du juge belge sur l'effectivité de la convention : retour doctrinal et jurisprudentiel sur le concept d'effet direct", in *Entre ombres et lumières : cinquante ans d'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Belgique*, V. Chapaux, J. Pieret en A. Schaus (eds.), Bruxelles. Schaus (eds.), Brussel, Bruylant, 2008, p. 108).

Advocaat-generaal Werquin schreef onlangs dat "een duidelijke en juridisch volledige verdragsregel die de verdragsluitende staten verplicht zich te onthouden of op een bepaalde manier te handelen en die door personen die aan de rechtsmacht van die staten zijn onderworpen, kan worden ingeroepen als bron van een eigen recht of om personen aan verplichtingen te onderwerpen, of een regel van nationaal recht die rechtspersonen verplicht zich te onthouden of op een bepaalde manier te handelen, rechtstreekse gevolgen heeft in de nationale rechtsorde" (zijn conclusies voor Cass, 15 December 2022, RG n° C.21.0003.F, www.juportal.be). De redenering achter het traditionele standpunt over diFecte werking is dat de negatieve verplichting (bv. voor artikel 2 van het EVRM, om af te zien van het opzettelijk en onregelmatig veroorzaken van de dood) een voldoende specifieke gedraging oplegt, in tegenstelling tot de positieve verplichting (bv. voor dezelfde bepaling, om passende en redelijke maatregelen te nemen om het leven van personen onder zijn rechtsmacht te beschermen in geval van een reële en onmiddellijke dreiging).

152. Gezaghebbende commentatoren hebben echter de grenzen aangetoond van een binaire benadering, die beperkt blijft tot het onderscheid tussen positieve en negatieve verplichtingen, met name gezien het omkeerbare karakter van een verplichting (O. Dr. SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américains et européens*, Brussel, Bruylant, 1999, blz. 142-159), maar ook van de open structuur van rechtsnormen, met name op het gebied van de grondrechten (J. PIERET, *Op. cit.*, p. 108), ten gunste van een gecontextualiseerde en geleidelijke benadering van de rechtstreekse werking, die aansluit bij het nauw verwante beginsel van de scheiding der machten (zie over deze kwestie. I. HACHEZ, "Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct", Rev. Dr. H., 2015, p. 2 e.v. ; zie ook O. Dr. SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 154: "Waar het om gaat bij rechtstreekse toepasselijkheid is niet, zoals wordt beweerd, de precisie en volledigheid van de internationale regel: het zijn de bevoegdheden van de rechter die wordt gevraagd de internationale regel toe te passen").

Het Hof oordeelde ook dat het duidelijke en precieze karakter van normen zoals de artikelen 2 en 8 van het EVRM niet *abstFaCto* moet worden beoordeeld, door alleen de tekst te onderzoeken, maar door rekening te houden met zowel de interpretatie die eraan wordt gegeven door de bevoegde uitleggers (in het bijzonder het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) als de context (nationaal, maar niet uitsluitend) waarin de bepaling wordt toegepast. Op nationaal niveau moet worden nagegaan of de "ontvangststructuren"



van het Belgische rechtstelsel de rechter in staat stellen om de betrokken norm "*zonder ingrijpende normatieve wijziging*" toe te passen (I. Hachez, *op. cit.*

Machinevertaling

cit, p. 5; zie ook J. PIERET, *op. cit*, p. 29). Rekening houden met de internationale context maakt het, net als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, mogelijk om *verwijzing, met het oog op de interpretatie van het verdrag, naar Europese en internationale "consensusen" die blijken uit "externe bronnen" van het verdrag zelf, of zij nu te vinden zijn in instrumenten met (hard law) of zonder (soft law) intrinsieke rechtskracht, of zelfs in wetenschappelijke studies of de conclusies van c o m i t é s van deskundigen*" (N. BERNARD, . VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICAUE, C. LANGLOIS en B. GOMES, *op. cit*, §12).

Zoals hierboven aangegeven is het EVRM een levend instrument dat moet worden geïnterpreteerd in het licht van de huidige omstandigheden, wat kan betekenen dat rekening moet worden gehouden met niet-bindende rechtsbronnen (Eur. Hof HR (GC), *Demir & Baykara tegen Turkije*, 12 november 2008, §76 e.v.; in het bijzonder artikel 7b/s van de Grondwet, artikel 3(1) van het UNFCCC en de preambule van het Verdrag van Aarhus, die de noodzaak benadrukken om toekomstige generaties te beschermen), of zelfs feitelijke elementen zoals wetenschappelijke studies waarover unanieme overeenstemming of politieke consensus bestaat op internationaal, Europees of nationaal niveau. Dit geldt in het bijzonder op een gebied dat zo complex is als de opwarming van de aarde: het is onmogelijk om te bepalen of de overheidsinstantie wist of had moeten weten van het bestaan van een risico en of ze de nodige en afdoende maatregelen heeft genomen om dat risico te beperken zonder te verwijzen naar de kennis van deskundigen op dat gebied. In die zin kan het feit de wet informeren zonder, zoals het Waalse Gewest vreest, de wet te creëren of af te schaffen. Bovendien kan alleen een dergelijke aanpak de doeltreffendheid van de in het EVRM vastgelegde rechten garanderen. Deze rechten in alle omstandigheden elke rechtstreekse werking ontzeggen in hun aspect van "positieve verplichtingen" zou erop neerkomen dat de houders ervan de toegang tot de rechtbanken wordt ontzegd en zou het aspect "doeltreffendheid" van het voornoemde subsidiariteitsbeginsel doorkruisen.

153. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat, zoals hierboven aangegeven, het subsidiariteitsbeginsel ook, en terecht, nauw verbonden is met de kwestie van de nationale democratische *legitimiteit*. In het Belgische recht komt deze bezorgdheid tot uiting in de eerbiediging van het beginsel van de scheiding der machten, dat de rechter verplicht om geen politieke keuze te maken, maar zijn toetsing te beperken tot de naleving door de wetgevende en uitvoerende macht van rechten die, in hun positieve aspect, aan de overheid een verplichting tot handelen opleggen (of tot het nalaten van handelen) die voldoende bepaald is in het licht van de bovengenoemde context. De rechter moet zich de volgende vraag stellen: "*zou hij de hem door de scheiding der machten toebedeelde rol te buiten gaan indien hij zelf uitvoering zou geven aan de voor hem aangevoerde conventionele norm?*"
154. Wat het klimaatbeleid betreft, is de materie zeer complex en zowel de eerste rechters als de respondenten hebben de nadruk gelegd op de voorzichtigheid die van de rechterlijke macht wordt verlangd. Zo stelt het bestreden arrest dat "*(d)e omvang en het tempo van de vermindering van de BKG-uitstoot door België en de interne verdeling van de in die richting te leveren inspanningen het resultaat zijn en zullen zijn van politieke arbitrage waarin de rechterlijke macht niet kan tussenkomen*" (p. 82). Het Vlaamse Gewest van zijn kant stelt dat *drastische maatregelen*

zoals het verbieden van voertuigen die op fossiele brandstoffen rijden of het sluiten van de haven van Antwerpen", als ze waarschijnlijk een positieve impact zullen hebben op de uitstoot van broeikasgassen,

"zal ook catastrofale sociaaleconomische gevolgen hebben" als

"Sommige mensen zouden in een sociaal isolement terechtkomen omdat ze zich niet meer vrij zouden kunnen bewegen, de werkgelegenheid zou ernstig worden aangetast, met bijkomende schade voor de sociale zekerheid en de welvaart in het algemeen, enzovoort" (haar conclusies, p. 57). Volgens de Commissie moet bij het uitwerken van een klimaatbeleid niet alleen rekening worden gehouden met het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, maar ook met andere rechten zoals het recht op arbeid, het recht op sociale zekerheid, het recht op eigendom en de vrijheid van handel en ondernemerschap, wat "een onderzoek tussen deze verschillende milieu-, sociale en economische componenten" impliceert (Ibid., p. 58). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het daarmee eens en wijst erop dat "een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de door de rekwiranten gewenste mate noodzakelijkerwijze veranderingen in de organisatie van het maatschappelijk leven met zich meebrengt, met belangrijke gevolgen voor de levenswijze van de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", waarbij dergelijke veranderingen "de inzet van aanzienlijke financiële en budgettaire middelen en belangrijke afwegingen met betrekking tot het huidige gebruik van de overheidsmiddelen vereisen" (conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 114). De Klimaatordonnantie drukt dus "de noodzaak uit om bij de ontwikkeling van het Brusselse klimaatbeleid te waken over het behoud van het evenwicht (sociaaleconomisch, institutioneel, democratisch en ecologisch), wat impliceert dat er evaluaties moeten worden gemaakt en afwegingen moeten worden gemaakt bij de goedkeuring van maatregelen in verband met het klimaatbeleid" (Ibid., p. 120). De Belgische Staat wijst erop dat "het klimaatbeleid, dat op internationaal, Europees en Belgisch niveau gevoerd wordt, ontworpen wordt met het oog op meer globale kwesties", zowel op materieel als op ruimtelijk vlak. Op materieel vlak wordt het klimaatbeleid op internationaal en Europees niveau bepaald door "grote geostrategische kwesties" die niet noodzakelijk onwettig zijn (zoals de vraag van ontwikkelingslanden om hun BKG-uitstoot te kunnen verhogen om het welzijn van hun inwoners te verbeteren, of de vraag van geïndustrialiseerde landen om een transitie te organiseren die het mogelijk maakt om grote ongelijkheden tussen burgers te vermijden), en de COP's "zijn het resultaat van onderhandelingen en politieke evenwichten" (conclusies, p. 171). Op ruimtelijk vlak wijst de Belgische Staat erop dat "het klimaatbeleid deel uitmaakt van een mondiale dialoog met alle complexiteit en nuance die dat noodzakelijkerwijs impliceert" en dat het te bereiken evenwicht mondiaal is, zodat het "niet onredelijk is dat een Staat deel uitmaakt van het overleg der naties om zijn klimaatbeleid te bepalen" (Ibid., p. 172). Het benadrukt ook dat de wetgevende macht over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt bij de uitvoering van zijn klimaatbeleid en dat dit beleid "niet mag worden gevoerd zonder rekening te houden met andere overwegingen, zoals sociale cohesie, economische ontwikkeling of de inachtneming van andere aspecten van het milieu" (Ibid., p. 165). Tot slot preciseert het Waals Gewest dat de verwezenlijking van de doelstellingen inzake de vermindering van broeikasgasemissies "niet volledig afhangt van de overheid", waarvan de actiemiddelen niet onbeperkt zijn (conclusies, p. 86).

155. De vraag of een rechter een staat maatregelen ter beperking van de opwarming van de aarde kan opleggen zonder een standpunt in te nemen over een politieke kwestie die, met het oog op

(Zie hierover met name J. ALLARD, in "La justice, pouvoir et contre-pouvoir démocratique", E-legal, *Revue de droit et criminologie de l'ULB*, vol. 7, 2023, februari 2023 ; V. LEFEBVE, "Témoignage impuissant, acteur militant ou aiguilleur politique ? Le rôle du juge en démocratie à la lumière de l'affaire climat", E-legal, *Revue de droit et criminologie de l'ULB*, vol. 7, 2023, februari 2023). Terwijl sommigen van mening zijn dat "het bepalen van het gepaste niveau van emissiereductie een politieke kwestie is die gebaseerd moet zijn op een democratische beslissing van parlementaire vergaderingen" en dat dit "niet mag afhangen van een beslissing van hoven en rechtbanken die niet dezelfde legitimiteit hebben" (B. DUBUISSON, "Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire 'Klimaatzaak'", in *Liber amicorum Xavier Thunis*, Brussel, Larcier, 2022, p. 261) of opmerken dat de negatieve effecten van maatregelen om de opwarming van de aarde te beperken

klimaatverandering door een staat "vaak directer en onmiddellijker zijn dan hun positieve effecten" en dat, "terwijl de positieve effecten wereldwijd zijn, de schadelijke effecten vaak plaatsvinden op het eigen grondgebied van de staat, waar deze maatregelen worden uitgevoerd" (B. MAYER, "Is climate change mitigation a human rights treaty obligation?", *J.E.D.H.*, 2022/1, p. 12), anderen relativeren de genoemde bedreiging voor andere grondrechten op de korte termijn en benadrukken juist de bedreiging van klimaatverandering voor deze andere rechten op de langere termijn** of op het feit dat het er niet om gaat kwesties die van nature politiek zijn te depolitiseren, maar om ze op een andere manier te politiseren door de aandacht te richten op de menselijke dimensie van politiek, door zich te interesseren voor de concrete gevolgen van politieke beslissingen voor de levensomstandigheden van iedereen, en door meer aandacht te besteden aan kwetsbare situaties en aan de meest gemarginaliseerden" (O. DE FROUVILLE, "Les droits de l'homme au service de l'urgence climatique?", *J.E.D.H.*, 2022/1, pp. 171-174; in dezelfde geest, zie. M. PETEL, "Droits humains et contentieux climatique: une alliance prometteuse contre l'inertie politique", *J.E.D.H.*, 2021, n°2, pp. 143-175; O. DE SCHUTTER, "Changements climatiques et droits humains: l'affaire Urgenda", *op. cit.*, pp. 604-605, waarin wordt gesuggereerd dat "het vraagstuk van de klimaatverandering ongetwijfeld een vraagstuk is waarvoor de traditionele politieke mechanismen slecht zijn toegerust: de gevolgen van de opeenhoping van broeikasgassen in de atmosfeer zijn voor het grootste deel ver weg in tijd en ruimte; vanwege het aanzienlijke tijdsverloop, van enkele decennia, tussen emissies en de gevolgen ervan, is het politieke systeem, dat vaak op korte termijn werkt op basis van de onmiddellijke preoccupations van het electoraat, niet in staat om adequaat op de uitdaging te reageren; machtige en goed georganiseerde economische spelers, die de politieke besluitvorming kunnen blokkeren, zich verzetten tegen elke belangrijke koerswijziging die de situatie vereist (...)").

In zijn arrest van 24 maart 2021 heeft het Duitse Constitutionele Hof er ook op gewezen dat onvoldoende klimaatambities op dit moment ertoe zouden leiden dat grondrechten in de toekomst veel ingrijpender zouden worden ingeperkt (Bundesverfassungsgericht Deutschland, Neubauer-arrest van 24 maart 2021, nr. 1 BvR 2656/18, gedeponereerd als bewijsstukken 0.13 (Duitse versie) en 0.14 (Franse vertaling) in het dossier met bewijsstukken van rekwiranten in het hoofdgeding).



156. Ten slotte citeren rekwiranten in het hoofdgeding op blz. 175 professor H. Dumont, volgens wie *"de democratie in gevaar is wanneer zij wordt gereduceerd tot de meerderheidswil van de kiezers en de verkozenen, waarbij de vereisten van de rechtsstaat worden vergeten"* (H. DUMONT, "La démocratie, moteur des mutations de l'Etat de droit et vice-versa", in *Liber Amicorum André Alen*, Intersentia, Anvers, 2020, blz. 91). De Belgische Staat antwoordt (p. 150 van zijn conclusies) dat dezelfde auteur verder preciseert dat *"de democratie ook in gevaar is wanneer ze de neiging heeft om de noodzakelijke ondergeschiktheid van de politieke macht aan het recht te verwarren met "de utopie van het overwinnen van de politiek door het recht", via het weglaten van bepaalde regels, beslissingen en politieke opties die bepalend zijn voor het leven van de gemeenschap OF nationale parlementaire, sociale en mediadebatten t e n voordele van een versnippering van overlegplaatsen die weliswaar door het recht worden omkaderd, maar die steeds technischer worden en steeds meer van elkaar worden losgekoppeld"* (H. DUMONT, *Op. cit.*, p. 92).

Het Hof van zijn kant stelt in dezelfde tekst dat *"de idealen van de rechtsstaat en de democratie zich aan elkaar moeten aanpassen in gelijktijdig bewustzijn van de plaatsen die hen verenigen en van de spanning die hen kan tegenwerken"* (H. DUMONT, *op. cit.*, p. 91). Uit het voorgaande volgt dat de rechterlijke macht op het gebied van klimaatverandering alleen een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM kan vaststellen als wordt aangetoond dat de overheid heeft nagelaten de passende en redelijke maatregelen te nemen die minimaal vereist waren in het licht van de beste wetenschappelijke kennis op dat moment (en dus zonder discretionaire bevoegdheid) om deze te kunnen voorkomen, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, een drempel overschrijden die gevaarlijk is voor het leven en die een ernstige inbreuk kan vormen op de eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven van natuurlijke personen die onder hun rechtsbevoegdheid vallen²⁹.

d) Toepassing op het onderhavige geval

157. Rekwiranten in het hoofdgeding verwijten verweerders in het verleden dat zij geen klimaatgovernance hebben vastgesteld en uitgevoerd die zou hebben geleid tot een vermindering van de broeikasgasemissies *met "aanzienlijk meer dan 40 % ten opzichte van 1990"* (hun conclusies, blz. 177).

Wat het heden en de toekomst betreft, zijn rekwiranten in het hoofdgeding van mening dat verweerders een klimaatbeleid hadden moeten voeren dat hen in staat stelt om tegen 2030 de broeikasgasemissies met 81 % te verminderen ten opzichte van 1990.

Na enkele inleidende opmerkingen zal het Hof onderzoeken of de artikelen 2 en 8 van het EVRM zijn nageleefd.

1) *Inleidende opmerkingen*

In dezelfde trant, zie. Hoge Raad, Urgenda, 20 december 2019, ECLI : NL :HR :2019 :2006, §6.3.

158. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat Klimaatzaak zich niet beroept - en *a fortiori* niet aantoot - zelf rechthebbende was van de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM neergelegde rechten³⁰. Hieruit volgt dat in het bestreden arrest ten onrechte is geoordeeld dat die bepalingen zijn geschonden ten aanzien van de "eisers" zonder onderscheid, dus inclusief Klimaatzaak.
159. Wat artikel 2 van het EVRM betreft, *betwist de Belgische Staat niet "dat de opwarming van de aarde het leven van de natuurlijke personen die partij zijn in de procedure waarschijnlijk ernstig in gevaar zal brengen", maar is hij van oordeel dat "de relevante vraag die moet worden gesteld om te bepalen of de verweerdere in casu artikel 2 van het EVRM schenden, is of het leven van de natuurlijke personen die partij zijn in de procedure ernstig in gevaar wordt gebracht door de opwarming van de aarde als gevolg van het klimaatbeleid dat door de Belgische Staat wordt gevoerd"* (conclusies, p. 205). Met betrekking tot artikel 8 stelde hij dat het vanuit het oogpunt van positieve verplichtingen aankomt op het aantonen *"dat de opwarming van de aarde, als gevolg van het door België en de Belgische Staat gevoerde beleid, een actuele, zichtbare en meetbare impact kan hebben op hun privéleven en hun woning"* (zijn conclusies, p. 220).

Het Hof kan deze analyse niet volgen. De vraag is niet of het leven van de natuurlijke personen die partij zijn in het geding, in gevaar is dan wel of er een risico bestaat van ernstige aantasting van hun recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven als gevolg van de opwarming van de aarde die wordt veroorzaakt door het klimaatbeleid dat de Belgische Staat voert, maar wel of, door die opwarming van de aarde (en niet door het Belgische klimaatbeleid) een reëel en onmiddellijk gevaar bestaat dat de overheid ertoe noopt, weliswaar binnen de grenzen van haar bevoegdheden en mogelijkheden, op te treden om dat gevaar te voorkomen of een reeds begonnen inbreuk te beëindigen. Met andere woorden, er moet worden nagegaan of de verweerdere hun rol in de strijd tegen de opwarming van de aarde hebben gespeeld en blijven spelen om te voorkomen dat een gevaarlijke drempel wordt overschreden.

160. Bovendien kan het feit dat de door de respondenten genomen maatregelen op zichzelf niet zouden kunnen volstaan om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen, hen niet van hun positieve verplichtingen ontslaan. Zoals O. De Schutter, *"voor het ontstaan van de verplichting om het optreden van een gebeurtenis te voorkomen die, zelfs als ze zich zou voordoen, een schending van het internationaal recht zou kunnen vormen, is het niet nodig om te bewijzen dat het nemen van preventieve maatregelen het noodzakelijkerwijs mogelijk zou hebben gemaakt om het optreden van die gebeurtenis te voorkomen: het is voldoende om aan te tonen dat die maatregelen de waarschijnlijkheid van het optreden van die gebeurtenis kunnen verminderen"* (O. Dr SCHUTTER, "Changements climatiques et droits humains: l'affaire Urgenda", *op. cit.*, p. 602). Maar, zo vervolgt hij terecht, *"elke inspanning om de netto uitstoot van broeikasgassen te verminderen, waar die inspanning ook wordt geleverd, heeft een wereldwijd effect op de beperking van de klimaatverandering"* en *"dat effect is zeker en niet louter hypothetisch"* (*Idem*). In dezelfde geest heeft het Duitse Constitutionele Hof terecht geoordeeld dat een staat *"zich in dit opzicht niet kan bevrijden van zijn eigen verantwoordelijkheid"* (*Idem*).

³⁰* De vraag of zij zich kan beroepen op schending van deze bepalingen ten aanzien van natuurlijke personen, die eventueel geen partij bij de zaak zijn, is in de memories aan de orde gesteld, maar niet door de partijen in hun conclusies ontwikkeld. Het antwoord op deze vraag is echter niet doorslaggevend voor de beslissing in de onderhavige zaak, gelet op de ontvankelijkheid van het door de natuurlijke personen ingestelde beroep en de daaropvolgende ontwikkelingen.

verantwoordelijkheid door te wijzen op de door andere staten geproduceerde broeikasgasemissies', maar dat *uit deze bijzondere afhankelijkheid van de internationale gemeenschap juist een grondwettelijke verplichting voortvloeit om daadwerkelijk eigen, en zo mogelijk op internationaal niveau overeengekomen, maatregelen te nemen ter bescherming van het klimaat* (arrest *Neubauer*, reeds aangehaald, §203, volgens de niet-betwiste vertaling van appellanten in het hoofdgeding). Ook de Hoge Raad der Nederlanden heeft geconcludeerd dat staten een individuele verantwoordelijkheid hebben in klimaatzaken, ondanks de mondiale dimensie van het fenomeen (Hoge Raad, *Urgenda*, 20 december 2019, ECLI NL:HR:2019:2006, §§5.7.1-5.8).

161. Het feit dat er een bindend kader op het niveau van de Europese Unie bestaat, kan de Belgische Staat en de Gewesten evenmin toelaten zich te verschuilen achter de bepalingen die daarin zijn opgenomen: het gaat immers om minimumvereisten en het kan in theorie niet worden uitgesloten dat het EHRM ambitieuzere reducties van broeikasgassen oplegt. Het is dus niet correct om te beweren dat de naleving door de Belgische Staat van de verplichtingen die de Europese Unie hem oplegt, op zich zou leiden tot de vaststelling dat de artikelen 2 en 8 van het EVRM zijn nageleefd (conclusies van de Belgische Staat, blz. 224; conclusies van het Vlaamse Gewest, blz. 123, waar het erop wijst dat "*de respondenten hun Europese doelstellingen inzake emissiereductie hebben bereikt*"; zie ook de conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, blz. 91). Om dezelfde redenen kan geen conclusie worden getrokken uit het feit dat de Europese Commissie geen beroep wegens niet-nakoming heeft ingesteld tegen de Belgische Staat (conclusies van de Belgische Staat, blz. 163). Aangezien het gaat om minimumvereisten die de lidstaten van de Europese Unie niet beletten een ambitieuzere doelstelling na te streven, is de door het Vlaamse Gewest en de Belgische Staat opgeworpen vraag of de Europese klimaatwetgeving in overeenstemming is met het recht op leven en het recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in casu niet aan de orde. Zij is des te minder aan de orde omdat de Europese Unie tot op heden geen partij is bij het EVRM, hoewel uit de artikelen 2 en 8 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de erkenning van de grondrechten als algemene rechtsbeginselen door het Hof van Justitie en het Handvest van de grondrechten volgt dat het recht op leven binnen die rechtsorde wordt beschermd.
162. Bovendien is het niet correct om te stellen dat, indien het Hof zou oordelen dat de verweerders (of sommigen onder hen) de artikelen 2 en 8 van het EVRM hebben geschonden, dit zou neerkomen op een vernietiging van de regelingen die zij hadden ingevoerd (conclusies van het Waalse Gewest, blz. 79 en volgende). De vaststelling van een dergelijke inbreuk zou enkel wijzen op de ontoereikendheid ervan. Bovendien moet er voor alle praktische doeleinden aan worden herinnerd dat, krachtens het beginsel van de voorrang van het internationaal recht op het nationaal recht, de rechter dit laatste moet negeren indien het in strijd is met het eerste (Cass., 27 mei 1971, *Pas.*, 1971, I, blz. 886, met de conclusies van advocaat-generaal W.J. Ganshof van der Meersch; Cass., 9 november 2004 en 16 november 2004, *R.C.J.B.*, 2007, blz. 211 e.v.). In die zin, en in tegenstelling tot wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beweert, staat niets eraan in de weg "*dat de artikelen 2 en 8 van het EVRM rekwiranten de mogelijkheid bieden om de naar Belgisch recht toepasselijke voorwaarden terzijde te stellen teneinde herstel of voorkoming van schade te verkrijgen*" (conclusies, p. 126) voor zover de

herstel of voorkoming van dergelijke schade een effectieve remedie zou vormen voor een schending van deze bepalingen.

163. Bovendien kan het feit dat rekwiranten in het hoofdgeding niet elk van de door verweerders genomen maatregelen hebben aangevochten, niet worden uitgelegd als een afstand van hun recht om zich te beroepen op schending van de artikelen 2 en 8 EVRM, noch kan het van invloed zijn op de beoordeling van de naleving van die bepalingen door verweerders.

Ook het feit dat rekwiranten de Belgische Staat niet langer vragen om tegen 2025 een doelstelling voor de vermindering van broeikasgasemissies te bereiken, betekent niet noodzakelijk dat zij afstand doen van hun recht om te klagen over de ontoereikendheid van de reeds uitgevoerde maatregelen, maar is waarschijnlijk gewoon het gevolg van het tijdsverloop sinds de zaak voor het hof van beroep werd gebracht.

Ten slotte, zelfs als de positieve verplichtingen van de Belgische Staat en de Gewesten om preventieve operationele maatregelen te nemen om het leven van individuen en hun recht op respect voor het privé- en familieleven te vrijwaren, zoals hierboven aangegeven (punt 139), in principe verplichtingen van middelen en geen verplichtingen van resultaat zijn (conclusies van de Belgische Staat, p. 201; conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 81 *in fine*), is het onbetwistbaar, en op zijn minst onbetwistbaar, in het licht van de hierboven onderzochte klimaatwetenschap, dat het meten van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen het belangrijkste instrument is om de gevaarlijke opwarming van de aarde tegen te gaan. De mate waarin het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven al dan niet voldoende zijn gewaarborgd, kan dus worden beoordeeld door de nagestreefde reductiedoelstellingen voor broeikasgasemissies te analyseren en de behaalde resultaten te verifiëren. Op internationaal en Europees niveau is het inderdaad de meting van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die algemeen wordt gebruikt om de verplichtingen van België te bepalen en om de resultaten van zijn klimaatgovernance te beoordelen, en niet de gedetailleerde analyse van de concrete maatregelen die bedoeld zijn om deze governance in te voeren. Hoewel het loutere feit dat een ontoereikende doelstelling is vastgesteld of dat een ontoereikend resultaat niet is bereikt, op zichzelf beschouwd niet kan volstaan om een schending van artikel 2 of 8 EVRM vast te stellen met betrekking tot de inspanningsverplichtingen die zij vastleggen, vormt de vaststelling van een ontoereikende doelstelling gekoppeld aan resultaten die eveneens ontoereikend zijn, in deze context een voldoende vermoeden dat de overheidsinstanties geen passende maatregelen hebben genomen ter voorkoming van het ernstige en dreigende risico waarvan zij op de hoogte waren, en derhalve de artikelen 2 en 8 EVRM hebben geschonden, tenzij zij kunnen aantonen dat deze maatregelen een onevenredige last vormden.

2) Naleving van artikel 2 van het EVRM

Het risico



164. Het bestaan van een reëel risico voor het leven van de betrokken natuurlijke personen staat niet ter discussie. Het Hof heeft reeds nota genomen van de talrijke waarschuwingen van de meest vooraanstaande klimaatdeskundigen en van de erkenning van dit risico door de internationale politieke gemeenschap (zie de punten 12, 14, 17, 18 en 29 tot en met 32 van de uiteenzetting van de feiten hierboven). Bovendien, zelfs als de drempel van de opwarming van de aarde die als gevaarlijk wordt beschouwd naar verwachting pas over enkele decennia zal worden overschreden, vloeit het "onmiddellijke" karakter van dit risico in bovengenoemde zin voort uit de talrijke IPCC-rapporten waarnaar hierboven wordt verwezen: het proces is in feite al enkele decennia aan de gang en heeft al negatieve gevolgen gehad voor het leven van veel mensen, zodat het noodzakelijk is om nu maatregelen te nemen. In zijn laatste rapport merkt het IPCC op dat, hoewel het beleid en de wetgeving op het gebied van broeikasgasemissiereductie zich sinds het ARS verder hebben ontwikkeld, de opwarming van de aarde tot 2100 momenteel wordt geraamd op 3,2°C op basis van de nationaal vastgestelde bijdragen (NDC's) die tot oktober 2021 zijn toegezegd. Om de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken, beveelt het IPCC dan ook aan om onmiddellijk actie te ondernemen om de wereldwijde uitstoot dit decennium aanzienlijk te verminderen. Natuurlijk is het waarschijnlijk dat sommige betrokkenen aan het eind van deze eeuw niet meer in leven zullen zijn. We mogen echter niet vergeten dat de opwarming van de aarde geleidelijk verloopt en nu al een impact heeft (en in de toekomst zal hebben), vooral op het vlak van hittegolven, een situatie die het leven van de oudste mensen bedreigt.

Bovendien wordt het reële en onmiddellijke karakter van de gevolgen van de opwarming van de aarde niet echt betwist door de verwerende partijen. Zo *betwist de Belgische Staat "niet dat de opwarming van de aarde het leven van natuurlijke personen die partij zijn in het geding in gevaar kan brengen, zelfs op ernstige wijze"* (conclusies van het Hof, p. 205, onderstreping toegevoegd). Het ontkent evenmin "*de noodzaak om de klimaatverandering te matigen*" (*Ibid.*, p. 201, onderstreping toegevoegd). Het Waals Gewest haalt zijn Verklaring van gewestelijk beleid van september 2019 aan waarin het stelt dat "*de klimaatverandering en de aantasting van het milieu van die aard zijn dat de hele samenleving wordt opgeroepen om haar gedrag grondig te wijzigen*" (conclusies, blz. 23, onderstreping toegevoegd). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van zijn kant "*wil geenszins de gegrondheid betwisten van de argumenten die rekwiranten aanvoeren met betrekking tot het aantonen van de hoogdringendheid van de risico's die gepaard gaan met de klimaatverandering, zoals blijkt uit de aanzienlijke middelen die worden ingezet om de broeikasgasemissies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maximaal te verminderen*" (conclusies, blz. 7, onderstreping toegevoegd). Tot slot neemt het Vlaams Gewest, zonder dit te betwisten, de lessen over van de verschillende COP's, in het bijzonder die van COP25, die benadrukten "*dat de klimaatverandering dringend is en dat de Partijen alles in het werk moeten stellen om ervoor te zorgen dat hun NDC's worden herzien met een hoog ambitieniveau*" (conclusies, p. 16, onderstreping toegevoegd).

Risicobewustzijn



165. Vervolgens moet worden nagegaan wanneer de verweerders wisten of hadden moeten weten dat zij moesten optreden (en in welke mate), alvorens te bepalen of zij passende en redelijke maatregelen hebben genomen om het leven van de bij de zaak betrokken natuurlijke personen te beschermen.
166. Ten minste sinds 1988 wordt erkend dat klimaatverandering een *"gemeenschappelijke zorg van de mensheid"* is die *"tijdige actie vereist om de klimaatverandering in een mondiaal kader aan te pakken"* (Resolutie 43/53 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over de bescherming van het wereldklimaat voor de huidige en toekomstige generaties). Dit werd gevolgd door de oprichting van internationale klimaatgovernance, evenals de oprichting van het IPCC en zijn eerste rapporten. Hoewel het IPCC in 1995 nog stelde dat het niet mogelijk was om een *"onmiskenbaar verband"* te leggen tussen klimaatverandering en menselijke activiteiten, moet gezegd worden dat dit verband daarna snel werd aangetoond. In het kader van het Protocol van Kyoto, dat in 1997 werd goedgekeurd maar in 2005 in werking trad, heeft België zich ertoe verbonden om zijn uitstoot van broeikasgassen tussen 2008 en 2012 (de eerste verbintenisperiode) met 8% te verminderen, een doelstelling die door Beschikking 2002/358/EG van de Europese Unie werd teruggebracht tot 7,5% op grond van een lastenverdeling tussen de lidstaten. Het wordt niet betwist dat dit doel is bereikt, dus het is niet nodig om bij deze periode stil te staan, vooral omdat appellanten in het hoofdgeding het Hof alleen vragen om te verklaren dat partijen de artikelen 2 en 8 EVRM hebben geschonden *"in pursuing their climate policy to 2020"*.

De periode 2013-2020

167. Volgens de rekwiranten in het hoofdgeding *"wist België reeds in 2009-2011, en uiterlijk in 2015, dat het een klimaatbeleid moest invoeren dat het in staat zou stellen om tegen 2020 een emissiereductie van meer dan 25 % en minstens 40 % te bereiken om te voldoen aan een naar beneden bijgestelde limiet voor de gevaarlijke opwarming. En het heeft al die tijd geweten dat het dringend was om deze inspanning te leveren, dat de bedreiging voor alle leven onmiddellijk en potentieel onomkeerbaar was. Dat heeft ze niet gedaan"*. (zijn conclusies, blz. 111).
168. Wat specifiek de tweede verbintenisperiode (2013-2020) betreft, wijst de Rekenkamer erop dat de Europese Raad in maart 2007 aanvankelijk had besloten de broeikasgasemissies tegen 2020 met ten minste 20 % te verminderen ten opzichte van 1990. Enkele maanden later deed de IPCC in zijn 4^e rapport echter de aanbeveling dat de landen van bijlage I hun broeikasgasemissies tegen 2020 met 25 tot 40 % moesten verminderen.
- Evenzo heeft de ad-hocwerkgroep inzake verdere verplichtingen voor de partijen van bijlage I uit hoofde van het Protocol van Kyoto in haar bovengenoemde verslag over de werkzaamheden van haar vierde zitting, die van 27 tot 31 augustus 2007 in Wenen is gehouden, benadrukt dat *"volgens de bijdrage van werkgroep III aan het vierde beoordelingsrapport, om het laagste stabilisatieniveau te bereiken dat in het kader van de werkzaamheden van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering tot dusver is geraamd, en om de potentiële schade dienovereenkomstig te beperken, moeten de partijen van bijlage I*



25% tot 40% onder de niveaus van 1990 met de middelen die hun ter beschikking staan om deze doelstellingen te bereiken". In aansluiting op het bovenstaande hebben de staten die partij zijn bij het UNFCCC tijdens COP13 op Bali in december 2007 een actieplan aangenomen waarin expliciet wordt erkend dat de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk moet worden verminderd om het uiteindelijke doel van het UNFCCC te bereiken, wordt benadrukt dat dit dringend moet gebeuren en wordt verwezen, zij het in een voetnoot, naar de aanbeveling van het IPCC om de uitstoot van broeikasgassen voor bijlage 1-landen met 25-40% te verminderen.

Ondanks dit actieplan heeft het Europees Parlement, dat een paar maanden eerder had verklaard dat een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 30% tegen 2020 noodzakelijk was, op 17 december 2008 het klimaat- en energiepakket 2020 aangenomen, dat voorziet in een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 20% tegen 2020, met een toezegging om deze doelstelling te verhogen tot 30% als andere grote economieën in de ontwikkelde en ontwikkelingslanden zich ertoe verbinden een billijke bijdrage te leveren aan de algemene inspanning om de uitstoot te verminderen.

België, dat gebonden is door de positieve verplichtingen opgelegd door artikel 2 van het EVRM, was zich er niettemin van bewust dat een doelstelling van 20% onvoldoende was in het licht van deze verplichtingen. Zo stelde het Waalse parlement in zijn Waalse regionale beleidsverklaring van 16 juli 2009 dat *"de door de Europese Unie vooropgestelde doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% (of met 30% in geval van een internationaal akkoord) te verminderen ten opzichte van 1990 lovenswaardig maar onvoldoende zijn"*, dat Europa *"verder moet kijken, België en Wallonië ook"*, en dat *"in geval van een internationaal akkoord de regering België zal vragen om te pleiten voor een verhoging van de Europese doelstelling tot 40%"*. Op 3 december 2009 nam de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de aanloop naar de COP van Kopenhagen een resolutie aan waarin ze de federale regering opriep om op internationaal en Europees niveau te eisen dat de vast te leggen doelstellingen rekening zouden houden met de 25-40% reductie van broeikasgassen die opgenomen zijn in de aanbevelingen van het 4^e rapport van het IPCC. Enkele dagen later nam het Vlaams Parlement een resolutie aan die stelde dat *"het voorzorgsprincipe impliceert dat voor de groep van ontwikkelde landen reductiedoelstellingen van 25-40% noodzakelijk zijn tegen 2020 ten opzichte van 1990 (...)"*.

169. Tijdens COP15 in december 2009 ondertekenden de staten die partij zijn het Akkoord van Kopenhagen, waarin werd erkend dat een aanzienlijke vermindering van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen essentieel is om de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C, en waarin werd overwogen om *"de langetermijndoelstelling te versterken, rekening houdend met verschillende wetenschappelijke bevindingen, in het bijzonder met betrekking tot een temperatuurstijging van 1,5°C"*. Tijdens COP16 in 2010 (overeenkomsten van Cancún) erkenden de staten dat klimaatverandering een impact had op het effectieve genot van mensenrechten en dat overwogen moest worden om de wereldwijde langetermijndoelstelling te versterken, *"rekening houdend met de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, in het bijzonder met betrekking tot een wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging van 1,5°C"*. In Durban in 2011 merkte de COP de zorgwekkende en aanzienlijke kloof op *"tussen het gecombineerde effect van de mitigatieverbintenissen van de partijen en de mondiale doelstelling"*.

jaarlijkse mondiale broeikasgasemissies tegen 2020 en mondiale emissieroutes die een redelijk vooruitzicht bieden om de wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot minder dan 2°C of 1,5°C boven het pre-industriële niveau". Zowel in Cancún als in Durban werd de noodzaak voor Annex I landen om broeikasgassen te reduceren met 25-40% tegen 2020 expliciet herhaald.

Ondanks deze herhaalde waarschuwingen zijn de partijen bij het Kyotoprotocol op 8 december 2012, na COP18 in Doha, overeengekomen om de broeikasgasemissies van Bijlage I-landen tegen 2020 slechts met 18% te verminderen ten opzichte van 1990 (waarbij het streefcijfer voor de Europese Unie is vastgesteld op 20%). Zoals hierboven vermeld, werd echter ook besloten dat bijlage I-landen uiterlijk in 2014 hun ambities naar boven moesten bijstellen, rekening houdend met de doelstelling van Bali.

Op elk van de COPs 19, 20 en 21 werd de doelstelling van een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 25-40% tegen 2020 in vergelijking met 1990, gebaseerd op een opwarmingstendens van 2°C, systematisch herhaald^{3*}. Bijgevolg was er niet alleen een wetenschappelijke maar ook een politieke consensus over deze kwestie, die een basis vormt voor de interpretatie van artikel 2 van het EVRM in de context van de positieve verplichtingen van België.

Weliswaar werden, zoals de Belgische Staat beweert, de doelstellingen van het 4e^{te} IPCC-rapport *"globaal vastgelegd voor de Annex I-landen"* (conclusies, p. 168). Dit ontsloeg België er echter niet van om, bij gebrek aan een duidelijke individuele toewijzing, te verwijzen naar deze doelstellingen, die wetenschappelijk waren vastgesteld en het voorwerp uitmaakten van een consensus binnen de internationale politieke gemeenschap, om zijn aandeel in de doelstelling te bepalen teneinde een schending van artikel 2 EVRM te voorkomen. Voor zover nodig herinnert het Hof aan de beginselen van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en voorzorg die zijn neergelegd in artikel 3 van het UNFCCC, maar ook in artikel 3.1 van het Protocol van Kyoto, dat explicieter verwijst naar de individuele verantwoordelijkheid van Annex I partijen (zie in dezelfde zin. Hoge Raad, *Urgenda*, op. cit., §7.3.2: *"Het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties en de Overeenkomst van Parijs zijn beide gebaseerd op de individuele verantwoordelijkheid van staten"*, aldus de niet-betwiste vertaling van rekwiranten in het hoofdgeding).

Het Hof concludeerde dat het voor de respondenten sinds 2007, en minstens sinds 2009, duidelijk was dat België, gelet op zijn verplichtingen krachtens artikel 2 EVRM, zijn broeikasgasemissies tegen 2020 met minstens 25% moest verminderen om de opwarming van de aarde tot 2°C te beperken. Het feit, waarop met name de Belgische Staat zich beroept, dat aanpassing een *"even adequaat antwoord op de klimaatverandering"* kan zijn (zijn conclusies, p. 154, zie ook de conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 83), belet niet dat de matiging die systematisch wordt bepleit in de IPCC-rapporten *"een inadequaat antwoord op de klimaatverandering"* is (zijn conclusies, p. 154, zie ook de conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 83).

³Zoals de Hoge Raad opmerkt, wordt het feit dat deze doelstelling vervolgens niet is herhaald verklaard door het feit dat het onderscheid tussen Annex I-landen en andere landen vervolgens is losgelaten, hetgeen niet impliceert dat het AR4-reductiescenario zou zijn overschreden (Hoge Raad, *Urgenda*, op. cit., §7.2.4).

onontbeerlijk, maar niet noodzakelijk voldoende of exclusief. Hetzelfde geldt voor de andere maatregelen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vermeldt "om het leven van de Brusselaars te beschermen tegen de gevolgen van de klimaatverandering" (conclusies, p. 83).

170. Bovendien wordt niet betwist dat andere Europese landen sinds 2009 hun broeikasgasemissiereductiedoelstelling voor 2020 hebben verhoogd: Duitsland (40 %) (2012), Denemarken (40 %) (2013), het Verenigd Koninkrijk (35 %) (2013) en Zweden (40 %) (2009). Ook wordt niet betwist dat hun intenties zijn gerealiseerd. Volgens de inventarisatierapporten die deze landen in 2022 voor de periode 1990-2020 bij het UNFCCC-secretariaat hebben ingediend (en die kunnen worden geraadpleegd op de website van het secretariaat (www.unfccc.int) en zijn opgenomen in de bijlagen P30 tot en met P32 van het dossier van rekwiranten in het hoofdgeding).

- emissies in Duitsland zullen in 2020 41,3% lager zijn dan in 1990; emissies in het Verenigd Koninkrijk zullen in 2020 49% lager zijn dan in 1990; emissies in Zweden zullen in 2020 36% lager zijn dan in 1990; De uitstoot in Denemarken zal in 2020 41,3% lager zijn dan in 1990.

171. Dit betekent echter niet dat in absolute termen een minimale reductiedrempel van -40 % van de broeikasgasemissies noodzakelijk is om te voldoen aan artikel 2 van het EVRM. Zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangeeft, is een vergelijking niet redelijk en houden deze cijfers geen rekening met andere criteria, zoals de inspanningen die vóór 1990 werden geleverd of de specifieke situatie van elk van deze landen (conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, blz. 39; zie ook de vergelijking tussen deze vier landen en België, op blz. 40-46 van de conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Deze cijfers bevestigen echter dat de Belgische overheid niet verplicht was om zich te houden aan de Europese doelstellingen en dat andere landen nota hebben genomen van de ontoereikendheid van deze doelstellingen in het licht van de klimaatuitdagingen.

172. Rekwiranten in het hoofdgeding leggen op de bladzijden 103 en 182 van hun memories een tabel over waarin de factoren zijn samengevat die volgens hen rechtvaardigen dat het te bereiken minimumdoel op - 40 % wordt vastgesteld.

Vereiste inspanning met betrekking tot de vork van 25-40% in 2020	Land Bijlage II
Vanaf 2007, 2°C	
RCD-principe	Aanzienlijk meer dan 25%; naar de top van de vork
Eerlijkheidsprincipe	Versterkt het RCD-principe; naar de top van de vork, zo niet 40%.

Voorzetselprincipe	40%
Principe van schadepreventie	Richting de bovenkant van de voor
Van 2009 geleidelijke reductie van 2°C naar 1,5°C	
COP-besluiten	40% of meer
Overeenkomst van Parijs	Nog maar 40% 40% over

173. Er moet echter worden opgemerkt dat deze partijen niet duidelijk aangeven hoe elk van de aangehaalde beginselen, de COP-besluiten of het Akkoord van Parijs het mogelijk maken om te besluiten dat er tegen 2020 een minimale reductie van 40% in broeikasgasemissies moet zijn. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de verplichtingen van de Belgische autoriteiten krachtens artikel 2 van het EVRM betrekking hebben op personen die onder hun rechtsmacht vallen, zodat noch het RCD-beginsel, noch het billijkheidsbeginsel, buiten de politieke consensus die in Bali werd bereikt en vervolgens werd bevestigd, in aanmerking kunnen worden genomen bij het bepalen van de minimumdrempel die door deze bepaling wordt opgelegd met het oog op de vereisten van het beginsel van de scheiding der machten.
174. Het is echter duidelijk dat na verloop van tijd de ontoereikendheid van de drempel van -25% duidelijk moet zijn geworden voor de respondenten.
175. Nadat het IPCC had aangegeven dat de opwarming van de aarde tegen het einde van de eeuw waarschijnlijk meer dan 2°C zou bedragen, herhaalden COP 19 en 20 dat klimaatverandering *"een urgente en mogelijk onomkeerbare bedreiging vormt voor menselijke samenlevingen, toekomstige generaties en de planeet"* (COP19), *toekomstige generaties en de planeet"* (COP19), en ook dat er een aanzienlijke en zorgwekkende kloof gaapt tussen de toezeggingen van staten om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 te verminderen en de doelstelling om de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde te beperken tot minder dan 2°C of 1,5°C. Tot slot erkende het Akkoord van Parijs van december 2015, dat werd bereikt tijdens COP-21, de noodzaak om *"de stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd te beperken tot ruim onder de 2°C boven het pre-industriële niveau"* en om *"inspanningen te blijven leveren om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau"*. De Belgische regering geeft bovendien toe dat sinds het Akkoord van Parijs *"de doelstelling van 1,5°C duidelijker is geworden"* (conclusies, p. 170), en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat deze drempelwaarde *verscheen voor het eerst in de Overeenkomst van Parijs"* (zijn conclusies, blz. 60).
176. Sinds ten minste 2015 is het dus duidelijk geworden dat het bovengenoemde minimum van -25% onvoldoende zou zijn gezien de noodzaak om de opwarming van de aarde *"ruim onder de 2°C"* te houden, en het speciale rapport van 2018 bevestigde dat de 2°C-doelstelling nu moet worden losgelaten ten gunste van de 1,5°C-doelstelling. In zijn rapport van 2018 merkte UNEP ook op dat de huidige toezeggingen in de NDC's onvoldoende waren en dat, als de ambities van de NDC's niet vóór 2030 naar boven



werden bijgesteld, het onmogelijk zou worden om de 1,5°C-doelstelling te halen.

PAGINA 01-00003601947-0092-0160-04-03-4

Machinevertaling

Hoewel de verandering van een doelstelling van 2°C naar 1,5°C noodzakelijkerwijs een verhoging van de minimumdrempel van -25% voor 2020 impliceerde, kon het Hof niet met zekerheid vaststellen dat de verandering van 2°C naar 1,5°C moest leiden tot een reductie van -40% in broeikasgasemissies onder artikel 2 EVRM (zelfs als we aannemen dat dit gecombineerd moest worden met het voorzorgs- en preventiebeginsel), *a fortiori* dat de respondenten op dat moment in staat waren om die vertaalslag te maken, in theorie of in de praktijk.

Anderzijds kan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 30% op nationaal niveau tegen 2020 worden beschouwd als een minimum in de zin van artikel 2 van het EVRM.

In dit verband merkt de Rekenkamer op dat de Europese Commissie in haar mededeling van 10 januari 2007 voorstelde dat "*de EU zich in de context van internationale onderhandelingen ten doel zou moeten stellen, de broeikasgasemissies van de ontwikkelde landen tegen 2020 met 30% te verminderen (ten opzichte van 1990)*", (Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De wereldwijde klimaatverandering beperken tot 2 graden Celsius. Het beleid tot 2020 en daarna, COM(2007) 2 definitief, Brussel, 10 januari 2007). Op 31 januari 2008 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen "*waarin eraan wordt herinnerd dat de geïndustrialiseerde landen, met inbegrip van de landen die het Protocol van Kyoto nog niet hebben geratificeerd, een leidende rol moeten spelen in de wereldwijde strijd tegen klimaatverandering en zich ertoe moeten verbinden hun emissies tegen 2020 met ten minste 30% te verminderen*". Tot slot herhaalt de preambule van Richtlijn 2009/29/EG "*de doelstelling van de Europese Raad van een vermindering met 30% tegen 2020, zijnde het niveau van vermindering dat wetenschappelijk noodzakelijk wordt geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen*".

Het klimaat- en energiepakket 2013-2020 van de Europese Unie nam nota van deze doelstelling, zij het voorzichtig, aangezien het voorzag in een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 20% tegen 2020 in vergelijking met het referentiejaar (1990), met een verbintenis om deze doelstelling te verhogen tot 30% als andere grote economieën in de ontwikkelde wereld en de ontwikkelingslanden zich ertoe zouden verbinden een billijke bijdrage te leveren aan de algemene inspanning om de uitstoot te verminderen.

177. Het Waals Gewest maakte geen fout toen het al in 2014 (de deadline die door de COP van Doha werd vastgelegd voor het verhogen van de -20% doelstelling die door de EU werd voorgesteld) in zijn "Klimaat"-decreet een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 30% tegen 2020 vooropstelde.

Bovendien beweert zij, zonder op dit punt te worden tegengesproken, dat zij deze doelstelling in 2020 ruimschoots zal hebben overtroffen, wanneer zij haar broeikasgasemissies met 38,5% zal hebben verminderd (exclusief de energiesector).



bosbouw³²). Het "COVID"-effect dat hieronder wordt besproken, lijkt slechts een marginale rol te hebben gespeeld, aangezien het Waals Gewest, eveneens zonder te worden aangevochten, aangeeft dat zijn broeikasgasemissies (zonder de bosbouwsector) in 2021 38,2% lager liggen dan in 1990 (conclusies, blz. 42).

In deze omstandigheden is het Hof van oordeel dat niet is aangetoond dat het Waals Gewest niet heeft bijgedragen tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die onontbeerlijk is om te voldoen aan zijn positieve verplichting om het recht op leven van de mensen die op zijn grondgebied wonen, te eerbiedigen. Het (eveneens) aan het Waals Gewest verweten feit dat het onvoldoende zou hebben samengewerkt met de andere respondenten, lijkt niet voldoende om deze conclusie in twijfel te trekken, gelet op de resultaten die werden nagestreefd (zie ook punt 51 van het feitenrelaas hierboven) en verkregen.

178. Wat de maatregelen van de andere verweerders betreft, merkt het Hof op dat de Belgische Staat in zijn pleidooien stelt dat, ondanks de beslissing van de Nationale Klimaatcommissie van 26 april 2012 om het Nationaal Klimaatplan 2009-2012 te verlengen tot de periode 2013-2020, dit plan niet kon worden uitgevoerd omdat het afhankelijk was van onderhandelingen over de lastenverdeling 2013-2020 tussen de Belgische Staat en de Gewesten, die pas werden afgerond met een akkoord van 4 december 2015, dat uiteindelijk werd opgenomen in een samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018, dus 2 jaar voor het verstrijken van de tweede verbintenisperiode.

Volgens de Belgische regering bedraagt de Belgische vermindering van broeikasgasemissies in 2019 19,95% ten opzichte van 1990 en in 2020 26,9% ten opzichte van 1990. Ze geeft echter toe dat deze spectaculaire daling te wijten is aan de COVID-crisis: "*Van 2019 tot 2020 is er een scherpe daling (8,60%) die verband houdt met de gezondheidscrisis*" (conclusies, blz. 120). Dit wordt bevestigd door het feit dat in 2021 de totale uitstoot van broeikasgassen (zonder de sector LULUCF) "*met 23,9% is gedaald ten opzichte van 1990 (...)*" (conclusies van de Belgische Staat, blz. 59). Ter herinnering: het UNEP heeft in zijn rapport van 2021 een uitzonderlijke wereldwijde vermindering van broeikasgassen vastgesteld van 5,4% in 2020 (zie punt 57 hierboven).

De grafiek van de vermindering van de BKG-uitstoot in België van 1990 tot en met 2021 (bron: federale website Climat.be, geciteerd door rekwiranten in het hoofdgeding) toont een relatieve stagnatie van de BKG-uitstoot tussen 2015 en 2019 en een sterke stijging vanaf 2021, wat aantoont dat zonder het Covid-effect de door de EU-wetgeving vereiste resultaten waarschijnlijk niet zouden zijn bereikt:

² *Aangezien de partijen de impact van deze bosbouwsector niet toelichtten, concludeerde de rechtbank dat deze



Machinevertaling

reference

Uitstoot van broeikasgassen

Uitstoot van CO

Figuur 4.a. Geschiedenis van broeikasgasemissies

179. Het staat in ieder geval buiten kijf dat de doelstelling van -30% in 2020 niet is gehaald, met of zonder de gezondheids crisis, en het is duidelijk dat zonder het effect van deze crisis zelfs de doelstelling van -25% niet zou zijn gehaald. Bovenstaande grafiek bevestigt ook dat de geleverde inspanningen voor het grootste deel van de beschouwde periode (2013-2019) slechts minimale resultaten hebben opgeleverd. Zoals hierboven aangegeven, verplichtte artikel 2 van het EVRM de Belgische Staat echter om gedurende deze hele periode passende maatregelen te nemen om de minimumdrempel te halen, aanvankelijk -25%, die uiterlijk in 2018 naar boven had moeten worden bijgesteld om te streven naar een vermindering van de broeikasgassen met 30%.

Gezien dit gebrek aan ambitie schendt de Belgische Staat artikel 2 van het EVRM, ook al hangen de behaalde resultaten niet alleen af van het klimaatbeleid dat op federaal niveau wordt gevoerd.

180. Het Vlaams Gewest wijst op de goedkeuring op 28 juni 2013 van zijn derde Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020, dat een Vlaams Mitigatieplan ("Het Vlaams Mitigatieplan" of VMP) omvat dat de broeikasgasemissies in Vlaanderen tussen 2013 en 2020 moet verminderen (conclusies, blz. 38). Het specificiert echter niet de algemene doelstelling van Vlaanderen voor deze periode. Uit het onderzoek van dit plan blijkt enerzijds dat het in overeenstemming was met de Europese doelstelling van -20% voor 2020 en anderzijds dat het plan op de hoogte was van een document van 8 maart 2011 van de Europese Commissie (COM(2011) 112) waaruit blijkt dat de EU, om in 2050 een reductie van de BKG-uitstoot met 80% te bereiken, in 2020 eigenlijk een reductie van de BKG-uitstoot met 25% moest realiseren (VMP, p. 15). De rekwiranten in het hoofdgeding verwijzen ook naar een advies van de Mineraad (Vlaamse Raad voor Leefmilieu en Natuur) dat op 4 december 2009 aan het Vlaams Parlement werd overgemaakt en waarin reeds werd gesteld dat voor de doelstelling voor 2020 "*de noodzakelijke emissiereducties voor ontwikkelde landen eerder aan de bovenkant van deze marge (25 à 40%) moeten liggen*" (hun conclusies, blz. 183).



Gezien het nationale belang³³, met name in termen van broeikasgasemissies, had het de plicht om zichzelf een doel te stellen van ten minste -30% in 2020.

Dit was niet het geval. Het Vlaams Gewest geeft ook niet aan wat zijn BKG-reducties waren in 2020 ten opzichte van 1990, maar stelt enkel "dat *algemeen kan worden geconcludeerd dat Vlaanderen de niet-ETS-doelstellingen voor de periode 2013-2020 heeft gehaald (...)*" (zijn conclusies, blz. 86) en dat het VEKP ("Het Vlaams Energie- en Klimaatplan") 2021-2030 het voorwerp uitmaakt van een jaarlijks voortgangsrapport, waarvan het meest recente dateert van 28 oktober 2022 en "*de meest recente Vlaamse BKG-inventarisgegevens voor het jaar 2020 bevat*" (conclusies, p. 39).

Onderzoek van dit rapport (met name blz. 8) laat echter zien dat:

- de vermindering van broeikasgasemissies in alle sectoren tussen 2013 en 2019 marginaal is,
- bedroeg de vermindering van broeikasgassen in Vlaanderen tegen 2020 slechts 20%,
- Dit is een "*aanzienlijke daling*" ten opzichte van 2019 (-9%) die volgens het rapport grotendeels kan worden verklaard door de gezondheidscrisis.

Ook hier is het duidelijk dat het Vlaamse Gewest in de betrokken periode geen passende en redelijke stappen heeft ondernomen om zijn rol te vervullen.

181. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "*beklemtoont de bijzondere context van het stadsgewest Brussel en de maatregelen die het Gewest heeft genomen om de klimaatverandering tegen te gaan*" (conclusies, blz. 76), benadrukt zijn "*institutionele bijzonderheid door zijn rol als hoofdstad van België*" en het feit dat het als "*stadsgewest*" "*verschilt van andere gewesten, in het bijzonder door zijn hoofdzakelijk stedelijke karakter, zijn kleine oppervlakte en zijn bevolkingsdichtheid*", wat verklaart waarom "*inspanningen op het vlak van emissiereductie of ontwikkeling van hernieuwbare energie (per inwoner) minder resultaat opleveren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*" (conclusies, p. 91).

Er moet rekening worden gehouden met deze bijzonderheden: in tegenstelling tot het Vlaams Gewest of het Waals Gewest, die door hun omvang en configuratie beter te vergelijken zijn met kleine staten, moet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden vergeleken met andere steden in een vergelijkbare situatie. Zo beweert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zonder op dit punt te worden tegengesproken, dat de totale uitstoot van broeikasgassen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2020 slechts 3% van de totale uitstoot van België bedraagt.

Net zoals de globale dimensie van de opwarming van de aarde België er niet van kan weerhouden zijn steentje bij te dragen, kan zijn speciale status het Gewest er niet van weerhouden zijn steentje bij te dragen.

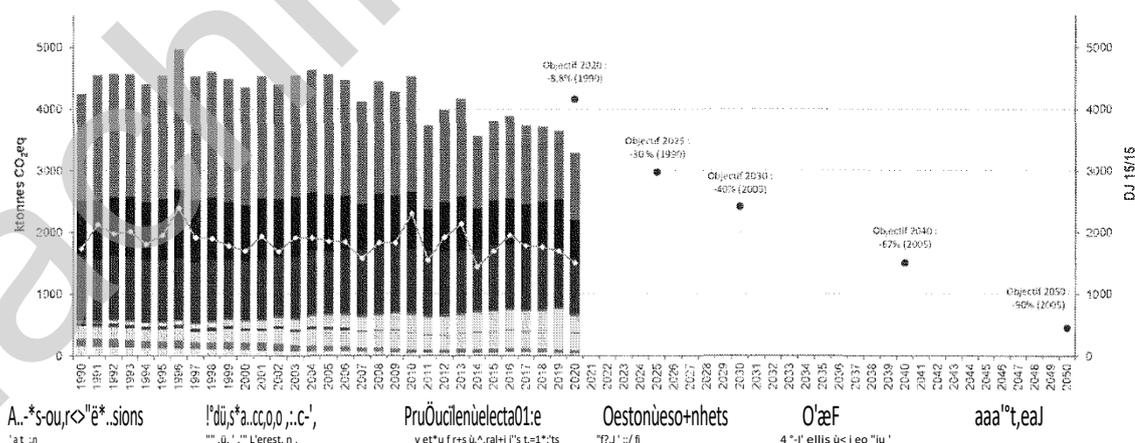
³³Volgens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was het Vlaams Gewest in 2020 verantwoordelijk voor ongeveer 65% van de broeikasgasemissies op Belgisch grondgebied (conclusies, p. 33).



het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om hetzelfde te doen met betrekking tot de inspanningen die België moet leveren om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, aangezien zij, net als de andere verweerders, onderworpen is aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2 EVRM.

Maar terwijl de Brusselse regering in 2002 een "Plan d'amélioration structurelle de la qualité de l'air et de lutte contre le réchauffement climatique 2002-2010" had aangenomen dat "de strategie, de prioriteiten en de acties voor de komende tien jaar bevatte en bindend was voor alle administratieve entiteiten die van het Gewest afhangen" (conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 88), werd volgens de informatie die aan de rechtbank werd meegedeeld, geen dergelijk plan aangenomen voor de periode 2013-2020. Pas op 2 juni 2016 werd volgens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "het eerste Gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan (...) aangenomen dat, naast de verwezenlijking van de gewestelijke doelstellingen die voortvloeien uit de (intra- en intergewestelijke) akkoorden over de verdeling van de Europese doelstellingen, een doelstelling vastlegt om de broeikasgasemissies tegen 2025 met 30% te verminderen" (conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, blz. 91).

Wat de resultaten betreft, beweert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn broeikasgasemissies in 2020 met 23% te hebben verminderd ten opzichte van 1990. De cijfers voor 2021 worden echter niet gespecificeerd, hoewel uit het bovenstaande volgt dat de gezondheidscrisis, althans voor de emissies op wereld- en nationaal niveau en voor die van Vlaanderen, een aanzienlijke impact heeft gehad op de cijfers voor 2020. Deze impact wordt bevestigd door een analyse van onderstaande grafiek, die in de conclusies wordt weergegeven (op p. 37).



Uit dezelfde grafiek blijkt dat er in de periode 2013-2020 zeer weinig inspanningen zijn geleverd om de broeikasgasemissies te verminderen: na een aanzienlijke stijging in 2013 en een aanzienlijke daling in 2014 zijn de emissies opnieuw gestegen, om vervolgens licht te dalen en in 2019 een niveau te bereiken dat bijna identiek is aan de situatie in 2011.



Net zoals voor de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest, tonen deze elementen aan dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet de gepaste maatregelen heeft genomen om zijn rol te vervullen in het kader van artikel 2 van het EVRM.

182. Uit deze ontwikkelingen volgt dat, met uitzondering van het Waalse Gewest, geen van de respondenten in staat was om doelstellingen vast te stellen die verenigbaar zijn met wat de beste klimaatwetenschap, gevalideerd door het akkoord van Bali en dus door de internationale politieke gemeenschap, vereist met betrekking tot artikel 2 van het EVRM, d.w.z. een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met minstens 25%, om rekening te houden met de lessen die werden getrokken uit het feit dat een doelstelling van ver onder de 2°C voor de opwarming van de aarde moest worden nagestreefd om te vermijden dat het leven van de mensen die op Belgisch grondgebied wonen, en dus van de personen die bij de zaak betrokken waren, uiteindelijk in gevaar zou worden gebracht. Dit gebrek aan ambitie werd weerspiegeld in de feitelijke reducties van de Belgische broeikasgasemissies die, zonder het COVID-effect, duidelijk lagere resultaten zouden hebben opgeleverd dan de 25% reductie die meer dan 13 jaar eerder werd aanbevolen (zoals bevestigd door de resultaten van 2021). Dezelfde vaststellingen werden gedaan voor het Vlaamse en het Brusselse Gewest. Dit geldt des te meer omdat de

Zo niet sinds 2015, dan toch sinds 2018 met het oog op de 1,5°C-doelstelling, was de doelstelling van -25% manifest ontoereikend geworden, zodat nu moest worden gestreefd naar een BKG-reductie van minstens 30% tegen 2020. Terloops dient te worden opgemerkt, zoals de eerste rechters hebben gedaan, dat de Europese Unie de Belgische Staat gedurende de jaren van de tweede verbintenisperiode herhaaldelijk heeft gewaarschuwd voor het risico dat de Europese doelstelling van 20% niet zou worden gehaald - ook al was dit onvoldoende in het licht van de positieve verplichtingen die krachtens artikel 2 EVRM op de Belgische Staat rusten.

183. Het is waar dat de doelstelling van -30% enkel noodzakelijk had moeten blijken tijdens de periode 2013-2020, zodat iets lagere verminderingen aanvaard hadden kunnen worden in het licht van de verplichtingen opgelegd door artikel 2 van het EVRM, waarvan de principes hierboven werden gememoreerd. Het moet echter worden gezegd dat de resultaten van België, dat kon profiteren van die van het Waals Gewest, ver achterbleven bij deze doelstelling. Noch de Belgische Staat, noch het Vlaamse Gewest, noch het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben echter aangetoond dat een doelstelling van -30 % (en *a fortiori* elke doelstelling tussen 25 en 30 %) een buitensporige last zou hebben gevormd, zodat kan worden geconcludeerd dat deze partijen geen passende en redelijke maatregelen hebben genomen om ervoor te zorgen dat de Belgische Staat zijn deel deed om te voorkomen dat de drempel die door de wetenschappelijke gemeenschap als gevaarlijk werd beschouwd, zoals deze drempel destijds uit de rapporten van het IPCC voortvloeide, zou worden overschreden.

Het beroep, voor zover het strekt tot vaststelling van een schending van artikel 2 EVRM door verweerders met betrekking tot het klimaatbeleid dat zij hebben gevoerd en uitgevoerd tussen 2013 en 2020, is gegrond, behalve voor wat betreft het Waals Gewest. Het arrest wordt dan ook bevestigd voor zover het voor die periode de schending van artikel 2 EVRM door de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft



Machinevertaling

- De verbintenisperiode 2021-2030

184. Wat de verbintenisperiode 2021-2030 betreft, zijn rekwiranten in het hoofdgeding van mening dat verweerders hadden moeten kiezen voor een vermindering van de broeikasgasemissies met 81 % in 2030 ten opzichte van 1990 en dat zij, door dit na te laten, ook voor deze periode de artikelen 2 en 8 EVRM hebben geschonden. In het bijzonder rekening houdend met het beginsel van de scheiding der machten en de beoordelingsmarge van de overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden, maar ook met het feit dat die doelstelling onhaalbaar was geworden wegens onvoldoende prestaties in 2020, hebben zij het bevel dat tot de verweerders moest worden gericht, niettemin beperkt tot maatregelen die volstaan om het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies op het Belgische grondgebied tegen 2030 met minstens 61 % te verminderen.
185. Rekwiranten in het hoofdgeding moeten aantonen dat de percentages van 81 %, althans 61 %, die volgens hen het minimumaandeel van de Belgische bijdrage vormen, gerechtvaardigd zijn in het licht van de bescherming die zij krachtens artikel 2 EVRM genieten.
186. Met betrekking tot het reductiepercentage van 81 % benadrukken de aansprekende partijen, onder verwijzing naar het Pact van Glasgow van november 2021 en onder verwijzing naar een wetenschappelijke studie uit 2021³⁴ *, het cruciale karakter van het huidige decennium met betrekking tot de uitdagingen van de opwarming van de aarde en zijn zij van mening dat de ontwikkelde staten, wier historische verantwoordelijkheid groot is en wier BBP per hoofd van de bevolking hoog is, in feite al hun eerlijke deel van de emissies hebben verbruikt en in principe vanaf 2030 zouden moeten stoppen met uitstoten, zodat dit een bijzonder verhoogde inspanning van hun kant rechtvaardigt (hun conclusies, p. 110, n° 234).
187. De percentages van -81% en -61% komen uit een studie van professor Joeri Rogelj van het Grantham Institute, getiteld "Belgium's national emission pathway in the context of the global remaining carbon budget". Rogelj is professor klimaatwetenschap en -beleid aan het Imperial College in Londen, co-auteur van IPCC-rapporten en de jaarlijkse emissiekloofrapporten van UNEP, en lid van de Wetenschappelijke Raad van de Europese Unie over klimaatverandering (hun conclusies, p. 196). In zijn studie vertrekt hij van het globale residuele koolstofbudget dat werd vastgelegd in het 6de^e IPCC assessment rapport, dat een kans van twee op drie geeft om de drempel van een gevaarlijke opwarming van de aarde van 1,5°C te halen, d.i. 400 GtCO₂, en leidt dan, volgens verschillende verdeelsleutels, de resterende koolstofbudgetten af voor België vanaf januari 2008, de resterende koolstofbudgetten voor België vanaf januari 2021 en, op basis daarvan, een lineair traject van broeikasgasreducties van 2020 tot 2030, die vervolgens afnemen om in 2050 een doelstelling van netto nul te bereiken ("traject 1", of "pad 1", door rekwiranten in het hoofdgeding omschreven als een "concaaf traject"). In een andere tabel stelt professor Rogelj een lineair traject voor, niet van 2020 tot 2030, maar van

³⁴ L. RAJAMANI et al, "National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law", *Climate Policy*, 2021, 21:8, bewijsstuk J4 in het dossier van rekwiranten in het hoofdgeding.



2020 tot het koolstofbudget van België is uitgeput, nog steeds bepaald volgens de verschillende verdeelsleutels ("traject 2" of "pad 2").

188. Het percentage van -81 % is vastgesteld op basis van het criterium van gelijkheid van emissies per inwoner, dat volgens rekwiranten in het hoofdgeding het criterium is dat "*minimaal in overeenstemming is met de billijkheid*" (conclusies van rekwiranten, blz. 197).

Zoals hierboven (punt 173) is aangegeven, kan bij de ontwikkeling van nieuw beleid echter geen rekening worden gehouden met het billijkheidsbeginsel, behalve met datgene waarover voldoende internationale politieke consensus bestaat (zoals het Bali-plan).
in het licht van artikel 2 EVRM, dat betrekking heeft op de eerbiediging door België van het recht op leven van personen die onder zijn rechtsmacht vallen in de zin van artikel 1eF EVRM.

189. Rekwiranten in het hoofdgeding stellen dus subsidiair de verdeelsleutel voor die het minst beperkend is voor België (bekend als de "Grandfathering"-verdeelsleutel, die volgens Rogelj in strijd is met de billijkheidsbeginselen van het internationale milieurecht) en het laagste percentage tussen traject 1 en 2, namelijk -61%, met als conclusie dat dit het "*minimumminimum om de klimaatnood effectief aan te pakken*" is, dat "*buiten elke beoordelingsmarge valt*". *De respondenten hebben geen andere keuze dan nog minder te doen*: "*Met andere woorden, dit is de minimumdrempel ten aanzien waarvan de autoriteiten geen discretionaire bevoegdheid hebben om te voldoen aan hun verplichtingen op grond van het EVRM (...)*" (hun conclusies, p. 351).

190. De redenering van de rekwiranten in het hoofdgeding kan, zoals hierboven aangegeven, in beginsel worden goedgekeurd, aangezien het beginsel van de scheiding der machten het Hof verbiedt om een reductiepercentage voor broeikasgassen vast te stellen dat het wenselijk of billijk acht in het licht van de historische verantwoordelijkheid van België voor de uitstoot van broeikasgassen. Om een schending van artikel 2 EVRM te kunnen vaststellen, moet worden aangetoond dat de verwerende partijen geen passende en redelijke maatregelen hebben genomen om te voorkomen dat het recht op leven van de betrokken natuurlijke personen op lange termijn in gevaar zou worden gebracht, rekening houdend met de beschikbare kennis voor de verbintenisperiode 2020-2030. Alleen een BKG-emissiereductiedoelstelling voor 2030, het minimum dat door de beste beschikbare klimaatwetenschap wordt aanvaard, kan dus worden gehandhaafd indien de Belgische Staat "zijn deel" wil doen om te voorkomen dat de gevaarlijke drempel inzake opwarming van de aarde wordt overschreden.

191. In dit opzicht bestaat er momenteel een wetenschappelijke en politieke consensus (ten minste op internationaal niveau), met name na het speciale rapport van het IPCC in 2018 en de COP's van Glasgow en Sharm El-Sheik, dat de drempel voor gevaarlijke opwarming moet worden vastgesteld op 1,5°C in plaats van 2°C, zij het met enige tolerantie ("*with no or limited overshoot*", volgens het AR6). De keuze van professor Rogelj kan dus worden gevalideerd.

192. De keuze van de partijen om de de verdeelsleutel van Ook "grandfathering" is niet vatbaar voor kritiek. Als deze sleutel problematisch is in termen van



bepaalde beginselen van billijkheid die in het internationale milieurecht worden besproken en die, hoewel ze niet bindend zijn, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de toepassing van artikel 2 van het EVRM in het licht van de voornoemde beginselen: om niet in te grijpen in de prerogatieven van de wetgevende en uitvoerende machten, kan de rechter enkel rekening houden met de verdeelsleutel die het minst beperkend is voor de Staat, bij gebrek aan politieke consensus op dit punt.

193. Tot slot hangt de keuze van het resterende mondiale koolstofbudget, waarop de verdeelsleutel moet worden toegepast, af van de waarschijnlijkheid dat de opwarming van de aarde wordt beperkt tot 1,5°C. Momenteel wordt bijvoorbeeld aangenomen dat een scenario met een kans van één op twee om een gevaarlijke opwarming van de aarde te vermijden, zou resulteren in een totaal koolstofbudget van 500 GtCO₂, terwijl een scenario met een kans van twee op drie om een gevaarlijke opwarming van de aarde te vermijden, dit budget zou beperken tot 400 GtCO₂.

Rekwiranten in het hoofdgeding wijzen erop dat het IPCC *"systematisch werkt met een kans van twee op drie"*, zoals het ook doet in de Emission Gap Reports van UNEP en in de studies die het aanhaalt. Zij zijn van mening dat het logisch is om *"een kans van één op twee uit te sluiten; net als bij het opgooien van een muntstuk heerst het toeval"*, en wijzen erop dat professor Rogelj deze kans heeft uitgesloten op grond van het voorzorgsbeginsel en dat de Duitse rechter in het arrest *Neubauer "nota heeft genomen van het gebruik van de kans van 67 %, twee kansen op drie, zonder specifiek commentaar te leveren, en de gevestigde benadering op dit punt heeft gevolgd"* (conclusies, blz. 202).

Het Waals Gewest is evenwel van mening dat er een afweging moet worden gemaakt bij de keuze van het residuele koolstofbudget, naargelang het twee kansen op drie biedt om de drempel van een gevaarlijke opwarming van 1,5°C te halen *"eerder dan een budget dat één kans op twee biedt of een ander dat vijf kansen op zes biedt"* (conclusies van het Waals Gewest, blz. 83). In dezelfde geest herinnert de Belgische Staat eraan dat de rapporten waarop de rekwiranten in het hoofdgeding zich baseren, *"zoals elk scenario voor de verdeling van de inspanningen, (...) gebaseerd zijn op waarden"* en dus *"in die zin bij uitstek politiek"* zijn (conclusies, p. 174).

194. De Rekenkamer merkt op dat de IPCC-rapporten rekening houden met zowel een waarschijnlijkheid van twee op drie als een waarschijnlijkheid van 50%. Zo stelt AR6 dat de beste schatting voor het resterende koolstofbudget sinds 2020 om de opwarming tot 1,5°C te beperken met een waarschijnlijkheid van 50% wordt geraamd op 500 GtCO₂ (samenvattend rapport, blz. 46). In dit rapport lijkt de 67% waarschijnlijkheid alleen te worden gebruikt voor het beperken van de opwarming tot 2°C (*Idem*). Hetzelfde geldt voor de samenvatting voor politieke besluitvormers.

Het 50%-scenario is ook opgenomen in het advies van 15 juni 2023 van de Europese wetenschappelijke adviesraad voor klimaatverandering (hierna de "adviesraad" genoemd), dat met instemming van alle partijen tijdens de hoorzitting van 12 oktober is ingediend. Deze adviesraad, die is opgericht bij de Europese Klimaatwet (waarbij bij artikel 12 een artikel 10 bis is ingevoegd in Verordening (EG) nr. 401/2009 inzake het Europees Agentschap voor milieu en energie), is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het Europees Programma voor de klimaatverandering.



het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk), bestaat uit

De raad bestaat uit *"vijftien vooraanstaande wetenschappelijke deskundigen die een breed scala aan relevante disciplines vertegenwoordigen"*, die door de raad van bestuur worden benoemd *"na een open, eerlijke en transparante selectieprocedure"* en die *"in volledige onafhankelijkheid van de lidstaten en de instellingen van de Unie hun advies uitbrengen"* (art. 10bis hierboven). Krachtens artikel 3 van dezelfde wet heeft de Adviesraad een aantal taken gekregen, waaronder het onderzoeken van de meest recente wetenschappelijke bevindingen van de IPCC-rapporten en wetenschappelijke gegevens over het klimaat en het uitbrengen van wetenschappelijk advies over bestaande maatregelen en door de Unie voorgestelde maatregelen, over klimaatdoelstellingen en indicatieve broeikasgasbalansen en over de consistentie daarvan met de doelstellingen van deze verordening en de internationale verbintenissen van de Unie in het kader van de Overeenkomst van Parijs. In artikel 3, lid 3, wordt gespecificeerd dat de adviescommissie bij haar werkzaamheden *"zich baseert op de beste beschikbare en meest recente wetenschappelijke gegevens, met inbegrip van de meest recente rapporten van het IPCC, IPBES en andere internationale organen"*, dat zij *"in volledige transparantie te werk gaat en haar verslagen openbaar maakt"*. Tot de leden van deze commissie behoort momenteel professor Joeri Rogelj, auteur van de studie die ten grondslag ligt aan het verzoek van rekwiranten in het hoofdgeding.

195. Gelet op deze factoren kan het Hof niet concluderen dat alleen een scenario op - 61% verenigbaar zou zijn met de positieve verplichtingen van artikel 2 EVRM, hetzij volgens de beste beschikbare klimaatwetenschap, hetzij op grond van het voorzorgsbeginsel dat wordt aangevoerd in voornoemde studie, waarvan de bindende draagwijdte door rekwiranten in het hoofdgeding niet is uitgewerkt, hetzij op grond van een internationale politieke consensus. Integendeel, dit kan worden afgeleid uit het feit dat de adviesraad, waarin de heer Rogelj zetelt, een dergelijke begroting heeft vastgesteld dat volgens de beste klimaatwetenschap een 50%-scenario niet onredelijk is. Bovendien, zoals professor Rogelj aangeeft, betekent een budget van 500 GT CO₂ dat een opwarming van 1,7°C (d.w.z. ruim onder de 2°C) kan worden vermeden met een waarschijnlijkheid van ongeveer 85%, ook al laat de drempel van 1,5°C enkele overschrijdingen toe. Toegegeven, het lijkt misschien voorzichtiger om voor een hogere waarschijnlijkheid te kiezen. Gezien het bovenstaande is een dergelijke keuze echter een politieke beslissing waarbij met veel factoren rekening moet worden gehouden en die - althans voorlopig - buiten het toepassingsgebied valt van artikel 2 van het EVRM zoals geïnterpreteerd in het licht van het beginsel van de scheiding der machten.

Het feit dat het Duitse Verfassungsgerichtshof - zonder nadere precisering - een twee-op-drie-scenario zou hebben onderschreven (pleidooi van rekwiranten in het hoofdgeding, blz. 202), doet niets af aan die conclusie. Het Duitse Hof heeft zich in zijn arrest *Neubauer* niet specifiek uitgesproken over de keuze van het 67%-scenario: het heeft alleen kennis genomen van het feit dat de Duitse deskundigencommissie dit scenario heeft overgenomen (punt 36 van het arrest), zodat daaruit juridisch gezien geen conclusie kan worden getrokken.

196. Onder deze omstandigheden kan geen schending van artikel 2 EVRM worden afgeleid uit het feit dat geen van de verweerders zich tot op heden heeft ingespannen om een vermindering van de

uitstoot met minimaal 81% of 61% tegen 2030 en, o *fortiori*, dat ze niet de gepaste maatregelen hebben genomen om deze doelstellingen te bereiken.

197. Rekwiranten in het hoofdgeding hebben het Hof echter laten weten dat hun vordering subsidiair ook betrekking had op een verlaging van minder dan 61%, voor het geval het Hof zou oordelen dat de "*minimumdrempel ten aanzien waarvan de autoriteiten niet over een beoordelingsmarge beschikken om hun verplichtingen uit hoofde van het EVRM na te komen (...)*" lager zou zijn. Verweerders hebben ter zitting bevestigd dat het Hof *infra petita* zou kunnen oordelen. Aangezien een dergelijk verzoek bij het Hof is ingediend, is het aan het Hof om na te gaan wat die minimumdrempel is waarvan de naleving wordt vereist door artikel 2 EVRM zoals uitgelegd in het licht van het beginsel van de scheiding der machten.
198. De aanneming van de klimaatwet door de Europese Unie betekent dat er ten minste sinds 2021 een Europese consensus bestaat over de noodzaak om de broeikasgasemissies van de EU tegen 2030 met minstens 55 % te verminderen. Het Hof herinnert er ook aan dat België zich tot deze doelstelling heeft verbonden sinds de Belgische Staat op 30 september 2020 een regeerakkoord heeft ondertekend waarin deze doelstelling uitdrukkelijk is opgenomen.

Het valt nog te bezien of, in het licht van artikel 2 van het EVRM, deze doelstelling van 55% verenigbaar is met een drempel van 1,5°C in een scenario met een kans van 50% op succes, of dat dit onvoldoende is.

199. Op verzoek van de Rekenkamer hebben de partijen specifiek gedebatteerd over de vraag wat de wetenschappelijke basis is voor dit percentage van -55%. Zij hebben een effectrapport opgesteld op 17 september 2020 door de Europese Commissie. Dit rapport bestaat uit twee delen van respectievelijk 140 en 228 pagina's (de bijlagen). Het vermeldt (op blz. 6-8 van deel I) dat, om de verbintenissen na te komen die de Europese Unie is aangegaan in het kader van het Akkoord van Parijs (met name de ontwikkeling van een langetermijnstrategie voor broeikasgassen), de EU zich voor 2050 een doelstelling van klimaatneutraliteit had gesteld, wat impliceerde dat de eerdere doelstelling van -40% broeikasgassen voor 2030 naar boven moest worden bijgesteld om te komen tot een doelstelling van 50 of 55% (om te vermijden dat een aanzienlijk deel van de overgang na 2030 zou moeten plaatsvinden). De Commissie spreekt haar voorkeur uit voor het streefcijfer van 55%, dat een snellere overgang naar groene energie met beperkte economische risico's mogelijk zou maken (blz. 127). Deel II van het verslag vermeldt het algemene residuele koolstofbudget voor een temperatuur van 1,5°C dat voortvloeit uit het speciale SR1.5-verslag (d.w.z. 580 en 420 GtCO₂ voor respectievelijk het 50%- en 67%-scenario), maar wijst erop dat een dergelijk budget niet aangeeft *hoe* broeikasgassen *kunnen worden* verminderd op een manier die verenigbaar is met beperking van de opwarming van de aarde tot ruim onder 2°C of 1,5°C (blz. 194). De Commissie wijst er verder op dat de meest recente UNEP-rapporten geen informatie verschaffen over de trajecten die op "regionaal" niveau (zoals de EU) moeten worden gevolgd om aan de overeenkomsten van Parijs te voldoen, maar dat het "ADVANCE"-project tot de conclusie leidt dat de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 in combinatie met een BKG-reductie van 50-55% in 2030 niet haalbaar is.



niet alleen verenigbaar met de 1,5°C-doelstelling, maar ook ambitieuzer dan vereist.

Het percentage van 55% is ook onderzocht in het eerder genoemde advies van 15 juni 2023 van de Adviesraad van de Europese Unie. In dit 110 pagina's tellende rapport buigt de Adviesraad, een onafhankelijk orgaan, zich over de doelstelling die de EU tegen 2040 moet halen om tegen 2050 koolstofneutraliteit te bereiken op een manier die verenigbaar is met een opwarming van de aarde van 1,5°C zonder of met een beperkte overschrijding. De Raad merkt op dat de EU volgens bepaalde billijkheidsbeginselen haar billijke aandeel in het mondiale emissiebudget reeds heeft opgebruikt. Daarom stelt hij voor, op basis van de meest recente beschikbare wetenschappelijke gegevens en na analyse van meer dan 1000 mogelijke trajectscenario's (en de gevolgen daarvan wat betreft secundaire effecten, voordelen, veerkracht en haalbaarheid), om het broeikasgasemissiebudget van de EU tussen 2030 en 2050 binnen de grenzen van 11 tot 14 Gt CO₂ te houden, wat inhoudt dat de broeikasgasemissies tegen 2040 met 90 tot 95% moeten zijn verminderd ten opzichte van 1990 (een marge waarbij rekening wordt gehouden met verschillende aspecten van billijkheid en haalbaarheid van emissiereducties).

Wat betreft de doelstelling van de EU om de broeikasgasemissies met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van 1990, is de Adviesraad van mening dat dit het mogelijk maakt om het aanbevolen streefcijfer voor 2040 te halen en de emissies na 2030 binnen het aanbevolen budget te houden, hoewel de Adviesraad van mening is dat verdere inspanningen om de ambitie op te voeren tot boven de 55% (tot 70% of meer tegen 2030) de cumulatieve emissies van de EU tot 2050 aanzienlijk zouden verminderen, waardoor de billijkheid van de bijdrage van de EU aan de wereldwijde vermindering van broeikasgasemissies zou toenemen.

Ten slotte merkt het Hof op dat in de reeds aangehaalde studie van professor Rogelj het reductiepercentage van de broeikasgasemissies dat in de tweede tabel voor België wordt vermeld, met gebruikmaking van dezelfde verdeelsleutel (*grandfathering*) maar uitgaande van een algemeen residueel koolstofbudget van 500 GtCO₂ (d.w.z. een waarschijnlijkheid van 50 %), voor 2030 ook 55 % bedraagt ten opzichte van 1990.

200. Rekwiranten in het hoofdgeding betogen dat het Europees Parlement in 2020 *"bekritiseerde de doelstelling van -55% in 2030 ten opzichte van 1990, erop wijzend dat deze niet in overeenstemming was met de beste beschikbare klimaatwetenschap en de bevindingen van het UNEP"*. Vervolgens citeren ze uit een verslag ("Ontwerpverslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het kader voor het bereiken van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwetgeving) (COM(2020)0080)", dat ze als volgt vertalen: *"Zoals het UNEP Emissions Gap Report 2019 duidelijk maakt, moeten de wereldwijde emissies vanaf nu met 7,6% per jaar worden verminderd om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C. Voor de EU zou dit - zelfs zonder rekening te houden met billijkheidsaspecten zoals emissies per hoofd van de bevolking of verantwoordelijkheid voor historische emissies - een vermindering van 68% tegen 2030 betekenen ten opzichte van de niveaus van 1990"* (Hun conclusies, blz. 121).



Bij bestudering van dit verslag blijkt echter dat dit niet het officiële standpunt van het Europees Parlement is, maar het voorstel van de rapporteur van een van de commissies van het Parlement, die voorstelde te kiezen voor een ambitieuzere reductiedoelstelling van 65% in 2030 (blz. 38/39). Dit voorstel werd duidelijk niet gevolgd, ook niet door het Parlement, ook al werd de Europese Klimaatwet door het Parlement aangenomen in medebeslissing met de Raad.

Rekwiranten beroepen zich ook op een verklaring die de vicevoorzitter van de Europese Commissie zou hebben afgelegd vóór COP 27 in Sharm-El-Sheikh in november 2022, waarin hij "*aankondigde dat de doelstelling van minstens -55% tegen 2030 zou worden opgetrokken tot minstens -57% tegen 2030*" (conclusies, blz. 121). Van zijn kant stelt de Belgische Staat (in zijn conclusies, blz. 94) dat het Parlement en de Raad van de Europese Unie een voorlopig akkoord hebben bereikt over een herziening van de verordening betreffende landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, als onderdeel van het wetgevingspakket "Fit For 55", die tot gevolg zal hebben dat de broeikasgasreductiedoelstelling van de Europese Unie wordt verhoogd van 55 % naar 57 % tegen 2030. Hieruit volgt echter niet dat een reductie van de broeikasgasemissies met 55% tegen 2030 elk EU-land zou beletten zijn steentje bij te dragen om een onaanvaardbare stijging boven 1,5°C krachtens artikel 2 van het EVRM te voorkomen.

201. Het Hof concludeert dat het nog niet over de elementen beschikt om te oordelen dat de "Het door rekwiranten in het hoofdgeding nagestreefde "minimumminimum" zou groter zijn dan die vermindering met 55 % tegen 2030. Het Hof merkt bovendien, voor zover nodig, op dat het Duitse Verfassungsgerichtshof in zijn arrest *Neubauer heeft* geoordeeld dat deze doelstelling niet onverenigbaar is met het door artikel 2, lid 2, van de Grondwet beschermde recht op leven en lichamelijke integriteit (punten 144-170), maar, op basis van een scenario van 67% (d.w.z. minder gunstig voor de Duitse staat) heeft geconcludeerd dat de Duitse wet ongrondwettig was omdat zij de grondrechten voor de periode na 2030 onevenredig zou belasten (§§ 182-265).

Om de redenen die reeds werden aangehaald in punt 161 hierboven, maar ook omdat de geldigheid van de geldende Europese doelstellingen en meer bepaald van richtlijn 2003/87/EG en van verordening (EU) 2018/842 niet ter discussie wordt gesteld, is het niet nodig het Hof van Justitie de prejudiciële vraag voor te leggen die werd gesteld door het Vlaams Gewest of, in het corpus van zijn advies (blz. 29, nr. 52), door de Belgische Staat³⁵.

202. Anderzijds kan op basis van dezelfde elementen worden gesteld dat een vermindering van de BKG-uitstoot met -55 Ois tegen 2030 deze minimumdrempel vormt, waaronder België niet kan gaan zonder artikel 2 van het EVRM niet na te leven.

³⁵ De Belgische Staat voerde aan dat "*het beroep van de partijen KLIMAATZAAK e.a. hoe dan ook niet kon worden toegewezen zonder eerst aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen over de conformiteit van de Europese klimaatwetgeving met het recht op leven en het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*".

Toegegeven, het Europese systeem is complexer omdat het, zoals hierboven uitgelegd, bestaat uit ETS-sectoren enerzijds en niet-ETS-sectoren anderzijds. Wat deze laatste betreft, verplichtte Verordening (EU) 2023/857 van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/842 inzake bindende jaarlijkse reducties van broeikasgasemissies door de lidstaten van 2021 tot 2030 die bijdragen tot klimaatactie om aan hun verplichtingen in het kader van het Akkoord van Parijs te voldoen en Verordening (EU) 2018/1999 de Belgische staat om de broeikasgasemissies tegen 2030 met 47% te verminderen ten opzichte van het niveau van 2005. Rekening houdend met het feit dat de Europese klimaatwet streeft naar een vermindering van 55% tegen 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990, en dat de Belgische staat zich in een gunstigere positie bevindt dan veel andere Europese staten wat betreft zijn vermogen om bij te dragen, lijdt het geen twijfel dat de naleving door België van de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen op zijn grondgebied tegen 2030 met minstens 55% te verminderen ten opzichte van de niveaus van 1990, een minimum is als het land zijn positieve verplichtingen inzake de bescherming van de mensenrechten wil nakomen. Dit is ook de doelstelling die de Belgische regering heeft vastgelegd in haar akkoord van 30 september 2020. Bovendien schat het Waals Gewest in zijn PACE 2030, pagina 20, dat de implementatie van een reductie van -47% ten opzichte van 2005 voor niet-ETS-sectoren, in combinatie met de verwachte reducties in het ETS, het mogelijk zal maken om de totale reductiedoelstelling van -55% ten opzichte van 1990 te halen die het voor zijn grondgebied heeft vastgesteld.

Het Hof concludeert dat de doelstelling van -55% in 2030 *minimaal* moet worden gehaald, zodat voor wat betreft de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een einde wordt gemaakt aan de schending van artikel 2 EVRM tijdens de tweede verbintenisperiode en voor wat betreft het Waalse Gewest een dergelijke schending niet kan worden vastgesteld voor de verbintenisperiode 2020-2030.

203. De vraag wanneer deze doelstelling door de respondenten moest worden nagestreefd, moet genuanceerd worden beantwoord.

Enerzijds moet eraan worden herinnerd dat de verplichting die artikel 2 EVRM de staten oplegt, hen niet buitensporig mag belasten en dat zelfs in geval van een klimaatnoodtoestand niet voorbij mag worden gegaan aan de tijd die een overheidsinstantie nodig heeft om haar doelstellingen voor de vermindering van de broeikasgasemissies met democratische middelen aan te passen in het licht van alle in aanmerking te nemen factoren (en met name de laatste bevindingen van de klimaatwetenschap). In het oorspronkelijke citaat vroegen de rekwiranten in het hoofdgeding om een vermindering van de broeikasgasemissies met 55% en ten minste 40% tegen 2030, zodat 55% hen, althans in 2015, de meest ambitieuze doelstelling leek, terwijl 40% niet onredelijk leek. Er moet ook rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van elk van de respondenten. Zo wordt het Vlaams Gewest gekenmerkt door de aanwezigheid van grote steden en zware industrie (met name de haven van Antwerpen), terwijl het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de nadruk legt op "*de vrijwel afwezigheid van industrie in Brussel*", waardoor het "*alleen een klimaatbeleid kan voeren dat hoofdzakelijk gericht is op individuele emissies (verwarming, vervoer)*,"



waar de marges beperkt zijn" (zijn conclusies, p. 38). Wat de federale Staat betreft, deze heeft een beperkte bevoegdheid over zijn eigen grondgebied, dat ook dat van de Gewesten omvat, aangezien hij enkel handelt via de bevoegdheden die hem nog worden toegekend, met name in fiscale aangelegenheden en in de energiesector, en die in detail worden beschreven in zijn conclusies (zijn conclusies, p. 100, nr. 170).

Anderzijds bleek uit elk nieuw IPCC-rapport dat de situatie sterker en sneller verslechterde dan verwacht en dat de door elke staat voorgestelde inspanningen duidelijk onvoldoende waren om de opwarming van de aarde, die uiterlijk in 2018 tot 1,5°C moest worden beperkt, te beperken. In hun conclusies van 16 december 2019 hebben de rekwiranten hun eis verhoogd tot *"65% of minstens 55%"* op basis van een rapport dat op verzoek van "Youth for Climate" is opgesteld door een groep Belgische experts. Het rapport vermeldt echter niet expliciet welk percentage moet worden nagestreefd voor 2030 om klimaatneutraliteit te garanderen in 2050 met inachtneming van een specifiek koolstofbudget voor België, hoewel het duidelijk aantoont dat een doelstelling van 40% in 2030 duidelijk onvoldoende zou zijn.

Vanaf 2019 wordt de doelstelling van -55% genoemd. In haar Gewestelijke Beleidsverklaring van 9 september 2019 geeft het Waals Gewest aan dat het *"streeft naar koolstofneutraliteit tegen ten laatste 2050, met een tussenfase van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (BKG) met 55% ten opzichte van 1990 tegen 2030"* (p. 3).

In 2020 werd de relevantie van deze doelstelling bevestigd en kenbaar gemaakt aan de respondenten: zoals hierboven aangegeven, publiceerde de Europese Commissie op 17 september 2020 haar impactrapport waarin ze concludeerde dat de doelstelling van klimaatneutraliteit voor 2050 impliceerde dat de vorige doelstelling van -40% van de BKG voor 2030 naar boven moest worden herzien, om te komen tot een doelstelling van 50% en bij voorkeur 55%. Het regeerakkoord van 30 september 2020 bepaalt in het bijzonder dat de federale regering *"zich een vermindering van de broeikasgasemissies met 55% tegen 2030 tot doel stelt en binnen haar bevoegdheid maatregelen neemt om dit te bereiken"* en *"zich ertoe verbindt haar bijdrage aan het Nationaal Energie- en Klimaatplan (NECP) in die zin aan te passen door middel van een actieplan"*.

Tot slot is sinds de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet op 29 juli 2021 de doelstelling van 55% reductie bindend geworden voor de Europese Unie. Hoewel het nog niet bekend was hoe deze doelstelling over de lidstaten zou worden verdeeld, konden de respondenten niet onwetend zijn van het feit dat ze er vanaf die datum naartoe zouden moeten werken.

204. Op dit moment hebben de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest echter nog steeds niet aangetoond dat ze passende en redelijke maatregelen hebben genomen om België in staat te stellen zijn broeikasgasemissies tegen 2030 met 55 % te verminderen en zo een einde te maken aan de schending van artikel 2 van het EVRM die al is begaan tijdens de tweede verbintenisperiode (2013-2020) en die nog steeds voortduurt.



205. Op bladzijden 179 tot 183 van zijn conclusies beschrijft de Belgische Staat de acties die zijn ondernomen om het NECP 2030 uit te voeren en te actualiseren en om het klimaatbeleid op te volgen. Hij haalt in het bijzonder de beslissing van de Ministerraad van 2 april 2021 aan om zo snel mogelijk de federale beleidslijnen *en maatregelen* (PAM's) ter vermindering van de broeikasgasemissies uit te voeren en vermeldt dat in deze context in totaal 36 stappenplannen zijn opgesteld door de verschillende federale ministers, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Ze verwijst naar het samenvattend verslag van september 2022 over de uitvoering van het klimaatbeleid 2021-2030, de beslissing van de regering van 17 december 2021 om een Belgisch Kenniscentrum voor Complexe Klimaatrisico's op te richten en de oprichting van klimaatrondetafelconferenties. De Belgische regering vermeldt ook een plan voor herstel en veerkracht, goedgekeurd in 2021, dat voorziet in investeringen van 5,9 miljard euro, waaronder 1,2 miljard euro van de Belgische regering, om bij te dragen aan de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Ook het federale plan voor duurzame ontwikkeling, het akkoord over de energietransitie, de uitgifte van groene overheidsobligaties en de beslissing van België, genomen op COP 26 in Glasgow, om zich aan te sluiten bij de *Global Methane Pledge* om bij te dragen tot een collectieve inspanning om de wereldwijde uitstoot van methaan tegen 2030 met minstens 30% te verminderen ten opzichte van 2020, worden vermeld.

Deze projecten moeten worden toegejuicht en aangemoedigd, maar de Belgische regering heeft geen enkel bewijs geleverd dat het mogelijk maakt om te bepalen hoe de vermindering van de broeikasgasemissies is geëvolueerd sinds de goedkeuring ervan of, zelfs in termen van prognoses, in welke mate deze beslissingen haar in staat zullen stellen om de achterstand in te halen die ze heeft opgelopen na de verbintenisperiode 2013-2020. Zorgwekkend is dat de Belgische Staat toegeeft dat de broeikasgasemissies in 2021 en ondanks het regeerakkoord van 30 september 2020 slechts met 23,9 % zijn gedaald ten opzichte van 1990, waardoor ernstig moet worden gevreesd dat de termijn van 2030 zal worden gehaald. Het Hof wijst er ook op dat er nog steeds contraproductieve maatregelen van kracht zijn, die de productie van fossiele brandstoffen³⁶ financieren op een moment dat het decennium 2020-2030, dat cruciaal is om het risico van een gevaarlijke opwarming van de aarde te vermijden, al goed op weg is.

206. Bovendien was België krachtens artikel 14 van EU-Verordening nr. 2018/1999 van 11 december 2018 betreffende het beheer van de energie-unie en klimaatactie verplicht om tegen 30 juni 2023 bij de Europese Commissie een ontwerp van actualisering van de laatst ter kennis gebrachte versie van het geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan (PNEC) in te dienen. Op het ogenblik van de pleidooien, en ondanks het dringende verzoek daartoe dat in februari 2023 door de verschillende strategische raden van het land³⁷ werd verstuurd, was dit ontwerp echter duidelijk nog niet ingediend.

⁶ *In het bijzonder het federale CRM-programma - "Capacity Remuneration Mechanism" - opgezet door de federale overheid, dat energiecontracten en subsidies toekent (via veilingen) om nieuwe gasgestookte elektriciteitscentrales rendabel te maken.

⁷ *Zie. het advies over de herziening van het Nationaal Energie-Klimaatplan 2030 (PNEC) dat gezamenlijk werd opgesteld door de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (CEERB), de Milieuraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (CERB), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Mineraad), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Conseil économique et social de Wallonie (CESW) en de Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD) (Bewijsstuk p.38). P.38 van rekwiranten in het hoofdgeding).

nog steeds niet ingediend (ook al heeft de Ministerraad volgens de Belgische Staat sinds 21 april 2023 kennis genomen van het ontwerp van federale bijdrage aan het aangepaste ontwerp-NMP). Ook het samenwerkingsakkoord over de verdeling van de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen tussen de Belgische Staat en de Gewesten voor de periode 2021-2030 was nog steeds in bespreking op het ogenblik dat dit dossier in behandeling werd genomen. Deze vertraging is des te problematischer omdat België volgens de prognoses van het bestaande NECP - dat zelf werd bekritiseerd door zowel de Europese Commissie als alle strategische raden van het land in hun advies van februari 2023 - en bij toepassing van het "WAM"-scenario (d.w.z. het meest ambitieuze), de vorige doelstelling van -35% van de broeikasgassen in de niet-ETS-sector alleen kan halen door gebruik te maken van flexibiliteitsmechanismen om het tekort aan te vullen (de prognoses geven -34,4% aan). De Belgische regering stelt weliswaar dat deze versie van het NECP *"zal worden herzien door middel van een actieplan, in overeenstemming met de doelstelling om de broeikasgasemissies in 2030 met 55% te verminderen ten opzichte van 1990"* (conclusies, p. 134). Dit was echter nog niet het geval op het moment dat het rapport in behandeling werd genomen.

207. Op gewestelijk niveau schreef het Vlaamse Gewest in zijn conclusies dat, terwijl de *"Europese Klimaatwet een nieuwe netto reductiedoelstelling van -55% tegen 2030, ten opzichte van 1990"* vastlegt en dat de *"klimaatdoelstelling voor de niet-ETS-sectoren voor België wordt verhoogd tot -47% (ten opzichte van 2005)"*, de Vlaamse Regering, *"door de goedkeuring van het ontwerp van actualisering van VEKP 2021-2030, de reductieambitie voor de niet-ETS-sectoren opgetrokken van -35% naar -40% (ten opzichte van 2005)"*, waarbij ze preciseerd dat, in het bijzonder *"dankzij nieuwe lastenverdelingsafspraken, de verschillende entiteiten ervoor zullen zorgen dat de Belgische klimaatdoelstelling wordt bereikt door bijkomende maatregelen te nemen en/of door gebruik te maken van de flexibiliteit die binnen het Europese kader wordt toegestaan"* (conclusies, p. 101). Het vermeldt ook dat de Vlaamse Regering op 20 december 2019 *"de Vlaamse Klimaatstrategie 2050 heeft goedgekeurd"*, die *"stelt een duidelijk doel voor 2050, namelijk een vermindering van de uitstoot van sectoren die niet onder het Kyoto-protocol vallen. ETS van 85 % tegen 2050 en de ambitie om dichter bij klimaatneutraliteit te komen"* (conclusies, blz. 43, onderstreping toegevoegd). Het Hof concludeert dat het Vlaamse Gewest, noch op het vlak van de genomen maatregelen, noch op het vlak van de klimaatambitie, momenteel zijn steentje bijdraagt om België in staat te stellen zijn broeikasgasemissies tegen 2030 met 55 % te verminderen.
208. Ten slotte is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet van plan om, zelfs niet op zijn eigen schaal, een vermindering van de BKG-uitstoot vast te leggen die het in staat zou stellen om de bovenvermelde doelstelling te halen. Het Brussels COBRACE voorziet in een vermindering van de broeikasgasemissies met 40 % tegen 2030, maar ten opzichte van 2005. Zonder op dit punt te worden tegengesproken, stellen rekwiranten in het hoofdgeding dat de emissies van het Gewest in 2005 *"iets hoger lagen dan in 1990"*, zodat een *"-40 % reductie ten opzichte van 2005 normaliter een iets kleinere inspanning is dan een "-40 % reductie ten opzichte van 1990".*
-40% ten opzichte van 1990" (conclusies, p. 215). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest schrijft ook in zijn conclusies (p. 36) dat zijn broeikasgasemissies *"in 2020 23% lager waren dan in 1990, en 28% lager dan in 2005"*, wat het verschil, dat verre van anekdotisch is, tussen de twee referentie jaren bevestigt.

209. Het Hof concludeert dat de schending van artikel 2 EVRM voortduurt in de hoofden van deze drie partijen, waarvan geen enkele expliciet stelt - en in elk geval niet vaststelt - dat een vermindering van - 55% een buitensporige last zou vormen. Het loutere feit dat de maatregelen tegen de opwarming van de aarde kunnen worden aangevochten door particulieren (zie de conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 106) volstaat niet om te concluderen dat er sprake is van een dergelijke last.
210. Voor het Waalse Gewest ligt de zaak anders, aangezien niet is aangetoond dat het artikel 2 EVRM heeft geschonden tijdens de tweede verbintenisperiode. Integendeel, het heeft zijn broeikasgasemissies tegen 2020 met bijna 40 % verminderd, in overeenstemming met de landen die door rekwiranten in het hoofdgeding als voorbeeld zijn gesteld. Bijgevolg is zij het decennium 2020-2030 noodzakelijkerwijs in een betere positie ingegaan dan de andere respondenten. Het Hof merkt ook op dat zij, in tegenstelling tot de andere respondenten, blijk heeft gegeven van een ambitieuzere wetgeving, aangezien zij, zonder op dit punt te worden tegengesproken, melding heeft gemaakt van een aan de gang zijnde wetswijziging (die tijdens de pleidooien aan de Conseil d'Etat is voorgelegd) om de doelstelling van 55 % in positief recht om te zetten.

Het loutere feit dat er op de datum van de pleidooien geen definitieve verankering van de voormelde reductiedoelstelling in de Waalse wetgeving bestond, noch enige sanctie in geval van niet-naleving van de in het PACE vermelde doelstellingen, volstaat niet om de voormelde conclusies te ondermijnen, aangezien het Waals Gewest in 2020 heeft aangetoond dat het niet alleen de doelstellingen naleefde die het zichzelf had opgelegd, maar dat het zelfs betere resultaten behaalde. Ook het feit dat het Waals Gewest vergunningen had verleend voor twee nieuwe gasgestookte elektriciteitscentrales in Flémalle (Awirs) en Seraing in 2021-2022 was niet voldoende om te concluderen dat er sprake was van een schending van de artikelen 2 en 8 van het EVRM. Het Hof herinnert eraan dat het zich niet mag mengen in de individuele keuzes van de overheid. Vanuit het oogpunt van zijn toetsing beperkt het Hof zich tot de resultaten van de BKG-emissies zoals die voortvloeien uit de opgestelde (en niet betwiste) rapporten.

Het Hof concludeerde dat, ook voor de verbintenisperiode 2021-2030, de rekwiranten in het hoofdgeding niet hadden aangetoond dat het Waals Gewest artikel 2 EVRM had geschonden.

Het feit dat de situatie van het Waals Gewest gunstiger is dan die van de andere Gewesten doet niets af aan deze conclusie.

211. Het beroep, voor zover het strekt tot vaststelling van een schending van artikel 2 EVRM door verweerders, met betrekking tot het klimaatbeleid dat zij sinds 2021 en tot op heden hebben gevoerd en uitgevoerd, is derhalve gegrond, behalve wat het Waalse Gewest betreft. Het arrest wordt bevestigd voor zover het, voor die periode en tot de uitspraak ervan, betrekking heeft op de schending van artikel 2 EVRM door de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ten aanzien van de natuurlijke personen die het voorwerp uitmaken van de zaak. Het zal worden hervormd voor zover het betrekking heeft op het Waalse Gewest en betrekking heeft op de schending van de grondrechten van Klimaatzaak.



212. Anderzijds kan in dit stadium niet worden vooruitgelopen op de vraag of de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de toekomst en tegen 2030 artikel 2 EVRM niet zullen naleven in het kader van het klimaatbeleid dat zij zullen invoeren en dat nog moet worden geactualiseerd in het licht van de huidige Europese doelstellingen die, gelet op hun wetenschappelijke basis, volgens het Hof een geschikt criterium vormen om te beoordelen of verweerdere de mensenrechten naleven.

Het verzoek, voor zover het strekt tot vaststelling dat er ernstige en ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat verweerdere met hun klimaatbeleid voor 2030 artikel 2 EVRM blijven schenden, is daarom ongegrond.

3) *Naleving van artikel 8 van het EVRM*

213. Wat artikel 8 van het EVRM betreft, zijn de Belgische Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van mening dat de betrokken natuurlijke personen moeten aantonen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de opwarming van de aarde en de negatieve gevolgen voor hun woonplaats, en dat de drempel van ernst is bereikt.

Het Hof oordeelde echter dat de voornoemde IPCC-rapporten niet alleen voldoende aantoonde dat de plaats en de levensomstandigheden van alle individuen (en dus ook van de natuurlijke personen die bij de zaak betrokken zijn) beïnvloed worden en vooral zullen worden door de opwarming van de aarde, maar ook dat deze impact uiterst aanzienlijk zal zijn. Deze omvatten, maar zijn niet beperkt tot, gevaarlijke temperatuurstijgingen en zeespiegelstijgingen (Vlaanderen liep een bijzonder risico), een verhoogd risico op overstromingen, watertekorten, een negatieve impact op de menselijke gezondheid (inclusief mentale gezondheid, met het groeiende fenomeen van eco-angst), een bedreiging voor de voedselzekerheid, verhoogde klimaatmigratie en armoede.

Zoals uiteengezet met betrekking tot artikel 2 van het EVRM, is dit risico reëel en onmiddellijk. Het is ongekend en zal waarschijnlijk ernstig afbreuk doen aan het vermogen van de betrokken natuurlijke personen om van hun woning en hun privé- of gezinsleven te genieten.

Het loutere feit dat de overheid eindelijk lijkt te hebben begrepen dat er actie moet worden ondernomen, is niet genoeg om het bovengenoemde oorzakelijke verband uit te sluiten.

214. Voor het overige kan de bovenstaande bespreking van artikel 2 van het EVRM *mutatis mutandis* worden omgezet naar de analyse van artikel 8 van het EVRM, met inbegrip van de drempels voor 2020 en 2030.

Toegegeven, men zou kunnen argumenteren dat de minimumdrempel voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen hoger zou kunnen zijn, aangezien er geen sprake is van het vermijden van het in gevaar brengen van lijf en leden.



van individuen, maar om hun recht op respect voor hun privéleven en woning te beschermen. We mogen echter niet vergeten dat

- Milieubelasting kan alleen leiden tot een schending van artikel 8 EVRM als deze van een bepaalde ernst is,
- de beginselen die zijn ontwikkeld in de context van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 zijn ook van toepassing op artikel 2,
- in de context van artikel 8 van het EVRM moet een billijk evenwicht worden gevonden tussen de concurrerende belangen van het individu en de samenleving als geheel, wat vanuit het oogpunt van het nationale recht betekent dat bijzondere voorzichtigheid moet worden betracht bij het vaststellen van de vereiste drempels met betrekking tot de scheiding der machten.

Het Hof concludeerde dat de respondenten, met uitzondering van het Waals Gewest, zowel voor de verbintenisperiode 2013-2020 als voor de verbintenisperiode 2021 tot op heden ook artikel 8 van het EVRM hadden geschonden ten aanzien van de betrokken natuurlijke personen.

215. Anderzijds is het beroep, om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, ongegrond voor zover het strekt tot een verklaring dat er ernstige en ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat verweerders met hun klimaatbeleid voor 2030 inbreuk zullen blijven maken op artikel 8 EVRM.
216. Aangezien het Hof de vordering van rekwiranten in het hoofdgeding op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM slechts gedeeltelijk heeft toegewezen, moet worden nagegaan of de vordering op grond van de artikelen 1382 e.v. van het oude burgerlijk wetboek, zoals aangevoerd in hun tweede middel, volledig kan worden toegewezen.

2. Tweede middel: schending van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek

IntroduCt/Oft

217. Rekwiranten in het hoofdgeding betwisten de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid van de Belgische Staat en de drie Gewesten op basis van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek en stellen niet schending van de regels van positief internationaal, Europees en Belgisch klimaatrecht, maar van de algemene voorzichtigheidsregel, voor zover deze autoriteiten, zich bewust van het gevaar, hebben nagelaten de nodige maatregelen te treffen om het te voorkomen of in ieder geval te beperken (conclusies van het hoofdgeding, nr. 423, blz. 169).

218. Na te hebben herinnerd aan de beginselen die van toepassing zijn op de burgerlijke aansprakelijkheid (a), onderzoekt het Hof het bestaan van de aan verweerders verweten fouten (b), de schade die rekwiranten in het hoofdgeding stellen (c), het causale verband tussen de gestelde schade en de fouten (d) en, ten slotte, de mogelijke invloed van het gedrag van rekwiranten in het hoofdgeding op de aan verweerders verweten aansprakelijkheid (e).

a) Beginselen die van toepassing zijn op burgerlijke aansprakelijkheid

1) *Fout, schade en een oorzakelijk verband*

219. In overeenstemming met artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek moet aquiliaanse aansprakelijkheid tegelijkertijd aan drie voorwaarden voldoen: het bestaan van een fout, het bestaan van schade en het bestaan van een oorzakelijk verband tussen beide.

220. Onder fout kan worden verstaan "*elke schending van een wettelijke of reglementaire norm die een bepaald gedrag oplegt of verbiedt*" of "*elke schending van de zorgvuldigheidsnorm*", waarbij deze laatste "*wordt geschonden wanneer men zich niet gedraagt zoals een normaal vooruitziend en zorgvuldig persoon in identieke omstandigheden zou doen.*" (Cass., 24 mei 2018, R.G. nr. C.17.0504.N, www-iuportal.be). In dezelfde geest, maar met nadruk op het subjectieve element van schuld, X. Thunis definieert het als zijnde "*de schending, toe te schrijven aan zijn*" (X. THUNIS, 'La faute civile, un concept polymorphe', in *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, J.-L. Fagnart (ed.), Title II, Book 20, 2nd^{ed.}, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 26, n° 27; zie ook de talrijke referenties aangehaald in B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. Dr. CONINCK, F. GEORGE et N. SCHMITZ, "Les faits générateurs de responsabilité", in *Droit de la responsabilité civile*, vol. 1, Brussel, Larcier, 2023, blz. 15 e.v.).

221. Het begrip "schade" bestaat uit "*de aantasting van enig belang of het verlies van enig rechtmatig voordeel*" en veronderstelt "*dat het slachtoffer van de onrechtmatige daad zich nadien in een minder gunstige situatie bevindt dan ervoor*" (Cass., 5 juni 2020, R.G.A.R., 2020, 15712). Het verwijst dus naar het negatieve verschil tussen twee situaties, de eerste is die van het slachtoffer na het schadebrengende feit en de tweede is die waarin het slachtoffer zich in een minder gunstige situatie zou hebben bevonden dan vóór het schadebrengende feit. het ontbreken van dit feit (Conclusies van de procureur des Konings voor Caen, d.d. april 2004, 1.T., 2005, p. 357, noot Estienne; zie in dezelfde zin de definitie van het Vlaamse Gewest, op p. 122 van zijn conclusies).

De schade moet zeker en persoonlijk zijn voor degene die schadevergoeding eist (D. DE CALLATAÏ, "Le dommage réparable", in *Droit de la responsabilité civile*, vol. 2, Bruxelles, Larcier, 2023, blz. 26 en de aangehaalde referenties; over de tweede voorwaarde, zie. Cass. 5 juni 2020, R.G.A.R. 2020,

15712: "Alleen de houder van dat belang of voordeel kan zich beroepen op de inbreuk die is omvang"). Soms wordt geleerd dat schade "geboren en aanwezig" moet zijn, maar dit is niet altijd het geval.

"De uitdrukking is dubbelzinnig en zelfs onnauwkeurig, aangezien de rechter rekening kan houden met toekomstige schade", zodat het gaat om "een onvolmaakte kwalificatie die bedoeld is om onzekere schade uit te sluiten" die "dus het kenmerk van zekerheid dupliceert" (P. VAN OMMESLAGHE, *LeS Obligations*, t. II, Brussel, Bruylant, 2013, p. 1551). Een slachtoffer kan dus "herstel van toekomstige schade eisen en verkrijgen, op voorwaarde dat hij het ontstaan en de omvang ervan met zekerheid aantoot" (C. DELFORGE, C. DELBRASSINNE, A. LELEUX, S. MORTIER, â. VAN ÊUYLEN, L. VANDENHOUTEN, M. DEFOSSE, S. LARIELLE en N. VANDENBERGHE, "Chronique de jurisprudentie (2015-2016) - Aquiliaanse aansprakelijkheid (artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek)

" R.C.J.B., 2019/4, p. 727; in dezelfde zin 1. DURANT, "La réparation dite intégrale du dommage", in B. Dubuisson et P. Jourdain (diF.), *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité Contractuelle et extracontractuelle*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 448 ; D. DE CALLATAÏ, " Le dommage réparable ", *op. cit.*, p. 41 ; B. DuBuisso , "Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire 'Klimaatzaak'", *op. cit.* p. 276). In een arrest van 3 januari 2018 vernietigde het Hof van Cassatie een beslissing waarbij een vordering tot schadevergoeding was afgewezen op grond van het feit dat de eisers niet hadden bewezen dat zij reële en actuele schade hadden geleden, terwijl "de rechter schadevergoeding kan toekennen voor schade die de gelaedeerde in de toekomst zal lijden, op voorwaarde dat de oorzaak van de schade op het tijdstip van de uitspraak op zodanige wijze bestaat dat de rechter in staat is de schade te begroten die noodzakelijkerwijs daaruit zal voortvloeien" (Cass, 3 januari 2018, *Pas.* 2018, nr. 3, p. 9; *R.G.A.R.*, 2018, 15475). Ten slotte is de vraag of de schade vaststaat een feitelijk begrip dat aan de beoordelingsvrijheid van de verwijzende rechter wordt overgelaten (Cass., 14 oktober 2020, *R.G.A.R.*, 2020, 15725).

222. Het juridische begrip oorzaak wordt, in overeenstemming met de theorie van gelijkwaardigheid van voorwaarden, opgevat als de voorwaarde zonder welke de schade zich niet zou hebben voorgedaan zoals in *concreto* (Cass., 13 juni 1932, *Pas.*, I, 189; 18 juni 1973, *Pas.*, I, 968; 27 maart, *Pas.*

1980, *Pas.*, I, 931; 3 mei 1996, *Pas.*, I, n° 146; 21 februari 2001, *Pas.*, I, n° 107). Indien de geleden schade is veroorzaakt door meerdere gelijktijdige fouten, is elk van de auteurs gehouden tot vergoeding van de volledige schade (Cass., 17 oktober 2014, *Pas.*, I, p. 2277; Cass., 17 februari 2017, RG n°C.16.0297.N, www.juridat.be). Wat de verplichting tot betaling van de schuld betreft, zullen deze auteurs dus in principe *in solidum* aansprakelijk zijn (P. VAN OMMESLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge*, t. II, vol. 2, Brussel, Bruylant, 2013, pp. 1630-1631).

De rechter kan de onrechtmatige daad niet veroordelen tot vergoeding van de geleden schade indien hij vaststelt dat er nog twijfel bestaat over het oorzakelijk verband tussen de fout en de schade (Cass., 6 december 2013, *Pas.*, I, p. 2457, concl. T. Werquin). Het bewijs dat de eiser moet leveren is echter geen absoluut bewijs. De rechtspraak neemt genoeg met rechtszekerheid, d.w.z. een hoge mate van waarschijnlijkheid (in die zin met name I. DURANT, "A propos de ce lien de causalité qui doit unir la faute au dommage", in *Droit de la responsabilité*, CUP, 01/2004, p. 27; zie ook P. Vol OMMESLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge*, *op. cit.* p. 1613, die liever spreekt van "redelijke menselijke zekerheid"). Om het oorzakelijk verband uit te sluiten, moet de rechter

"om te kunnen zeggen dat de schade zich zonder de fout toch zo zou hebben voorgedaan...

in concreto, waarbij alle andere voorwaarden van de schade identiek zijn" (Cass., 21 november 2012, *Pas.*, blz. 2272).

223. De bewijslast met betrekking tot de drie bovengenoemde elementen ligt bij de eiser³. Hij moet dus aantonen dat de schade zich zonder de fout niet zou hebben voorgedaan zoals *in concreto* (art. 8.4 van het Burgerlijk Wetboek). Tenzij er een wettelijke uitzondering is, moet het bewijs worden geleverd

De bewijslast moet "*met een redelijke mate van zekerheid*" worden vastgesteld (art. 8.5), waarbij wordt gepreciseerd dat degene op wie de bewijslast rust van een feit "*waarvan naar de aard van het te bewijzen feit niet kan worden gevegd of redelijkerwijs niet kan worden gevegd dat het met zekerheid wordt bewezen*", "*er mee kan volstaan de waarschijnlijkheid van dat feit aan te tonen*". Wat het bestaan van de schade betreft, kan dit met elk rechtsmiddel gebeuren (Cass., 14 oktober 2020, *R.G.A.R.*, 2020, 15725). De vereiste zekerheid is gerechtelijke zekerheid en de schade moet "*niet noodzakelijk zeker zijn in zijn omvang, maar in zijn beginsel*" (D. DE CALLATAY, *op. cit.*, p. 41).

2) *Het gedrag van het slachtoffer*

224. Er zijn twee manieren waarop het gedrag van het slachtoffer in aanmerking kan worden genomen bij het bepalen van de omvang van de schadevergoeding waarvoor de onrechtmatige daad aansprakelijk is, door toepassing van de theorie van gelijkwaardigheid van voorwaarden.

Eenzijds, wanneer de schade is veroorzaakt door samenlopende fouten, waaronder die van het slachtoffer, "*kan de veroorzaker van de schade niet worden veroordeeld tot volledige vergoeding van de schade aan het slachtoffer*" en "*staat het aan de rechter om te beoordelen in welke mate de fout van elke partij heeft bijgedragen tot het ontstaan van de schade en om op basis daarvan het door de veroorzaker aan het slachtoffer verschuldigde deel van de schadevergoeding vast te stellen*" (Cass., 5 september 2003, *Pas.*, I., 1360). De schadevergoeding van het slachtoffer wordt dus "*beperkt wanneer hij zelf een fout heeft begaan die in causaal verband staat met de geleden schade*", waarbij de rechter "*in dit verband rekening moet houden met het relatieve belang van de verschillende fouten, dat wil zeggen met hun grotere of kleinere vermogen om de schade te veroorzaken*" (Cass., 13 maart 2013, *Pas.*, I, nr. 178).

Anderzijds wordt algemeen aanvaard dat het slachtoffer na de schadeveroorzakende gebeurtenis ervoor moet zorgen dat de schade niet onnodig toeneemt. Het slachtoffer is echter niet verplicht om de schade zoveel mogelijk te beperken, maar slechts om redelijke stappen te ondernemen om de schade te beperken indien dit het gedrag van een redelijk en voorzichtig persoon zou zijn geweest (Cass., 14 mei 1992, *J.1.M.B.*, 1994, p. 48; Cass., 13 juni 2016, *A.G.D.C.*, 2017, liv. 6, p. 370).

In beide gevallen ligt de bewijslast van de schuld van het slachtoffer bij degene die de schuld heeft begaan. Bovendien heeft de schuld van het slachtoffer niet tot gevolg dat de causaliteit wordt onderbroken en kan de aansprakelijkheid van de overtreder alleen worden uitgesloten als kan worden aangetoond dat de oorzaak van de schade te wijten is aan de schuld van het slachtoffer.

³⁸ Zelfs indien het Vlaamse Gewest van oordeel is dat het "*moet aantonen dat hem in casu geen enkele fout kan worden verweten*" (conclusies van het Vlaamse Gewest, blz. 122).

PAGINA 01-00003601947-0115-0160-04-03-4



Machinevertaling

zonder deze fout zou de schade zich op dezelfde manier hebben voorgedaan als in *concreto* (P. VAN OMMESLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge, op. cit.*, vol. 2, pp. 1616 en 1629).

3) *De aquiliaanse verantwoordelijkheid van overheden*

225. Door de hoven en rechtbanken te belasten met geschillen die burgerlijke rechten tot voorwerp hebben, beoogde de Belgische Grondwet deze rechten te beschermen door rekening te houden "*noch met de hoedanigheid van de betwistende partijen, noch met de aard van de feiten die een aantasting van rechten zouden hebben veroorzaakt, doch uitsluitend met de aard van het aangetaste recht*", zodat de rechterlijke macht bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van een schade, zelfs indien de auteur "*de Staat, een gemeente of enige andere persoon van publiek recht (...)*" is (Cass, 5 november 1920, *Pas*, I, blz. 239, bekend als het arrest "La Flandria").

Sinds het arrest *La Flandria* wordt dus aanvaard dat de staat aansprakelijk kan worden gesteld bij de uitoefening van zijn uitvoerende functie. Volgens vaste rechtspraak begaat de administratieve overheid een fout die aanleiding geeft tot aansprakelijkheid op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, wanneer zij een gedragswijze aanneemt die ofwel neerkomt op een gedragsfout die moet worden beoordeeld volgens het criterium van de normaliter zorgvuldige en voorzichtige overheid, in dezelfde omstandigheden, of, behoudens een onoverkomelijke fout of een andere rechtvaardigingsgrond, een regel van nationaal recht of een internationaal verdrag schendt die deze autoriteit verplicht zich te onthouden van of te handelen op een bepaalde manier (Cass., 13 mei 1982, *Pas*, I, p. 1086; Cass. 25 oktober 2004, *Pas*, I, p. 1667, n°.

507; Cass. 21 december 2007, *Pas*, I, nr. 661; Cass. 19 maart 2010, *Pas*, I, nr. 200; Cass. 9 februari 2017, *J.T.*, 2019, liv. 6756, p. 33, waarin wordt gepreciseerd dat de volkenrechtelijke bepaling rechtstreekse werking moet hebben in de interne orde).

Het beginsel van de scheiding der machten impliceert niet dat de Staat "*in het algemeen vrijgesteld zou zijn van de verplichting om schade te vergoeden die aan anderen is berokkend door zijn fout of die van zijn organen bij de uitoefening van de wetgevende functie*" (Cass., 28 september 2006, *J.T.*, 1996, blz. 594 e.v. met de conclusies van de eerste advocaat-generaal J.-F. Leclercq, aangeduid als "het beginsel van de scheiding der machten").

"Ferrara").

De fout van de wetgever die op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek tot aansprakelijkheid van de staat kan leiden, bestaat in een gedraging die ofwel een foutieve gedraging is die moet worden beoordeeld volgens het criterium van een normaal zorgvuldige en voorzichtige wetgever, geplaatst in dezelfde omstandigheden, hetzij, behoudens een onoverkomelijke fout of een andere grond tot uitsluiting van aansprakelijkheid, in strijd is met een regel van nationaal of internationaal recht met rechtstreekse werking in de interne orde, die hem verplicht zich te onthouden van of te handelen op een bepaalde wijze (zie in dezelfde zin. Cass. 15 december 2022, RG nr. C.21.0003.F, www.luportal.be; zie ook Cass. 30 april 2015, *Pas* I, p. 1077; zie ook Cass. 10 september 2010, *Pas*, p. 2226). Het is dus verkeerd dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "*aanvoert dat, in het Belgisch recht en meer bepaald in de*

Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie kan de loutere schending van het algemene voorzichtigheidsbeginsel op zich niet de grondslag vormen van een fout van de wetgever en dus geen aanleiding geven tot burgerlijke aansprakelijkheid op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek" (zijn conclusies, blz. 58).

226. Vanuit methodologisch oogpunt moet in beginsel eerst worden nagegaan of een supra-wetgevende regel de wetgever verplichtte om op een bepaalde wijze te handelen of na te laten. Op dit punt sluit het Hof zich aan bij de doctrine die van oordeel is dat "*de mate van bepaaldheid van een wettelijk voorschrift niet uitsluitend afhangt van de bewoordingen van de bepaling die dit voorschrift bevat*" en dat "moet worden nagegaan of een supra-wetgevende regel de wetgever verplicht om op een bepaalde wijze te handelen of zich daarvan te onthouden".

kan alleen worden ervaren door een waardering van de interpretatieve context die er op een bepaald moment betekenis en betekenis aan geeft" (S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble", in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Brussel, Bruylant, 2016, p. 371).

Als er geen sprake is van een schending van een regel die een specifiek gedrag oplegt, moet de rechter nagaan of de wetgever zich heeft gedragen als een normaal voorzichtige en zorgvuldige wetgever in dezelfde omstandigheden. Een van de criteria waarmee rekening kan worden gehouden is of de wetgever de waarschuwing van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft genegeerd of dat er duidelijk sprake was van een schending van een hogere norm (*Ibid.*, pp. 374-376). In zijn conclusie voorafgaand aan het *Ferrara-arrest* was advocaat-generaal Leclercq van mening dat de wetgever niet als een voorzichtig man handelt als hij nalaat te handelen.

wanneer er sprake is van een "gevaar" (in het bijzonder "*wanneer het land wordt bedreigd door risico's voor de veiligheid, de volksgezondheid, de hygiëne, het milieu, enz.*

"niet de nodige maatregelen neemt om haar onderdanen de grondwettelijke rechten en vrijheden en de in het EVRM neergelegde rechten en vrijheden te waarborgen" (Pas, 2006, I, nr. 445).

De Belgische Staat is van mening dat, indien een rechter zou oordelen dat de wetgever niet heeft gehandeld als een normaal voorzichtige en zorgvuldige wetgever, hij zelf een model van die wetgever zou creëren, wat een risico van rechtsonzekerheid en een duidelijke schending van het beginsel van de scheiding der machten zou inhouden, zodat rechterlijke toetsing moet plaatsvinden "*in de marge, zodat de gevaren en beperkingen die verbonden zijn aan een politiek besluit niet kunnen worden verdoezeld*" en dat alleen "*kennelijke beoordelingsfouten kunnen worden bestraft*" (zijn conclusies, pp. 147-148). Hij is van mening dat de

"Hij citeert artikelen van onder andere de professoren Van Drooghenbroeck en Bouhon.

Volgens de eerste zal de rechter, wanneer hij moet nagaan of de wetgever de zorgvuldigheidsnorm heeft nageleefd, "*zich zeer dicht bij een grens bevinden die het beginsel van de scheiding der machten hem verbiedt te overschrijden*", zodat hij "*zelf voorzichtigheid en terughoudendheid zal moeten betrachten*" (S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble", *op. cit.*, p. 380).

Volgens de tweede *"is het niet het positieve recht dat als referentie dient, dan nemen morele overwegingen het over - dat is wat de notie van de normaal gesproken voorzichtige en ijverige wetgever, geïnspireerd door de goede huisvader van weleer, ons aanmoedigt te doen"*. Hij vraagt zich verder af: *"wanneer een wetgevende productie niet onverenigbaar is met het grondwettelijk of internationaal recht, wie anders dan de wetgever zelf, met zijn volledige bevoegdheid (die vandaag de dag weliswaar gerelativeerd is), kan dan de geschiktheid ervan beoordelen ten opzichte van een moreel ideaal - of liever gezegd morele idealen? BOUHON, "La responsabilité civile pour la faute du législateur - Anno 2020", 1.T., 2020, p. 749).*

Het Hof merkt echter op dat deze twee auteurs hun opmerkingen onmiddellijk nuanceren door terecht te benadrukken dat de ruime interpretatie die aan bepaalde rechtsnormen wordt gegeven, tot gevolg heeft dat gevallen waarin de enige norm voor naleving die van de normaal voorzichtige en zorgvuldige wetgever is, worden gemarginaliseerd. Zo merkt S. Van Drooghenbroeck op dat *"de proliferatie van supra-wetgevende normen en de extensieve interpretatie die daaraan wordt gegeven door hun aangestelde interpretatoren het relatief gemakkelijk maken om vast te stellen dat, naast een mogelijke schending van de zorgplicht, de wetgever zich ook schuldig heeft gemaakt aan een schending van een hogere norm die hem verplichtte op een bepaalde manier te handelen"*, met als voorbeeld het *"nalaten te handelen bij ernstig gevaar voor het milieu"*, dat *"kan worden geanalyseerd als een schending van de positieve verplichtingen die op de Staat rusten krachtens de artikelen 2 of 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens"* (S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble", *op. cit.*, p. 380; zie ook de conclusies van advocaat-generaal Werquin, die deze opmerkingen vrijwel *in extenso* herhaalt, voor Cass. 15 december 2022, RG nr. C.21.0003.F, www.juportal.be). In dezelfde geest geeft professor Bouhon aan dat, zelfs in de voornoemde gevallen, *"de verplichting van de staat om op te treden vaak gebaseerd kan zijn op rechtsregels; men denke bijvoorbeeld aan artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat, zoals geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, staten verplicht om op te treden bij bepaalde risico's om voorzienbare schade te voorkomen"* (Fr. Bouhon, *op. cit.*, p. 749).

227. Het lijkt geen twijfel, zoals reeds aangegeven, dat de ontwikkeling van klimaatbeleid het prerogatief is van de wetgever, die op dit gebied over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt. Evenmin kan worden betwist dat *"de rechter zijn subjectieve beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de democratisch verkozen organen"* of dat *"het klimaatbeleid niet kan worden gevoerd zonder rekening te houden met enige andere overweging van bijvoorbeeld sociale cohesie, economische ontwikkeling of andere aspecten van het milieu"* (conclusies van de Belgische Staat, p. 164). Zoals hierboven aangegeven (punt 156), schendt de rechter echter het beginsel van de scheiding der machten niet indien hij zich beperkt tot de naleving van de minimumeisen die zijn vastgesteld door normen van internationaal recht die, gelet op hun context (in de hierboven bedoelde zin), rechtstreekse werking hebben in de bij hem aanhangige zaak, of, bij gebreke van dergelijke normen, indien hij zich beperkt tot het vaststellen, op basis van gegevens waarover een wetenschappelijke en politieke consensus bestaat, van de minimumeisen.



in het geval van een ernstige bedreiging van het milieu, eigendommen of persoonlijke veiligheid.

228. Bij het onderzoek naar schuld *moet*, zoals de Belgische Staat terecht opmerkt, "ervoor worden gemaakt een schuldanalyse a posteriori uit te voeren" (conclusies van de Belgische Staat, blz. 153). De onrechtmatigheid van het gedrag van de Staat moet dus in beginsel worden beoordeeld op het tijdstip van de vaststelling van de betwiste regel, en niet op het tijdstip waarop die regel ongrondwettig of in strijd met een norm van internationaal recht met rechtstreekse werking is bevonden (S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble", *op. cit.*, p. 376; conclusie van advocaat-generaal Werquin voor Cass. 15 december 2022, RG nr. C.21.0003.F, www.iuportal.be). Indien een regel echter, na de vaststelling van de betwiste regel, een zodanige graad van vastberadenheid zou verwerven dat daaruit kan worden afgeleid dat hij de wetgever voortaan verplicht om op een bepaalde wijze te handelen of zich daarvan te onthouden, kan de wetgever ook worden verweten dat hij heeft nagelaten die regel te wijzigen overeenkomstig het aldus bepaalde gebod.

b) Onderzoek naar vermeend wangedrag

229. Ter herinnering: rekwiranten in het hoofdgeding sturen verweerders een dubbel verwijt '

- het feit dat hun aandeel in de wereldwijde inspanning om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen, achterblijft, en meer specifiek: ze vinden dat de Belgische staat en de gewesten de uitstoot van broeikasgassen in België tegen 2020 met minstens 40% hadden moeten verminderen vergeleken met 1990 ;
 - o Voor de toekomst zijn ze van mening dat het te voeren beleid op zijn minst moet streven naar een vermindering van de broeikasgasemissies met 81% in 2030 ten opzichte van 1990;
- het ontbreken van de gezonde en loyale samenwerking die nodig is om een goede klimaatgovernance op nationaal niveau te ontwikkelen.

Alvorens de twee betwiste perioden te onderzoeken, moeten nog twee bezwaren van verweerders worden behandeld, die betrekking hebben op de identificatie van de betrokken MiS a II-bevoegdheden en de beperkte capaciteit van deze partijen in het kader van de strijd tegen de opwarming van de aarde.

Het Hof merkte reeds op dat, zodra de partijen het erover eens zijn dat er geen bindende supra-wetgevende regel van internationaal recht bestaat die de verwerende partijen een specifiek gedrag zou opleggen met betrekking tot de vermindering van broeikasgasemissies, het COUF eerst de naleving van de gedragsnorm (de enige die overigens door de partijen wordt ingeroepen) zal onderzoeken.



rekwiranten in het hoofdgeding), alvorens de kwestie van de artikelen 2 en 8 EVRM ten gronde te onderzoeken.

1) Wat betreft het identificeren van de betrokken krachten

230. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verwijt het arrest dat het geen onderscheid maakt tussen de aansprakelijkheid van de Brusselse wetgever en die van de Brusselse uitvoerende macht.

Zij herinnert eraan dat er tot de aanneming van de voormelde "klimaatordonnantie" van 17 juni 2021 geen enkele wetsbepaling bestond die de Brusselse regering de bevoegdheid gaf of verplichtte om zelf alle nodige maatregelen te nemen om de totale hoeveelheid broeikasgasemissies in Brussel te verminderen. In deze context is de Commissie van oordeel dat de inwilliging van de verzoeken van rekwiranten in het hoofdgeding erop zou neerkomen dat het Brussels Parlement wordt verplicht om ter zake wetgeving vast te stellen, bij gebreke waarvan de Brusselse regering onbevoegd zou kunnen handelen, wat tot verwarring tussen de uitvoerende en de wetgevende macht zou leiden en in strijd zou zijn met het beginsel van de scheiding der machten en met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet.

231. De uitvoerende en wetgevende macht zijn organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via dewelke het noodzakelijkerwijs handelt, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is aansprakelijk voor het stilzitten van zijn organen, voor zover het in gebreke blijft. In dat opzicht is het irrelevant of de fout specifiek toe te schrijven is aan de wetgevende macht, omdat die ten onrechte heeft nagelaten om wetten uit te vaardigen, of aan de uitvoerende macht, omdat die ten onrechte heeft nagelaten om de geldende regels toe te passen of om de wetgevende initiatieven te nemen (indiening van wetsontwerpen, ordonnanties of decreten) die de voorzichtigheid gebiedt.

Zoals hierna wordt uiteengezet (punt 237 en volgende), is het, door rekening te houden met de verbintenissen die België op internationaal niveau is aangegaan - en die inderdaad niet bindend zijn wat betreft het niveau van de nationale bijdragen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, bovenop de verbintenissen die door de Europese Unie zijn aangegaan - en met de verworven wetenschappelijke kennis op het gebied van de klimaatwetenschappen, mogelijk om is het mogelijk om een norm van goed gedrag te definiëren die voldoende nauwkeurig is om, zonder het beginsel van de scheiding der machten te schenden, te kunnen beoordelen in welke mate elke entiteit, met inbegrip van de wetgevende macht, op haar niveau de algemene zorgplicht schendt door, in het kader van de haar toegekende bevoegdheden, af te zien van het nemen van de minimale maatregelen die nodig zijn om de broeikasgasemissies te verminderen en zo te reageren op de klimaatnoodsituatie.

Het initiatief tot wetgeving onttrekt zich overigens niet volledig aan de uitvoerende macht, die de bevoegdheid heeft om wetsvoorstellen, decreten of verordeningen in te dienen. In dit geval zijn er zowel fouten gemaakt bij het definiëren van de noodzakelijke klimaatambities als bij de uitvoering ervan.



zijn begaan door elke entiteit, binnen de grenzen van de bevoegdheden die aan hen zijn overgedragen.

Ten slotte is de Brusselse Executieve sinds de inwerkingtreding van COBRACE, zoals gewijzigd door de Klimaatordonnantie van 17 juni 2021, bevoegd om de nodige maatregelen te nemen om de reductiedoelstellingen te bereiken die zijn vastgelegd in het gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan (de "PRACE") zoals beschreven in paragraaf 66 van de feiten.

2) *Over de beperkte capaciteit van België in de wereldwijde strijd tegen de opwarming van de aarde*

232. Verweerders in het hoofdgeding beklemtonen dat de federale Staat en de deelstaten slechts enkele van de vele actoren zijn in de strijd tegen de opwarming van de aarde, dat hun optreden beperkt is tot de emissies die van het Belgische grondgebied uitgaan en dat de impact van die emissies op wereldschaal minimaal is. Bijgevolg is de Belgische Staat van oordeel dat, indien zou worden overwogen om hem en/of de Gewesten te veroordelen, eerst een belangenafweging zou moeten worden gemaakt, rekening houdend met de gevolgen van een dergelijke veroordeling in het licht van andere beleidsdomeinen van algemeen belang (economisch, fiscaal, budgettair, enz.) en andere acties die reeds door de verschillende Belgische overheden werden ondernomen.
233. Het Hof heeft het middel betreffende de beperkte impact van de inspanningen van België op wereldvlak reeds onderzocht vanuit het oogpunt van de artikelen 2 en 8 EVRM. Waar nodig moet hiernaar worden verwezen (punt 160). Uit de laatste IPCC-rapporten blijkt duidelijk dat elke uitstoot van broeikasgassen telt en een impact heeft op de opwarming van de aarde, aangezien ze het resterende koolstofbudget op wereldniveau vermindert (zie in het bijzonder in het IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C, de technische samenvatting voor besluitvormers, pagina VI van de inleiding: "*Every fraction of a degree more, every year, every choice counts*"). Er moet ook aan worden herinnerd dat, vanuit het oogpunt van de gelijkwaardigheid van voorwaarden, de kleinste fout in principe voldoende is om het regime van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek in werking te stellen.
234. Dat blijkt ook uit de informatie in het dossier (in het bijzonder het rapport van de Nationale Klimaatcommissie, K. De Ridder *et al*, *Évaluation de l'impact socio-économique du changement climatique en Belgique. Étude commandée par la commission nationale climat*, VITO, juli 2020, 253 p., bijlagen C.15 en C16 van het dossier van rekwiranten in het hoofdgeding) dat het uitstellen van inspanningen duurder zal zijn dan het snel doorvoeren van reductiemaatregelen met het oog op het geleidelijk bereiken van netto-emissies gelijk aan nul in 2050 (dit is de "prijs van uitstel"), zoals het Duitse Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld in zijn arrest *Neubauer* van 24 maart 2021 (bewijsstuk 0..14 van rekwiranten).14 van rekwiranten: "*In de praktijk vereist het behoud van de toekomstige vrijheid dat de overgang naar klimaatneutraliteit tijdig wordt ingezet*", overweging 248 e.v., blz. 82 e.v.).



235. Ten slotte zij verwezen naar punt 203 van het Duitse arrest, dat hierboven is geciteerd bij het onderzoek van het middel betreffende de schending van het EVRM (punt 160), en naar punt 204, waarin in het Verdrag van Parijs wordt beklemtoond hoe belangrijk het voor het winnen en behouden van het wederzijds vertrouwen van de staten die partij zijn, is dat zij hun verbintenissen nakomen als sleutel tot de doeltreffendheid van dit akkoord, dat een onmisbaar instrument is in de mondiale strijd tegen de opwarming van de aarde. Hieruit volgt dat de ontoereikende bijdrage van één enkele staat schadelijk is voor de wereldwijde strijd tegen de opwarming van de aarde als geheel.
236. In het licht van al deze factoren is de minimale nationale bijdrage (in termen van vermindering van broeikasgasemissies) zoals hieronder gedefinieerd, op basis van de IPCC-rapporten en de internationale consensus die op dat moment bestond, de exacte maatstaf voor het gedrag dat van een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid mag worden verwacht, met het oog op de risico's van een gevaarlijke opwarming van de aarde.

3) De periode 2013-2020

237. In casu oordeelt het Hof dat het gedrag van de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de periode 2013-2020 foutief is, voor zover de drempels voor hun bijdrage tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, zoals bepaald en toegepast, in het licht van de toenmalige stand van de klimatologie duidelijk ontoereikend waren om het hoofd te bieden aan de risico's van een gevaarlijke opwarming van de aarde.

Ter herinnering: het bestaan van een reëel risico op schade in verband met de opwarming van de aarde en de gevolgen van menselijke activiteiten en stijgende broeikasgasconcentraties zijn ten minste sinds het vierde^e IPCC-rapport in 2007 met voldoende zekerheid bekend (zie punt 12 hierboven).

Zoals hierboven (punt 169) is aangegeven, betekent het feit dat aanpassing een even adequaat antwoord op klimaatverandering kan zijn, niet dat de matiging die in de IPCC-rapporten systematisch wordt bepleit, niet onmisbaar is, ook al is die niet noodzakelijk voldoende of exclusief.

238. Op basis van de elementen uiteengezet in de punten 12 en 15 hierboven, blijkt nu uit de debatten dat België zich er sinds 2007 en minstens sinds 2009 van bewust was dat een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met minstens 25% tegen 2020 nodig was om de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C, ook al had de Europese Unie een minder ambitieuze doelstelling vastgelegd (20%).

In punt 37 e.v. van de feitelijke uiteenzetting heeft het Hof ook de redenen uiteengezet op grond waarvan het van oordeel was dat het minimum van -25% vanaf 2015 geleidelijk aan ontoereikend zou blijken te zijn met het oog op de noodzaak om de opwarming van de aarde "ruim onder de 2°C" te houden.

Het speciale IPCC-rapport van 2018 bevestigde dat de 2°C-doelstelling nu moet worden vervangen door de 1,5°C-doelstelling.

De Belgische Staat wijst er inderdaad op dat het 4e IPCC-rapport (°) een reductiedoelstelling van 25% tot 40% "*globaal voor de Annex I-landen*" vooropstelt, zonder een onderscheid te maken voor elk land afzonderlijk (conclusies, p. 168). Men kan ook aanvaarden dat, in principe,

"(l) the *equi/vire to be found is global*" en dat "*it is therefore not unreasonable for a State to join the Concert of Nations in determining its climate policy*" (conclusies, p. 171). Zoals hierboven aangegeven (punt 169), was het echter aan de Belgische Staat (en de gefedereerde entiteiten), als normaal voorzichtige en zorgvuldige autoriteiten, om, zodra de Staten het niet eens waren geworden over de verdeling van de te leveren inspanningen, ten minste de lagere marge in aanmerking te nemen om de aanvankelijk te leveren inspanningen te bepalen en, zodra een consensus was bereikt over de doelstelling van 1,5°C, ambitieuzer te zijn (zoals het Waals Gewest heeft gedaan, maar ook, zoals reeds vermeld, vele andere staten die zo ver zijn gegaan dat ze zichzelf doelstellingen van -40% voor 2020 hebben opgelegd), gezien de grote risico's die eraan verbonden zijn.

Zoals hierboven in de punten 171 tot en met 176 is uiteengezet, betekent dit niet dat België in absolute termen noodzakelijkerwijs een minimumdrempel van -40 % vermindering van broeikasgasemissies tegen 2020 moest opleggen om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen. Om de hierboven uiteengezette redenen kan het Hof niet met zekerheid vaststellen dat de overgang van 2°C naar 1,5°C in het licht van de algemene zorgplicht moest leiden tot een vermindering van de broeikasgasemissies met -40 % tegen 2020, en *a fortiori* niet dat verweerders destijds in staat waren om die afweging te maken, in theorie of in de praktijk.

Anderzijds is de Rekenkamer van oordeel dat, gelet op de drempel van -25 % die is vastgesteld op basis van een streefcijfer van 2 °C en de overgang van 2 naar 1,5 °C, een vermindering van de broeikasgasemissies op nationaal niveau van -30 % in 2020 ten minste vanaf 2018 (zie punt 176) als een minimum kon worden beschouwd in het licht van de algemene voorzichtigheidsverplichting, waarmee vanaf dat moment rekening moest worden gehouden bij de vaststelling van de klimaatgovernance. Praktisch gezien betekende dit, gezien de nadering van de deadline voor 2020, dat de autoriteiten vanaf 2018 hun doelstellingen voor de vermindering van broeikasgasemissies aanzienlijk zouden moeten verhogen, niet alleen voor 2020, maar ook voor toekomstige deadlines zoals 2030 en 2050.

239. Het feit dat de Belgische klimaatgovernance voldoet aan de normen die door de Europese Unie of op internationaal niveau zijn vastgelegd met betrekking tot de BKG-reductiedoelstellingen, ontslaat de betrokken Belgische overheden niet van hun schuld. Enerzijds verhinderden, zoals hierboven reeds werd aangegeven, de normen die van kracht waren binnen de Europese Unie geenszins dat de lidstaten individueel hogere BKG-emissiereductiedoelstellingen nastreefden, en anderzijds is het een feit dat deze normen, wat de toegewezen BKG-emissiereductiedoelstellingen betreft, ontoereikend waren om het risico op een gevaarlijke opwarming van de aarde het hoofd te bieden. Bovendien, als deze Europese doelstellingen (een vermindering van de broeikasgasemissies met 20%) verder gaan dan de doelstellingen die zijn vastgelegd in de

Deze doelstellingen, die oorspronkelijk waren vastgesteld in het Doha-amendement van 2012 (COP-18, d.w.z. een vermindering van 18%), werden al snel overschreden, aangezien ze vanaf 2014 naar boven moesten worden bijgesteld (zie punt 34 hierboven) en de Overeenkomst van Parijs in 2015 ook een opwaartse herziening van de nationaal vastgestelde bijdragen inhield, hoewel dit niet werd gekwantificeerd.

240. Het Hof heeft het beginsel van de scheiding der machten niet geschonden door rekening te houden met de minimumdrempel die de voorzichtigheid gebiedt met het oog op het risico van een gevaarlijke opwarming van de aarde. Dit is de minimumdrempel, binnen de bandbreedte van mogelijke maatregelen die in de IPCC-rapporten zijn uiteengezet (van -25 % tot -40 % tegen 2020, vergeleken met 1990), om het risico te beperken van ernstige verstoringen in termen van economische en menselijke kosten die bij de toen bekende stand van de klimaatwetenschap met een voldoende mate van zekerheid konden worden voorspeld, indien de broeikasgasemissies niet voldoende zouden worden verminderd.

Onder de minimumdrempel die door voorzichtigheid wordt opgelegd, bestaat, gelet op de omvang van de voorspelde gevolgen van de klimaatverandering, bij ongewijzigd beleid de beoordelingsmarge van elke Staat eenvoudigweg niet meer en is er geen reden meer om afwegingen te maken met andere belangen zoals bijvoorbeeld het behoud van de sociale cohesie of de economische groei (conclusies van de Belgische Staat, p. 165), belangen waarvan niet is aangetoond dat ze niet kunnen worden gevrijwaard door het nastreven van deze minimumdoelstellingen en die ook hoe dan ook zouden worden geschonden bij een gevaarlijke opwarming van de aarde. 165), belangen waarvan niet is aangetoond dat ze niet kunnen worden gevrijwaard door het nastreven van deze minimumdoelstellingen en die hoe dan ook zouden worden geschonden in het geval van een gevaarlijke opwarming van de aarde.

Een dergelijke benadering komt er niet op neer, net zomin als in het kader van het onderzoek van de artikelen 2 en 8 van het EVRM, wetenschappelijke rapporten een "*juridische inwijding*" te verlenen (conclusies van de Belgische Staat, p. 192) of ze onrechtstreeks te erkennen als een "*bron van positief recht*" (conclusies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 86), maar om na te gaan in welke mate de beste klimaatwetenschap het mogelijk maakt om aan de zorgvuldigheidsnorm een voldoende precieze inhoud te geven om het gedrag van de overheid waaraan een fout wordt toegeschreven, juridisch te beoordelen, zonder in de plaats te treden van de discretionaire bevoegdheid van de wetgevende en de uitvoerende macht.

241. Van een normaal voorzichtige en zorgvuldige staat (of gefedereerde entiteit) zou dus mogen worden verwacht dat hij zich tussen 2013 en 2020 aanvankelijk een broeikasgasemissiereductiedoelstelling van 25 % onder het niveau van 1990 in 2020 zou stellen en dat deze doelstelling in 2018, na het akkoord van Parijs, naar boven zou worden bijgesteld, rekening houdend met het feit dat zij, om een opwarming van de aarde met meer dan 1,5 °C te voorkomen, tegen 2020 tot ten minste - 30 % had moeten worden verhoogd. In dit verband herinnert het Hof eraan dat in artikel 4, lid 3, van de Overeenkomst van Parijs het volgende is bepaald: "*De volgende nationaal vastgestelde bijdrage van elke partij*



Hof van Beroep te Brussel - 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891 - blz. 124
vertegenwoordigt een bijdrage van meer dan 1,5°C.

bijdrage die op het vorige nationale niveau is vastgesteld en zal overeenstemmen met zijn zo hoog mogelijke ambitieniveau, rekening houdend met zijn gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en respectieve capaciteiten, met betrekking tot

Machinevertaling

différentes Situations nationales" (cursivering toegevoegd). Redelijkerwijs kan niet worden beweerd dat België niet in staat was zichzelf dergelijke doelen te stellen.

242. Niet alleen was de klimaatgovernance, zoals ze werd geconcipieerd, gebrekkig omdat ze onvoldoende ambitieus was, maar ook vertoonde de uitvoering ervan tekortkomingen en werd het aanvankelijk vooropgestelde doel (dat ontoereikend werd geacht) uiteindelijk slechts bereikt dankzij de Covid-crisis. Het Hof verwijst naar wat hierboven in de punten 178 tot 182 is uiteengezet over de Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest, die elk afzonderlijk niet de nodige maatregelen hebben genomen en hun acties niet doeltreffend hebben gecoördineerd.
243. Er is echter geen enkele fout vastgesteld door het Waals Gewest, dat reeds in 2014 de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met 30 % te verminderen heeft opgenomen in zijn "Klimaatdecreet", een doelstelling waarvan niet wordt betwist dat ze is bereikt aan het einde van de verbintenisperiode 2013-2020 (zie punt 177 hierboven).

Het beroep, voor zover het strekt tot vaststelling van een schending van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek door verweerders met betrekking tot het klimaatbeleid dat zij tussen 2013 en 2020 hebben gevoerd en ten uitvoer gelegd, is gegrond, behalve wat het Waals Gewest betreft. Het arrest wordt dus bevestigd voor zover het voor deze periode betrekking heeft op de schending van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek door de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

4) De periode 2021-2030

244. Het Hof oordeelde ook dat de Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest fouten hebben gemaakt in het huidige klimaatbeleid voor 2030.

Ter herinnering: het definitieve NECP voor 2019 dat momenteel wordt uitgevoerd, is ontworpen op basis van de eerdere doelstelling van de Europese Unie om de broeikasgasemissies in niet-ETS-sectoren tegen 2030 met -35% te verminderen (in samenhang met een algemene broeikasgasreductiedoelstelling voor de Unie van -40% tegen 2030 ten opzichte van 1990, artikel 2, 11^o van Verordening (EU) 2018/1999 van 11 december 2018).

Om de hierboven uiteengezette redenen is het duidelijk dat de Belgische klimaatregering in gebreke is gebleven voor zover zij niet de doelstelling heeft nagestreefd om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met minstens 25% te verminderen ten opzichte van 1990, en vervolgens, vanaf 2018, een ambitieuzere doelstelling voor de toekomst heeft nagestreefd, rekening houdend met de noodzaak van een vermindering met minstens 30% tegen 2020, een minimumdoelstelling die aan elke normaal redelijke en voorzichtige overheid in dezelfde omstandigheden zou zijn opgelegd.

Daaruit volgt dat dit klimaatbeheer ook in gebreke blijft omdat de huidige maatregelen in



reductie beperkt tot -35% voor niet-ETS-sectoren tegen 2030 (in lijn met de algemene Europese doelstelling van -40% ten opzichte van 1990), een drempel die duidelijk onvoldoende is in vergelijking met de drempel (-30%) die al tegen 2020 had moeten worden opgelegd en de daaruit voortvloeiende vertraging in de vermindering van de emissies en de doelstelling van neutraliteit tegen 2050.

Het Hof verwijst opnieuw naar het speciale rapport van het IPCC van eind 2018, waarin wordt gewezen op de gevolgen van een opwarming van de aarde van meer dan 1,5°C en wordt geconcludeerd dat een beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5°C impliceert dat de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ongeveer 45% (tussen 40% en 60%) moet zijn verminderd ten opzichte van 2010 en dat tegen 2050 een netto-uitstoot van nul moet worden bereikt (overweging C1, blz. 12). In de Belgische context betekent een vermindering van de BKG-uitstoot met 40% in 2030 ten opzichte van 2010 een grotere reductie-inspanning dan een vermindering van de uitstoot met 40% in 2030 ten opzichte van 1990.

In hetzelfde verslag staat in punt D1 van de samenvatting voor besluitvormers, op bladzijde 18, dat

"De door landen in het kader van het Akkoord van Parijs aangekondigde mitigatiemaatregelen zullen naar schatting resulteren in een wereldwijde uitstoot van broeikasgassen van 52 - 58 GtCO₂ jr-1 in 2030 (gemiddeld betrouwbaarheidsniveau). De trajecten die rekening houden met deze aangekondigde maatregelen zouden er niet in slagen de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C, zelfs als ze ook rekening zouden houden met een - zeer moeilijk te realiseren - toename van de omvang van de aangekondigde emissiereducties en maatregelen op dit gebied na 2030 (hoge mate van betrouwbaarheid). Overschrijdingen en afhankelijkheid van grootschalige CO₂-eliminatie kunnen alleen worden vermeden als de wereldwijde CO₂-uitstoot ruim voor 2030 begint te dalen (hoge mate van betrouwbaarheid). {1.2, 2.3, 3.3, 3.4, 4.2, 4.4, vak inter- hoofdstuk5 11 van hoofdstuk 4}" (onderstreping toegevoegd).

De Rekenkamer vestigt ook de aandacht op de UNEP-rapporten van 2018 en 2019, waarin wordt gewezen op de ernstige ontoereikendheid van de nationale bijdragen die tot nu toe zijn geleverd.

Zoals reeds vermeld, maken deze wetenschappelijke rapporten en de verbintenissen die België op internationaal niveau is aangegaan, ook al zijn ze niet bindend wat betreft het niveau van de nationale bijdrage die van elk land wordt verwacht, het mogelijk om te bepalen wat het gedrag van een normaal redelijke en voorzichtige overheid zou zijn, geplaatst in dezelfde omstandigheden.

Gezien de noodzaak om voort te gaan op de weg naar een geleidelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de loop van de tijd en de wetenschappelijk aangetoonde noodzaak om tegen 2050 een netto-uitstoot van nul te bereiken, was een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid verplicht om reeds in 2019 in het licht van de meest recente wetenschappelijke bevindingen en de in het kader van het UNFCCC en de Overeenkomst van Parijs aangegane verbintenissen, passende maatregelen vast te stellen en te nemen om tegen 2030 een broeikasgasemissiereductiedrempel van ruim 40% ten opzichte van 1990 te halen.

Het was overigens op basis van soortgelijke overwegingen dat de Europese Unie in 2021 de algemene doelstelling voor de vermindering van de broeikasgasemissies naar boven heeft bijgesteld en deze heeft vastgesteld op -55 % ten opzichte van 1990 in 2030, een drempelwaarde die het Hof om de in de punten 199 tot en met 202 uiteengezette redenen, die hier *mutatis mutandis* kan worden omgezet, als het vereiste minimumniveau beschouwt (en niet als een niveau van -81 % of -61 %, gelet op de vereisten van het beginsel van scheiding der machten), het Hof als het voorzichtige minimum beschouwt (en niet als een niveau van -81 % of -61 %, gelet op de vereisten van het beginsel van de scheiding der machten), waarvan verweerders uiterlijk sinds 2021 op de hoogte hadden moeten zijn.

Deze drempel is redelijkerwijs noodzakelijk om :

- toekomstige generaties blootstellen aan het risico van grote klimaatverstoringen die een deel van het grondgebied onbewoonbaar maken (stijging van de zeespiegel, overstromingsgebieden) of ernstige gevolgen hebben voor de economie, de gezondheid en de toegang tot basisvoorzieningen (hittegolven, stormen, extreme regenval, enz.),
- om in de toekomst een zeer sterke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen op te leggen, over een periode van 20 jaar tussen 2030 en 2050.

Deze twee hypothesen zouden ongetwijfeld veel schadelijker zijn voor de Belgische bevolking als geheel dan de beperkingen en restricties die te verwachten zijn van een hoger ambitieniveau nu, tegen 2030.

De enige manier om het risico te beperken dat men in een van de twee bovenvermelde hypothesen terechtkomt, is het vastleggen van een drempel voor de vermindering van de broeikasgasemissies tot meer dan 40% onder het niveau van 1990 tegen 2030, in dit geval de drempel van -55% die op Europees en federaal niveau werd gevalideerd, zonder enige beoordelingsmarge. De Belgische Staat geeft bovendien expliciet toe dat *"het Groen Pact voor Europa en de doelstellingen die het bevat het ontegensprekelijk mogelijk maken om de gedragsnorm te bepalen zoals voorzien in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek"* (conclusies, p. 177).

Het staat echter buiten kijf dat de Belgische broeikasgasemissies in 2021 opnieuw zijn gestegen en dat, zelfs in het scenario met aanvullend beleid ("WAM"), de verwachte resultaten in 2030 niet eens de doelstelling van -35% in de niet-ETS-sector zullen halen (het aangekondigde resultaat is -34,4%).

De Europese Commissie heeft in haar advies van 14 oktober 2020 over het definitieve PNEC 2019 reeds gewezen op het gebrek aan ambitie van dit plan, kritiek die in 2023 door alle strategische raden van het land werd herhaald (blz. 41 van het bestreden arrest, bijlagen P.38 van de rekwiranten, punt 65 van de uiteenzetting van de feiten).

Zonder een snelle koerswijziging en zonder actualisering van het NECP om rekening te houden met de nieuwe Europese doelstellingen, is het duidelijk dat het huidige beleid tegen 2030 niet zal leiden tot een voldoende vermindering van de uitstoot van broeikasgassen om de steeds dringender wordende klimaatnoodtoestand het hoofd te

PAGINA 01-000D36Q1947-0127-D160-04-03-4



Machinevertaling

Het is waar dat er sinds 2020 op federaal en gewestelijk niveau principiële beslissingen zijn genomen om de op Europees niveau bepaalde doelstellingen te implementeren, zoals beschreven in de punten 64 tot 66 en 68 hierboven, en er wordt momenteel onderhandeld over een nieuw samenwerkingsakkoord om het NECP te actualiseren.

Dit ontslaat de Belgische overheid niet van de fouten die ze heeft gemaakt door tot voor kort een te weinig ambitieus systeem van klimaatgovernance op te zetten en waarvan de gevolgen zullen aanhouden zolang deze nieuwe beslissingen niet worden vertaald in juridisch bindende normen, of op zijn minst in concrete verwezenlijkingen of voldoende overtuigende stimulansen om het gedrag van burgers en bedrijven in de goede richting te sturen. Geen van de ingediende documenten kan garanderen dat de tot nu toe genomen maatregelen het mogelijk zullen maken om de doelstelling van -55% tegen 2030 en klimaatneutraliteit tegen 2050 te halen.

In dit stadium beperkt het Hof zich tot de vaststelling van een fout voor zover de opwaartse herziening van de Belgische klimaatambities voor de verbintenisperiode 2021-2030 te laat heeft plaatsgevonden en het tot op heden gevoerde beleid duidelijk niet in staat is om de doelstelling van een vermindering van de broeikasgasemissies met min 55 % tegen 2030 te bereiken.

245. Zoals hierboven vermeld, bevindt het Waals Gewest zich in een betere positie dan de andere respondenten omdat

- Tegen 2020 heeft het al een BKG-reductiedoelstelling bereikt en ruimschoots overtroffen die al sinds 2014 is vastgesteld op een reductie van 30% ten opzichte van 1990;
Voor de toekomst is de Belgische doelstelling van een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met -47% al opgenomen in de ontwerpherziening van het NECP;
- In het CAPC is de Europese doelstelling opgenomen om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 in totaal met 55% te verminderen ten opzichte van 1990 (pagina 20 van het CAPC);
- een ontwerpdecreet "koolstofneutraliteit" is volgens de pleidooien in tweede lezing goedgekeurd en was op het ogenblik van de kennisneming van de zaak in behandeling bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

In deze context, en in tegenstelling tot de andere respondenten, werd niet vastgesteld dat het Waals Gewest fout zit in het klimaatbeleid dat het voert voor de lange termijn, tot 2030.

5) *Voor beide periodes samen*



246. Overvloedig en zoals hierboven aangegeven, zelfs indien het niet als dusdanig wordt ingeroepen door rekwiranten in het hoofdeding³⁹, schendt België niet alleen de zorgvuldigheidsnorm, zoals hierboven gedefinieerd, maar ook een dwingende norm van internationaal recht die een voldoende bepaalde inhoud heeft gekregen.

Krachtens het algemene rechtsbeginsel volgens hetwelk de rechter verplicht is het geschil te beslechten overeenkomstig de rechtsregel die erop van toepassing is, heeft hij "*de verplichting om, met inachtneming van de rechten van de verdediging, ambtshalve de middelen aan te voeren waarvan de toepassing wordt vereist door de feiten die partijen specifiek ter ondersteuning van hun vorderingen aanvoeren*" (Cass., 4 maart 2013, *Pas.*, I, nr. 526).

Het Hof herinnert er tevens aan dat het algemene rechtsbeginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet vereist dat de rechter de heropening van het geding beveelt wanneer hij zijn beslissing baseert op gegevens waarvan partijen, gelet op de wijze waarop het geding is gevoerd, hadden kunnen verwachten dat zij in zijn arrest zouden worden opgenomen, en die zij hebben kunnen tegenspreken (J.-F. VAN DROOGHENBROECK, "Faire l'économie de la contradiction?", *R.C.J.B.*, 2013/2, blz. 203-248). F. VAN DROOGHENBROECK, "Faire l'économie de la contradiction?", *R.C.J.B.*, 2013/2, blz. 203-248), zoals hier het geval is.

Zoals hierboven uiteengezet, hebben de positieve verplichtingen van België uit hoofde van de artikelen 2 en 8 van het EVRM echter, gelet op de context zoals die hierboven is gedefinieerd, een voldoende definitieve inhoud gekregen, zodat de schending ervan op zichzelf een fout vormt in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek.

6) *Individuele overtredingen*

247. Zoals hierboven aangegeven (in de punten 181 en 203), zijn er duidelijk verschillen tussen elk van de Gewesten en de Federale Staat.

De Belgische Staat benadrukt ook dat hij niet bevoegd is om de gefedereerde entiteiten te dwingen doeltreffender samen te werken. Hij stelt dat hij de nodige en gepaste structuren heeft opgezet voor een goede samenwerking tussen alle betrokken entiteiten. Volgens de Belgische Staat zou de invoering van een meer geïntegreerd klimaatbeheer een hervorming van de Grondwet vereisen, waarvoor in 2019 niet de vereiste meerderheid was. De Belgische Staat stelt ook dat er geen verplichting bestaat om een samenwerkingsakkoord inzake klimaataangelegenheden te sluiten. Hij besluit dat hem geen enkele fout kan worden aangerekend (conclusies op bladzijden 195 tot 198).

³⁹ Rekwiranten verwijten de eerste rechters dat zij ervan zijn uitgegaan dat enkel de doelstellingen die in positieve internationale, Europese en nationale normen van nationaal klimaatrecht zijn vervat, bindend zijn, en dat zij geen rekening hebben gehouden met de mogelijkheid van aansprakelijkheid op basis van een gedragsfout die moet worden beoordeeld volgens het criterium van de zorgvuldige en voorzichtige overheid die normaal in dezelfde omstandigheden verkeert (conclusies van rekwiranten, nr. 425, blz. 170). Anders dan het Waalse Gewest betoogt, sluiten zij echter niet uit dat het Hof in voorkomend geval de aansprakelijkheid onderzoekt die voor de autoriteiten zou voortvloeien uit de niet-naleving van rechtsregels.



De Belgische Staat heeft echter niet aangetoond dat de Belgische federale structuur hem belet om zijn klimaatbeleid te baseren op de bovenvermelde drempels (-25% en -30% voor 2020, -55% voor 2030, ten opzichte van 1990), die zijn bepaald ten opzichte van een niveau waarop er geen beoordelingsmarge meer is met betrekking tot de toekomstige gevaren en beperkingen die verbonden zijn aan het nastreven van een minder ambitieuze emissiereductiedrempel. Bovendien bepaalt het Regeerakkoord van 30 september 2020 in het bijzonder dat de federale regering "*zich een vermindering van de broeikasgasemissies met 55% tegen 2030 tot doel stelt en binnen haar bevoegdheid maatregelen neemt om dit te bereiken*" en "*zich ertoe verbindt om haar bijdrage aan het Nationaal Energie- en Klimaatplan (NECP) in die zin aan te passen door middel van een actieplan*". Dit toont op zijn minst aan dat de Belgische Staat zich in de toekomst in staat acht om een ambitieuzer klimaatbeleid te voeren dan in het verleden.

Noch de Belgische Staat, noch het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, noch het Vlaams Gewest tonen aan dat hun kenmerken een obstakel vormen voor het definiëren en nastreven van een klimaatgovernance die voldoet aan de minimumvereisten opgelegd door de zorgvuldigheidsnorm en, bovendien, de mensenrechten.

Hieruit volgt dat het niet nodig is om verder te gaan dan de voorgaande bespreking in de punten 178 tot 182 (betreffende de schending van de artikelen 2 en 8 EVRM, die hier *mutatis mutandis* van toepassing zijn) om het bestaan van schuld van de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest afzonderlijk aan te tonen. Het volstaat vast te stellen dat hun ambities en resultaten ontoereikend zijn.

248. Het was ook aan de federale staat en de gewesten om effectief samen te werken om dit resultaat te bereiken.

Het is echter een feit dat de samenwerking die nodig is om een doeltreffend klimaatbeheer te definiëren, in België niet naar behoren functioneert: het volstaat vast te stellen dat het tot 2018 heeft geduurd voordat het vorige samenwerkingsakkoord, dat in 2015 werd gesloten, werd gevalideerd en dat de actualisering van het PNEC 2021-2030, die tegen juni 2023 had moeten zijn afgerond, nog steeds niet is voltooid bij gebrek aan een tijdig verkregen samenwerkingsakkoord. Het Hof verwijst ook naar de adviezen die de Strategische Raden van het land in 2014 en 2023 hebben uitgebracht (bewijsstukken F.17 en P. 38 van de rekwiranten, punten 48 en 65 hierboven).

De NECP's waarover onderhandeld is, zijn niet meer dan de som van het beleid dat elke entiteit afzonderlijk voert en missen een transversale en geïntegreerde visie op de maatregelen die op nationaal niveau moeten worden uitgevoerd, wat de tekortkomingen in de samenwerking tussen de federale staat en de verschillende gewesten illustreert.



Elke partij moet te goeder trouw bijdragen om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen, waarvan het resultaat minimaal het hierboven gedefinieerde resultaat in termen van broeikasgasemissiereductiedrempels moet zijn.

Toegegeven, het ontbreken van een samenwerkingsovereenkomst of van voldoende geïntegreerde samenwerking op nationaal niveau leidt op zichzelf niet tot de conclusie dat er sprake is van inbreuken op de samenwerking door alle partijen die geroepen zijn om erover te onderhandelen.

Dit laat echter niet toe dat de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich onttrekken aan hun individuele verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid dat zij tot op heden hebben gevoerd en dat, gelet op het gebrek aan ambitie en resultaten, een fout van elk van hen vormt. Zoals benadrukt in het arrest *Neubauer* van 24 maart 2021 (bewijsstuk 0.14 van rekwiranten), sluit het feit dat het klimaat en de opwarming van de aarde mondiale verschijnselen zijn en dat de door de klimaatverandering veroorzaakte problemen niet door het optreden van één enkele staat kunnen worden opgelost, de op nationaal niveau geformuleerde verplichting om het klimaat te beschermen niet uit. Op dezelfde manier is elke gefedereerde entiteit in principe individueel verantwoordelijk, op haar eigen niveau, voor tekortkomingen in het klimaatbeheer die België verhinderen om het niveau van vermindering van broeikasgasemissies te bereiken dat *op zijn minst* vereist wordt door de naleving van de algemene zorgplicht en de bescherming van de mensenrechten.

Wat het Waals Gewest betreft, kan het zijn dat het zijn verplichting tot samenwerking niet is nagekomen, wat niet voldoende is aangetoond, maar er moet worden opgemerkt dat dit vermeende verzuim geen enkele invloed heeft gehad op de resultaten die het heeft behaald op het gebied van de vermindering van broeikasgasemissies tegen 2020 en op de doelstellingen die het nastreeft voor 2030, en dat het een nuttige bijdrage heeft geleverd aan de Belgische resultaten die zijn behaald voor 2020, zodat dit verzuim, aangenomen dat het wordt vastgesteld, geen verband houdt met de schade die hier in het geding is.

7) Conclusie

249. Het beroep is gegrond, voor zover het betrekking heeft op de vaststelling van schuld van verweerders met betrekking tot het klimaatbeleid dat zij hebben gevoerd en uitgevoerd voor de perioden 2013-2020 en van 2021 tot heden, behalve wat het Waalse Gewest betreft. Het arrest wordt dus bevestigd voor zover het, voor deze periode en tot de uitspraak ervan, betrekking heeft op de vaststelling van de door de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest begane fout.

Aangezien het Hof geen enkele fout van het Waalse Gewest vaststelt, is er geen reden om het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vragen te stellen die het over de grondwettigheid van artikel 1382 van het oude Burgerlijk Wetboek heeft gesteld.



250. Anderzijds kan, zoals hierboven aangegeven, in dit stadium niet worden vooruitgelopen op de fouten die de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de toekomst en tegen 2030 zullen maken in het kader van het klimaatbeleid dat zij zullen invoeren en dat nog moet worden geactualiseerd in het licht van de huidige Europese doelstellingen, doelstellingen die, gelet op hun wetenschappelijke basis, volgens het Hof een adequaat criterium vormen om te beoordelen of verweerders de algemene zorgplicht hebben nageleefd en het volgens het Hof zelfs mogelijk maken om aan normen van internationaal recht (artikelen 2 en 8 EVRM) een voldoende precieze inhoud te geven om normen van internationaal recht te vormen met rechtstreekse werking die een bepaalde gedragslijn opleggen.

Het verzoek, voor zover het ertoe strekt vast te stellen dat er ernstige en ondubbelzinnige aanwijzingen zijn dat verweerders bij de uitvoering van hun klimaatbeleid voor 2030 fouten zullen blijven begaan, is ongegrond.

c) Wat betreft de schade

251. Rekwiranten in het hoofdgeding stellen dat zij schade lijden "*die snel en crescendo verergert*" (conclusies, blz. 317). Zij leggen uit dat er een tijdsverschil van ongeveer veertig jaar is tussen de uitstoot van broeikasgassen en de "*volledige verwezenlijking van hun opwarmingspotentieel*" (*Idem*). Ze onderscheiden drie tijdsneden in de schade die wordt veroorzaakt door de opwarming van de aarde

een die "*de gevolgen omvat van de opwarming van de aarde die we vandaag waarnemen*" en werd veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen van 1750 tot 1980, die leidde tot een opwarming van de aarde met 1,1°C, de tweede heeft betrekking op de schadelijke effecten van de uitstoot van broeikasgassen van 1980 tot nu, die "*de komende jaren geleidelijk week na week, maand na maand, zullen worden gerealiseerd*", maar pas in 2050-2060 volledig zullen zijn gerealiseerd (hoewel ze niet langer kunnen worden vermeden),

- een derde tranche met betrekking tot broeikasgasemissies die vanaf nu worden geproduceerd, die over ongeveer 40 jaar effect zullen hebben en die, opgeteld bij emissies uit het verleden, zouden kunnen leiden tot een opwarming van 3,2 tot 4°C in 2100.

Volgens hen lijden de Belgische burgers "*momenteel onder de latente en sluipende effecten van de emissies tot 1980, terwijl de effecten van de emissies tussen 1980 en 2023 nog voelbaar moeten worden*" (hun conclusies, p. 320). Ze wijzen erop dat de getroffen domeinen van het dagelijks leven de fysieke basisvoorwaarden van het dagelijks leven zijn (hitte), de integriteit van het grondgebied waarin we leven (stijging van de zeespiegel), gezondheid (vooral kwetsbare mensen, maar ook klimaatangst), geopolitieke stabiliteit en veiligheid, voedsel- en energiezekerheid, mobiliteit, de economie en het evenwicht van de financiële markten.



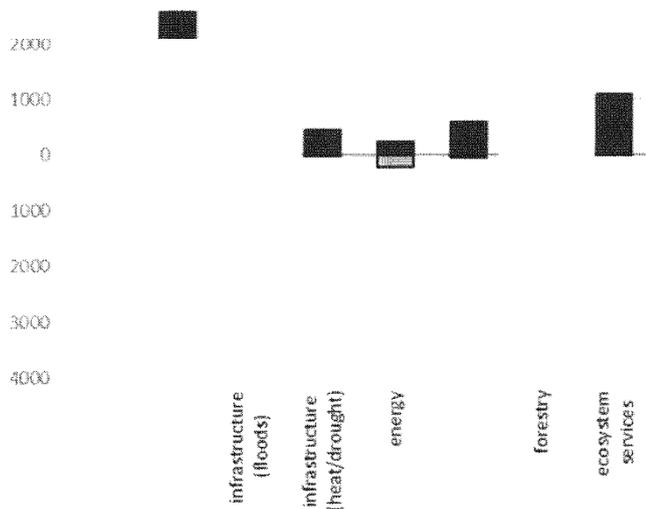
De rekwiranten in het hoofdgeding wijzen erop dat van de verschillende personen in bijlage A "*sommigen de volledige progressieve reo//sot/on van de schade zullen ondervinden gedurende 2100 jaar, anderen niet*", waarbij zij preciseren dat van hen "*meer dan 30% jonger is dan 30 jaar, meer dan 43% jonger dan 35 jaar*", van wie sommigen "*kinderen en adolescenten*" zijn (hun conclusies, blz. 321). En hij voegt eraan toe: "*Gezien de alomtegenwoordigheid en de ernst van deze gevolgen, is het eenvoudigweg onmogelijk om er niet door getroffen te worden*" (*Idem*).

Rekwiranten in het hoofdgeding wijzen ook op de schade die voortvloeit uit de "*prijs van het uitstel*", zowel op het gebied van de individuele vrijheden als op sociaaleconomisch gebied.

Wat de vrijheden betreft, wijzen zij erop dat het uitstel van de maatregelen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen "*een ernstige bedreiging vormt voor de fundamentele rechten en vrijheden van personen (...), aangezien de gevolgen zullen verergeren en de te nemen maatregelen drastischer en duurder zullen worden*" (hun conclusies, blz. 323). In dezelfde geest citeren zij het arrest van het Duitse Grondwettelijk Hof van 24 maart 2021 (arrest *Neubauer*), waarin wordt geoordeeld dat het in strijd is met de door de Duitse grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden om de lasten die voortvloeien uit de beperkingen die noodzakelijk zijn voor het behoud van het klimaat, uit te stellen tot na 2030 (bijlage 0.14 in hun dossier).

252. Wat het sociaaleconomische niveau betreft, halen de rekwiranten in het hoofdgeding een studie van de Nationale Klimaatcommissie van 2020 aan waarin de kosten van de klimaatverandering in België worden geëvalueerd en kosten worden geïdentificeerd "*op het gebied van gezondheid, arbeidsproductiviteit, infrastructuur in samenhang met overstromingen en in samenhang met droogte en hitte, energie, landbouw, bosbouw, ecosysteemdiensten, verzekeringen en grensoverschrijdende gevolgen*". Zij produceren de volgende tabel waarin de geschatte economische kosten worden weergegeven boven niveau 0 en de baten van klimaatverandering onder dit niveau per sector, vergeleken met de huidige omstandigheden, rekening houdend met het RCP8.5 (*business as usual*) klimaatscenario, voor het jaar 2050 (staven) en voor het jaar 2100 (stippen). Bijgevolg zouden de totale kosten ongeveer €9.500 miljoen/jaar bedragen, of ongeveer 2% van het Belgische BBP, terwijl de baten (zachtere winters) €3.000 miljoen/jaar zouden bedragen, of 0,65% van het BBP (ter vergelijking: het jaarlijkse budget van de Federale Overheidsdienst Justitie bedroeg €1.950 miljoen in 2019).





253. Les parties appelantes au principal dénoncent encore une atteinte prochaine au patrimoine des personnes physiques via les impôts qui seront plus élevés pour prendre les mesures nécessaires (conclusions, pp. 325-326). Selon elles, si « *les parties intimées avaient mené une politique climatique prudente et diligente, avec un niveau d'ambition approprié comme d'autres pays l'ont fait, chacune des personnes physiques à la cause bénéficierait de la possibilité de mesures moins incisives, s'inscrivant dans un éventail d'options plus large, à coûts économiques moindres et à chances de réussite plus élevées* » (leurs conclusions, p. 325). Et de citer l'arrêt rendu par le Hoge Raad des Pays-Bas dans son arrêt *Urgenda* du 20 décembre 2019: « *Chaque émission de GES réduit le budget carbone encore disponible (...). Tout report des réductions d'émissions signifie donc que les réductions d'émissions futures devront être de plus en plus importantes pour compenser le report dans le temps et dans l'espace. Cela signifie qu'à chaque report de la réduction des émissions, les mesures d'atténuation à prendre ultérieurement devront, en principe, être de plus en plus intrusives et coûteuses pour atteindre le résultat escompté, et seront également plus risquées (...)* ».
254. Rekwiranten in het hoofdgeding stellen dat de schade zich op het Belgische grondgebied op verschillende wijze manifesteert, maar dat zij elk van de betrokken natuurlijke personen persoonlijk treft, ongeacht hun geografische locatie. Op basis van verschillende rapporten vatten zij de gevolgen als volgt samen
- "Voor Wallonië wordt verwezen naar de dodelijke overstromingen in de zomer van 2021. Voor de huidige en toekomstige schade wordt verwezen naar stedelijke gebieden zoals de stad Luik, die gevoelig is voor overstromingen en hittegolven. In Vlaanderen is het peil van de Noordzee al sinds 1951 gestegen. In 2010 steeg het gemiddelde zeeniveau met 103 mm in Oostende, 115 mm in Nieuwpoort en 133 mm in Zeebrugge in vergelijking met 1970.*



Deze cijfers komen overeen met een gemiddelde stijging van respectievelijk 2,6 mm, 2,9 mm en 3,3 mm per jaar over de voorbije decennia. Tegen 2100 zal het zeeniveau aan de Belgische kust naar verwachting 60 tot 90 cm stijgen, of zelfs 200 tot 300 cm in de meest pessimistische scenario's.

In de toekomstvoorspellingen wordt benadrukt dat in Brussel, als gevolg van de betonophoping, hittegolven tegen 2100 zullen verdrievoudigen, de intensiteit ervan zal verdubbelen en de duur ervan met de helft zal toenemen. In Vlaanderen zullen de grondwaterreserves bijzonder hoog zijn door de hoge mate van bodemafdekking (16%) in de regio. Wat de biodiversiteit en het toerisme in Wallonië betreft, moet het verlies van de Venen worden opgemerkt (...)" (hun conclusies, nr. 839 en 840, p.326).

255. Klimaatzaak stelt dat zij immateriële schade en persoonlijke ecologische schade heeft geleden, aangezien haar maatschappelijk doel is om huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen antropogene klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit, alsmede om het milieu te beschermen. Zij *vordert "een rechterlijk bevel dat ertoe strekt de verergering van de schade te voorkomen of althans te beperken"* (conclusies, blz. 321).
256. De Belgische Staat gaat niet rechtstreeks in op de door rekwiranten in het hoofdgeding gevorderde schade: hij is van oordeel dat de vordering niet strekt tot herstel van bestaande schade, maar enkel tot voorkoming van toekomstige schade (conclusies van het Hof, blz. 144). Het Hof zal op deze vraag terugkomen in het hoofdstuk over het dwangbevel.

Evenzo is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van mening dat rekwiranten in het hoofdgeding niet hebben aangetoond dat hun vorderingen van dien aard zijn dat zij de schade die zij stellen te hebben geleden, vergoeden of voorkomen (conclusies van het Gerecht, blz. 124). Het gaat evenmin nader in op de aard van die schade.

Het Vlaamse Gewest betwist dat rekwiranten in het hoofdgeding persoonlijke en reële schade hebben geleden. Het is van mening dat de gestelde schade niet zeker maar hypothetisch is. De *"gestelde gezondheidsproblemen zijn volgens haar niet bewezen"*, evenmin als de gestelde immateriële schade. Het Vlaamse Gewest is van oordeel dat, voor zover het een ambitieus klimaatbeleid voert en dit beleid de komende jaren zal blijven evolueren, appellanten het niet aansprakelijk kunnen stellen voor de door hen gestelde schade (conclusies, blz. 126-128).

Het Waals Gewest is van mening dat de schade niet zeker, persoonlijk of geografisch voldoende gelokaliseerd is. Net als de Belgische staat en het Vlaamse Gewest is het van mening dat de actie niet gericht is op het herstel van bestaande schade, maar op het voorkomen van toekomstige schade, die onzeker zou zijn aangezien het optreden ervan in de IPCC-rapporten slechts in termen van waarschijnlijkheid wordt voorzien (conclusies van het IPCC, blz. 97 e.v.).



257. Zoals hierboven (punten 126 en 132, ontvankelijkheid) is aangegeven, beperken rekwiranten in het hoofdgeding zich niet tot het stellen van collectieve schade van milieuschade (dat wil zeggen schade aan een collectief belang veroorzaakt door een door de mens veroorzaakte fysieke wijziging van het milieu, naast en onafhankelijk van enige schade aan individuele belangen).

De schade die rekwiranten in het hoofdgeding - natuurlijke personen - vorderen, raakt hun persoon en/of hun privévermogen. Zij is reëel en zowel actueel als toekomstig.

Hittegolven en droogtes komen nu al voor, vooral in België. Het is zeker dat deze periodes zullen toenemen en verergeren naarmate het klimaat opwarmt. Hetzelfde geldt voor extreme regenval die gepaard gaat met overstromingen. Hetzelfde geldt voor het fenomeen van de klimaatgerelateerde ongerustheid en de economische kosten van de klimaatverstoring, die nu al voelbaar zijn, bijvoorbeeld in de begrotingen van de gefedereerde entiteiten, die de gevolgen van de klimaatverstoring hebben moeten opvangen (in het bijzonder de vernietiging van de infrastructuur na de overstromingen van 2021) of de aanpassingen hebben moeten financieren die nodig zijn om de gevolgen te voorkomen (de werken die nodig zijn om de stijging van de zeespiegel tegen te gaan). De verhoogde uitgaven voor de aanpak van de klimaatverandering zullen druk uitoefenen op andere aspecten van de begroting van de federale staat en de deelstaten en de mogelijkheden beperken om andere cruciale sectoren te financieren, zoals onderwijs, justitie, gezondheidszorg, openbaar vervoer, enz.

Het staat redelijkerwijs vast dat deze schade individueel wordt - en zal worden - geleden door elk van de partijen als natuurlijke personen. Geen van de rekwiranten in het hoofdgeding is immuun voor de bovenvermelde negatieve gevolgen van de klimaatverandering, die zich op de een of andere manier op het gehele Belgische grondgebied manifesteren.

Zelfs als hun relatieve impact minimaal is, zijn op de schaal van een staat als België, in vergelijking met de rest van de wereld, de schadelijke effecten van elk van de extra broeikasgasemissies in vergelijking met wat vereist zou zijn geweest onder niet-inbreukmakend klimaatbeheer zeker en worden ze vandaag al gevoeld.

De gevolgen van de vermindering van het resterende koolstofbudget dat nog beschikbaar is om de verstoring van het klimaat te beperken en de kosten van het buitensporig uitstellen van de last om de broeikasgasemissies te verminderen, zullen zeker door elk van de rekwiranten worden gevoeld.

258. Wat Klimaatzaak betreft, is hierboven in punt 127 uiteengezet dat zij aanspraak kon maken op immateriële schade als gevolg van de milieuschade.

Zoals hierboven aangegeven kan een milieuvereniging op zijn minst morele schade lijden als gevolg van de schade die wordt toegebracht aan het collectieve belang om het milieu te verdedigen.



waarvan zij is gevormd (C.C., 21 januari 2016, nr. 7/2016, *Amén.*, 2016, nr. 3, p. 194, pt. B.8.1).

Het doel van deze vereniging is :

- de huidige en toekomstige generaties beschermen tegen antropogene klimaatverandering;
- huidige en toekomstige generaties beschermen tegen het verlies van biodiversiteit;
- de bescherming van het milieu in de zin van de loi van 12 januari 1993 betreffende het recht om milieuzaken aanhangig te maken.

Het is een wetenschappelijk feit dat deze belangen negatief worden beïnvloed door het risico van een opwarming van de aarde van meer dan 1,5°C.

Het Hof oordeelde dat de Belgische klimaatgovernance zoals die tot op heden is uitgevoerd, niet voldoet aan de minimale bijdrage die van België mag worden verwacht, in termen van het terugdringen van broeikasgasemissies, om *dit* risico het hoofd te bieden en daarom zowel artikel 2 en 8 van het EVRM als artikel 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek schendt.

Deze bevinding is voldoende om de schade aan te tonen aan de belangen ter verdediging waarvan Klimaatzaak is opgericht.

d) Wat betreft het oorzakelijk verband

259. De Belgische regering wijst erop dat de impact *"van de broeikasgassen die vandaag op Belgisch grondgebied worden gecreëerd, minimaal is op wereldschaal"*, zodat *"een vermindering van deze impact op zich het probleem niet zou oplossen"* (conclusies, pp. 153-154).
260. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betwist elk causaal verband tussen de haar verweten fout en de door rekwiranten in het hoofdgeding gestelde schade (conclusies, blz. 48). Het herinnert eraan dat het moeilijk is om *"een causaal verband aan te tonen tussen het optreden of nalaten van een Staat met betrekking tot het klimaat en de specifieke gevolgen voor de situatie of de rechten van een bepaalde eiser"*, aangezien *"aansprakelijkheidskwesties met betrekking tot de opwarming van de aarde worden gekenmerkt door een bijzonder zwak causaal verband tussen de fout en de schade"*, terwijl er *"voor de inwerkingtreding van aansprakelijkheid een causaal verband moet bestaan tussen een specifieke fout en specifieke schade"*. Volgens de regio halen rekwiranten in het hoofdgeding talrijke rapporten aan, waaruit niet blijkt dat *"Ze bewijzen ook niet "dat als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die en die maatregelen had genomen, er geen hittegolven zouden zijn, geen toename van vectoroverdraagbare ziekten, geen overstromingen en geen onrust"*.



allergisch. Zij5 heeft derhalve geen oorzakelijk verband aangetoond tussen de fout en de gestelde schade" (conclusies, blz. 53-54).

261. Ook het Vlaamse Gewest betwist het oorzakelijk verband, op grond van het feit dat *"zijn beleid slechts een zeer marginale invloed heeft op dit mondiale probleem"* (haar conclusies, p. 129). *Aangezien de vermeende nalatigheid van het Vlaamse Gewest "slechts een minimale impact kan hebben op het klimaatprobleem (minder dan 0,50%), is het volgens haar twijfelachtig of aan de voorwaarde met betrekking tot het oorzakelijk verband is voldaan"* (haar conclusies, p. 130), zelfs al geeft het Vlaamse Gewest toe dat *"het klimaatprobleem slechts een zeer marginale invloed heeft op het klimaatprobleem"* (haar conclusies, p. 129). 130), ook al geeft ze toe dat *"elke persoon aansprakelijk kan worden gesteld voor een fout die een noodzakelijke voorwaarde is voor de geleden schade in de praktijk"* en dat er geen onderscheid wordt gemaakt *"naargelang de meer of minder belangrijke rol die de fout heeft gespeeld in de schade"* (haar conclusies, p. 122).
262. Het Waalse Gewest betwist ook elk causaal verband tussen de vermeende schendingen en de schade en stelt dat, met of zonder de nodige maatregelen, niet kan worden uitgesloten dat de gevreesde schade zich toch zal voordoen. Het beklemtoont dat de oorzaken van de schade wereldwijd zijn en dat elke Staat afzonderlijk niet bij machte is de schade te veroorzaken of te voorkomen en dat de veroordeling van bepaalde "verantwoordelijken" met uitsluiting van andere "verantwoordelijken" het niet mogelijk zal maken de schade te herstellen en het slachtoffer geen voordeel zal opleveren (zie de prejudiciële vraag die het op blz. 103 van zijn conclusies formuleert).
263. Vanuit het oogpunt van de gelijkwaardigheid van de voorwaarden is het feit dat de verzoekende partijen in het hoofdgeding de Gemeenschappen niet in het geding hebben geroepen, hoewel sommige van hun bevoegdheden betrekking hebben op het klimaatbeleid, en dat zij *"geen enkele poging hebben gedaan om de verantwoordelijkheid van elk van de betrokken wetgevers af te bakenen"* (memorie van de Belgische Staat, blz. 156) irrelevant. Bovendien zijn de Gemeenschappen niet betrokken bij de samenwerkingsakkoorden die tot op heden werden gesloten om de internationale verplichtingen van België in de strijd tegen de opwarming van de aarde na te komen.
264. Ter herinnering: de schade die rekwiranten in het hoofdgeding stellen, manifesteert zich chronologisch in drie opeenvolgende fasen, als volgt
- een eerste tranche die de gevolgen omvat van de opwarming van de aarde die we momenteel waarnemen en die werd veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen tussen 1750 en 1980, die leidde tot een opwarming van de aarde met 1,1°C,
 - het tweede betreft de schadelijke effecten van de uitstoot van broeikasgassen van 1980 tot nu, die geleidelijk zullen worden gerealiseerd, maar pas in 2050-2060 volledig zullen zijn gerealiseerd,
 - Een derde tranche heeft betrekking op broeikasgasemissies die vanaf nu worden geproduceerd, die over ongeveer 40 jaar effect zullen hebben en die, opgeteld bij emissies uit het verleden, zouden kunnen leiden tot een opwarming van 3,2 tot 4°C in 2100.

265. Dit zou zelfs zijn gebeurd als de respondenten hun ambities tijdig hadden verhoogd, aangezien vóór de jaren tachtig de maatregelen die nodig waren om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen nog niet duidelijk identificeerbaar en kwantificeerbaar waren en bovendien de technologische middelen om dit aan te pakken (met name hernieuwbare energie) nog niet voldoende waren ontwikkeld.
266. Een deel van het tweede deel van de schade is reeds aanwezig. Hoewel vaststaat dat de hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen zonder de schuld van verweerders minder zou zijn geweest, is het niet voldoende zeker dat de gevolgen van de opwarming van de aarde als zodanig, die een deel van de door rekwiranten in het hoofdgeding gestelde schade vormen, hadden kunnen worden beperkt indien verweerders reeds in de tweede bovengenoemde verbintenisperiode (2013-2020) hun ambities op het gebied van de vermindering van de broeikasgasemissies hadden verhoogd. Andere landen hebben dit voorbeeld gevolgd en helaas worden de gevolgen van de opwarming van de aarde nu sterker en sneller gevoeld dan aanvankelijk werd verwacht. In dit opzicht is het hooguit het verlies van een kans om de effecten van de opwarming van de aarde te voorkomen zoals ze zich nu al voordoen in Europa (hittegolven, droogtes, overstromingen, enz.) dat oorzakelijk verbonden is met de tekortkomingen die vanaf 2013 zijn waargenomen. Voor de oplossing van het geschil is het echter niet nodig om het percentage van dit verlies aan kans nauwkeuriger te bepalen (voor zover dit mogelijk is).

Naast de schadelijke effecten van de uitstoot van 1980 tot nu, vond de rechtbank toch dat er een oorzakelijk verband was met de begane fouten:

- eco-angst, een gezondheidsprobleem waarvan is aangetoond dat een aanzienlijk deel van de bevolking er last van heeft (bewijsstuk E.22 van rekwiranten, studie van *The Lancet Countdown*),
- immateriële schade die het gevolg is van het feit dat rekwiranten zich bewust zijn van de ontoereikendheid van de maatregelen die de Belgische autoriteiten hebben genomen om de belangen van toekomstige generaties te beschermen,
- schending van de door Klimaatzaak verdedigde belangen.

Bovendien hebben de ontoereikende ambities uit het verleden ook nu nog effect. Ze vertragen op zijn minst het bereiken van de doelen die op nationaal niveau nodig zijn om samen met andere landen een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen.

De buitensporige verlaging van het resterende koolstofbudget, die het gevolg is van zowel vroegere als huidige fouten, betekent dat de inspanningen die nodig zijn om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen, zullen worden uitgesteld, wat noodzakelijkerwijs nadelige gevolgen zal hebben voor rekwiranten in het hoofdgeding, niet alleen in sociaaleconomisch opzicht, maar ook wat de grondrechten betreft, die beperkter zullen zijn dan het geval zou zijn indien



de noodzakelijke maatregelen tijdig waren genomen (de "prijs van het uitstel", in de woorden van rekwiranten in het hoofdgeding). Deze schade bestaat thans in volle omvang, aangezien de broeikasgasemissies verder in de atmosfeer worden uitgestoten dan uit voorzichtigheid en met eerbiediging van de mensenrechten noodzakelijk is. Ten slotte wijst het Hof op het risico van ondermijning van de mensenrechten van toekomstige generaties, die wellicht ook worden geconfronteerd met de noodzaak om hun broeikasgasemissies sneller en zonder passende overgang te verminderen. De bewustwording van het risico dat iemand zijn nakomelingen zonder adequaat klimaatbeheer een onherstelbaar vernietigd milieu of aanzienlijk minder gunstige levensomstandigheden kan nalaten, vormt compensabele immateriële schade die rekwiranten in het hoofdgeding als individuen persoonlijk hebben geleden.

267. Het derde deel van de schade, de gevolgen van broeikasgasemissies die vandaag worden geproduceerd, is toekomstige schade die nog kan worden voorkomen of waarvan op zijn minst het risico kan worden beperkt.

In dit verband bevestigen de meest recente wetenschappelijke gegevens het bestaan van een window of opportunity tussen nu en 2030 om de gevaarlijke opwarming van de aarde tegen te gaan (laatste jaarverslag van het UNEP voor 2022, bewijsstuk E.28 van rekwiranten in het hoofdgeding).

268. Het Gerecht heeft geconcludeerd dat er een causaal verband bestaat tussen de fouten die het heeft vastgesteld en de schade die rekwiranten in het hoofdgeding hebben geleden, bestaande in :

- in het fenomeen eco-angst;
- in immateriële schade als gevolg van de bewustwording van de ontoereikendheid van de maatregelen die de Belgische autoriteiten hebben genomen om de belangen van toekomstige generaties te beschermen; in het verlies van een kans om de gevolgen van de opwarming van de aarde te voorkomen zoals die zich vandaag al voordoen in Europa (hittegolven, droogtes, overstromingen, enz.) en zoals ze zich in de toekomst zullen voordoen;
- in de buitensporige verlaging van het resterende koolstofbudget in vergelijking met wat nodig was voor een goede klimaatgovernance, met alle toekomstige maar zekere gevolgen van dien;
- in het ondermijnen van de belangen die Klimaatzaak verdedigt.

Zonder de begane fouten zou de eco-angst zijn afgenomen, net als het morele vooroordeel, zou het resterende koolstofbudget niet in dezelfde mate zijn aangetast, zouden de belangen van Klimaatzaak zijn gevrijwaard en zou België beter in staat zijn om, in overleg met andere landen, effectief te strijden tegen het risico van een gevaarlijke opwarming van de aarde.

- e) Wat het gedrag van rekwiranten betreft

269. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft uiteengezet dat het sinds meerdere jaren *"talrijke ordonnanties en besluiten heeft goedgekeurd en verschillende strategische plannen heeft goedgekeurd die (in hoofdzaak of incidenteel) tot doel hebben de uitstoot van broeikasgassen te verminderen"*, maar dat de rekwiranten in het hoofdgeding *"deze beslissingen⁵ (die volgens hen ontoereikend zijn) nooit hebben betwist en er in⁵ het kader van het onderhavige beroep van afzien"* (conclusies, blz. 5).

Voor zover deze opmerking moet worden uitgelegd als een schending door rekwiranten in het hoofdgeding van hun verplichting om hun schade te beperken, kan zij niet staande worden gehouden: enerzijds hebben de verzoekende partijen in het hoofdgeding hun beroep ingesteld in 2015, dat wil zeggen slechts twee jaar na de eerste aangevochten periode (2013-2020, dat wil zeggen de tweede verbintenisperiode), en anderzijds kon van deze partijen niet worden verwacht dat zij systematisch elke beslissing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (en, meer in het algemeen, van de verwerende partijen) zouden betwisten, temeer daar zij het Belgische klimaatbeleid in zijn geheel ter discussie stellen.

270. Het Vlaams Gewest is van zijn kant van oordeel dat, indien het Hof oordeelt dat er een causaal verband bestaat tussen de hem verweten fout en de door rekwiranten in het hoofdgeding gestelde schade, moet worden vastgesteld dat ook rekwiranten aansprakelijk zijn: *"Rekwiranten produceren immers zelf ook broeikasgasemissies. (...) Men zou dus kunnen stellen dat zonder het optreden van elk van de appellanten de schade niet zou zijn opgetreden zoals zij is opgetreden. De verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij verweerders. Zij concludeerde dat er in dit geval "alleen sprake kan zijn van gedeelde aansprakelijkheid"* (haar conclusies, blz. 131).

Zoals het Hof echter opmerkt, veronderstelt aquiliaanse aansprakelijkheid dat aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan, namelijk schuld, schade en een oorzakelijk verband, en *"het enkele feit dat een handeling schade veroorzaakt, volstaat niet om deze als gebrekkig te beschouwen"* (conclusies van het Hof, blz. 121-122). In casu heeft het Vlaamse Gewest in het hoofdgeding echter niet aangevoerd - laat *staan* aangetoond - dat er sprake was van schuld in hoofde van rekwirantes.

D. De functies

1. Toepasselijke principes

a) Bevel en het beginsel van de scheiding der machten

271. De vraag van de eerbiediging van het beginsel van de scheiding der machten rijst niet alleen in het stadium van het onderzoek van de vraag of er sprake is van een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM of de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek (is de door deze bepalingen opgelegde verplichting voldoende duidelijk - in voorkomend geval rekening houdend met de hierboven omschreven context - om een particulier in staat te stellen de schending ervan aan te klagen in het kader van een subjectief geschil), maar ook, indien het antwoord bevestigend is, in het stadium van de maatregelen die door de rechter kunnen worden bevolen.



In zijn conclusies voorafgaand aan een vonnis van 26 juni 1980 wees de toenmalige procureur-generaal, de heer Venu, erop dat de rechtbanken van de rechterlijke macht *"in de Staat een Macht vormen die de natuurlijke hoeder is van alle subjectieve rechten"* en dat de Grondwet hun *"noodzakelijkerwijs de taak heeft toevertrouwd verhaal te bevelen voor onrechtmatige inbreuken op die rechten"* (Pos, 1980, I, p. 1355), zodat zij *"het beginsel van de scheiding der machten niet schenden door in te grijpen in de bevoegdheden die zijn voorbehouden aan de uitvoerende macht wanneer zij, teneinde de rechten van het slachtoffer van de onrechtmatige handeling van het bestuursorgaan te herstellen, vergoeding in natura van de schade gelasten en dit orgaan de maatregelen voorschrijven die zijn bedoeld om een einde te maken aan de schending van de rechten van het slachtoffer"* (p. 1356). Hij preciseerde echter dat de rechter niet *"in de plaats van (het bestuursorgaan) handelingen kan verrichten waartoe alleen dit orgaan bevoegd is"*, zodat hij bestuurshandelingen noch nietig kan verklaren noch kan hervormen. Daarentegen kan de rechter wel een bevel geven, dat echter individueel van aard moet zijn: *"een dergelijk bevel is op zichzelf niet in strijd met het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst, zelfs niet wanneer de opgedragen werkzaamheden betrekking hebben op staatseigendommen die door de staat aan een openbare dienst zijn toegewezen"*. Dit beginsel sluit alleen maatregelen van gedwongen tenuitvoerlegging uit, wat dus een dwangsom niet uitsluit *"die, hoewel zij een indirect dwangmiddel vormt, niet wordt geanalyseerd als een middel van gedwongen tenuitvoerlegging"* (pp. 1357-1361).

Sindsdien is het algemeen aanvaard dat de rechtbanken van de rechterlijke macht, die, zoals hierboven aangegeven, bevoegd zijn om elke onwettige inbreuk op subjectieve rechten door de overheid zowel te voorkomen als te verhelpen, zonder het beginsel van de scheiding der machten te schenden, de administratie kunnen bevelen om maatregelen te nemen om een einde te maken aan dergelijke inbreuken (Cass, 26 juni 1980, Pas, I, p. 1350 e.v.; Cass. 1^{er} oktober 2007, Pas, I, p. 1676; Cass. 4 september 2014, Pas, I, p. 1731). Dit beginsel verbiedt hen echter om *"buiten deze hypothese handelingen van openbaar bestuur te stellen en handelingen van de administratieve overheden te hervormen of nietig te verklaren"* (Cass. 4 september 2014, Pas., I, p. 1731). De aldus gelaste maatregelen kunnen de overheid immers niet de keuze ontnemen van de maatregelen die moeten worden uitgevoerd om het gelaste resultaat te bereiken. In het vornoemde arrest van 4 september 2014 heeft het Hof van Cassatie dus terecht geoordeeld dat het bestreden arrest zijn beslissing rechtvaardigde om [eiseres] te gelasten *"het haar toebehorende betwiste perceel uit cultuur te nemen"*, maar haar niet kon gelasten om, zonder voorbij te gaan aan het algemene rechtsbeginsel van de scheiding der machten, dat perceel *"een bestemming als weiland, hooiland, braakland of groenstrook te geven"* (Cass, 4 september 2014, Pas, I, p. 1731). Meer recent oordeelde het Hof dat *"de rechter die, met het oog op het volledige herstel van de rechten van een benadeelde, de vergoeding in natura van diens schade beveelt door de overheid te gelasten maatregelen te nemen die een einde maken aan de schadelijke onrechtmatigheid, de onrechtmatigheid moet aangeven waaraan die maatregelen een einde beogen te maken en, zonder die overheid haar bevoegdheid te ontnemen, de overheid moet gelasten maatregelen te nemen die een einde maken aan de onrechtmatigheid"*.

(Caso., € ^{ie} april 2022, RG nr.

C.21.0338.F, www.juportal.be). In de conclusie die aan dit arrest voorafging, had advocaat-generaal de Koster gesteld dat *"het bestreden vonnis weliswaar een voldoende nauwkeurig geformuleerde*



Hof van Beroep te Brussel -2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891 - blz. 143
hoofdstraf diende op te leggen wanneer aan die straf een dwangsom was verbonden (...), maar dat het eiseres niet van haar vrijheid mocht beroven (...)".

Machinevertaling

van appreciatie met betrekking tot de keuze van de meest geschikte maatregel om de vergoeding in natura van de door de schuld van de eiser veroorzaakte schade te verzekeren, bij gebreke waarvan het beginsel van de scheiding der machten zou worden geschonden".

Dezelfde beginselen zijn *mutatis mutandis* van toepassing op de wetgevende macht.

Met betrekking tot het soort geschillen dat aan het Hof is voorgelegd, zijn verschillende auteurs van mening dat het feit dat een bevel aan de uitvoerende of zelfs aan de wetgevende macht wordt gericht, niet noodzakelijkerwijs een schending van het beginsel van de scheiding der machten vormt indien het, zoals de maatregel ter vermindering van de broeikasgasemissies waarom rekwiranten in het hoofdgeding hebben verzocht, *"algemeen blijft, van de orde van het te bereiken resultaat met het oog op de naleving van een hogere norm, zonder dat nauwkeurig en uitputtend wordt aangegeven met welke middelen dit resultaat moet worden bereikt"* (S. VAN DROOGHENBROECK, "Flandria, Anca, Ferrara ..."). Urgenda? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction", 1. 7. 2020/36, p.. 750, waarin staat dat een dergelijke maatregel bij geschillen over grondrechten zelfs *"kan worden ingegeven door de noodzaak om het recht op een doeltreffende rechtsbescherming, dat onder meer wordt gewaarborgd door artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, te eerbiedigen, onder meer wordt gewaarborgd door artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie"* en dat *"het er niet om gaat het beginsel van de scheiding der machten overboord te gooien om aan de Europese vereisten te voldoen, maar eenvoudigweg, in een verzoenende benadering, de uitlegging te kiezen die het best aan die vereisten kan voldoen"*). Verschillende auteurs zijn dezelfde mening toegedaan (X. Thunis, "Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion?", *Amén.* 2022, blz. 34; M. WUINE, "Analyse du jugement du tribunal de première instance dans l'affaire climat à la lumière des décisions rendues dans 'l'Affaire du siècle' et Urgenda", *J.L.M.B.*, 2022/8, p. 367; zie ook P. LEFRANC, "de klimaatzaak vonnis: wachten op "de man de bomen plantte"?", *7.M./i.*, 2021/4, p. 340; E. DE KEZEL, "De Belgische klimaatzaak: het aansprakelijkheidsrecht als gamechanger?", *7.O.O.*, 2021, p. 216).

Het Hof overweegt tevens - anders dan in het bestreden arrest - dat, gelet op zowel de schendingen van de artikelen 2 en 8 EVRM als van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek, een rechterlijk bevel om deze onrechtmatige inbreuk op individuele rechten ongedaan te maken in beginsel niet in strijd is met het beginsel van de scheiding der machten.

Het opleggen van een dergelijke reductie ter voorkoming van de opwarming van de aarde ontnemt, zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betoogt, de overheid niet de keuze van de te nemen maatregelen om de doelstelling van beperking van de opwarming van de aarde te bereiken, en "versteent" evenmin het overheidsoptreden, zoals het Waals Gewest stelt (conclusies op blz. 84), aangezien het onbetwistbaar is (en overigens niet ernstig wordt betwist) dat het om een absoluut noodzakelijke maatregel gaat (ook al is die niet noodzakelijkerwijs voldoende) om de doelstelling van beperking van de opwarming van de aarde te bereiken, het Hof zich beperkt tot de vaststelling van een over meerdere jaren te bereiken minimumdrempel voor vermindering, waaronder sprake is van schuld of niet-nakoming (een drempel die



verweerders in het hoofdgeding dus vrij kunnen opwerpen) en dat deze autoriteiten over een brede waaier van concrete maatregelen beschikken om dat doel te bereiken (zoals blijkt uit de uitvoerige bespreking van de maatregelen die reeds zijn genomen in de vorm van de door verweerders in het hoofdgeding gevorderde beschikking).

Machinevertaling



b) Bevel en verbod om te beslissen bij wijze van algemene bepaling

272. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is eveneens van mening dat indien het Hof het verzoek van rekwiranten in het hoofdgeding zou toewijzen, het zou oordelen bij wege van algemene maatregel, in strijd met artikel 6 van het Wetboek van Rechtsvordering (conclusies van het Hof, blz. 113).
273. Artikel 6 van het Wetboek van Gerechtelijke Rechtsvordering bepaalt dat rechters "*geen algemene en regelgevende uitspraak mogen doen over de zaken die aan hen zijn voorgelegd*". Overgeërfd uit het Franse recht (voormalig art. 5 van het Burgerlijk Wetboek), dat zich ontwikkelde in een context van wantrouwen jegens rechters die sterk afweek van de heersende opvatting in ons rechtssysteem, heeft artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek niettemin een basis in ons grondwettelijk recht. Zoals P. Martens schrijft, "*zelfs zonder het te moeten verklaren door een geschiedenis die niet de onze is, is het de uitdrukking van de scheiding der machten (...)*" (P. MARTENS, "Que reste-t-il de l'article 6 du Code judiciaire?", in *Le Code judiciaire a 50 ans. Et après? Hommage à E. Krings et M. Storme*, Brussel, Larcier, 2018, p. 185). Deze bepaling moet dus in de eerste plaats in het licht van dit beginsel worden uitgelegd. Het Hof heeft reeds opgemerkt dat het beginsel van de scheiding der machten niet noodzakelijkerwijs in de weg staat aan het door rekwiranten in het hoofdgeding gedane beroep.

Bovendien was het hoofddoel van deze bepaling de rechter te verbieden om wetten te maken, ook al werd ze in Frankrijk en België vooral toegepast om beslissingen te bestraffen die naar gerechtelijke precedënten verwezen zonder enige andere motivering (P. BELLET, "Servitudes et libertés du juge : les articles 4 et 5 du Code civil français", in *Arguments d'autorités et arguments de raison en droit*, G. Haarscher, L. Ingber en R. Vander Elst (eds.), Brussel, Ed. Nemesis, 1988, pp. 153 en 157).

In casu is het verzoek van rekwiranten in het hoofdgeding echter niet bedoeld om het Hof te verzoeken uitspraak te doen. Een gezaghebbende autoriteit wijst erop dat een algemeen bevel om een staat te verplichten de uitstoot van broeikasgassen te verminderen "*niet rechtstreeks van invloed is op de rechten en verplichtingen van burgers die geen partij zijn bij het geschil, en evenmin tot doel heeft iemand een specifieke norm op te leggen*" (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAViD, A. PicauE, C. LANGLois en B. GOMES, *op. cit.* blz. 30).

c) Ini nctie en respect voor de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten

274. Ten slotte wijzen de verwerende partijen op het probleem van de verdeling van de milieuzaken tussen hen, zodat het ondenkbaar zou zijn hen allen tezamen te veroordelen zonder inbreuk te maken op de grondwettelijke beginselen betreffende de verdeling van de bevoegdheden.
275. Het lijkt geen twijfel dat in het kader van een interne procedure als de onderhavige in beginsel de autoriteiten moeten worden ingeschakeld die bevoegd zijn voor een bepaalde klimaataangelegenheid, en dat "*bij de toepassing van de beginselen van exclusiviteit van bevoegdheid*".

en autonomie in de uitoefening ervan (...) niemand kan uiteindelijk worden verplicht meer of iets anders te doen dan wat binnen "zijn" deel van de verantwoordelijkheid valt, zoals bepaald door de bevoegdheidsregels" (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, 1. HACHEZ, Ū. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C.

LANGLois en B. GOMES, op. cit. blz. 34). Deze auteurs zijn echter van mening dat "(a)b zolang het niet gaat over de precieze identificatie van de te ondernemen acties, een algemeen bevel tot handelen, gericht aan alle (federale en gefedereerde) overheden die beschikken over de bevoegdheden die relevant kunnen zijn voor het bereiken van het voorgeschreven resultaat" niet "laakbaar lijkt in termen van de canons van het Belgische federalisme", een algemeen bevel kan "worden vervuld door alle autoriteiten te identificeren die, in termen van bevoegdheden, in staat zijn om op te treden om het gewenste resultaat te bereiken", waarbij het aan hen wordt overgelaten "om vervolgens de te ondernemen acties te bepalen" (Idem).

Het Hof overweegt ook dat een veroordeling van alle verweerders kan worden overwogen, maar dat de grondwettelijke beginselen inzake de verdeling van de bevoegdheden vereisen dat de partijen de mogelijkheid krijgen om de verdeling van de kosten te bepalen. Met andere woorden, een veroordeling *in solidum*, zelfs indien deze mogelijk zou zijn, in het geval van een bevel en/of herstel *in natura* en niet van een veroordeling tot betaling van een bedrag, is vanuit grondwettelijk oogpunt niet denkbaar (en wordt bovendien door rekwiranten in het hoofdgeding niet meer gevorderd): het bevel, zoals in casu beoogd, zou dus enkel kunnen bestaan in één enkel resultaat dat collectief moet worden bereikt door de entiteiten tot wie het bevel is gericht, waarbij deze entiteiten worden opgeroepen om zelf, binnen de grenzen van hun bevoegdheden, te onderhandelen en te bepalen welk deel elk van hen zal investeren om het algemene doel te bereiken, alsmede welke middelen en maatregelen daarvoor zullen worden ingezet.

De vaststelling van een minimumdrempel heeft immers enkel zin op nationaal niveau en enkel dit niveau is relevant voor de verplichtingen van de Belgische Staat. Wat de Belgische Staat betreft, lijdt het geen twijfel dat zijn bevoegdheden beperkt zijn ten aanzien van het grondgebied van de Gewesten, maar zijn hefbomen zijn niet onbestaande: hij heeft al de structuren opgezet die nodig zijn voor een goede samenwerking tussen alle betrokken entiteiten en kan het beleid voeren dat nodig is om de resultaten te bevorderen (zoals bevestigd door de besluiten van de Ministerraad van 2 april 2021 en 8 oktober 2021 waarnaar wordt verwezen in de punten 216 en 217 van de conclusies).

276. De kwestie wordt verder bemoeilijkt door het feit dat, aangezien het Waals Gewest noch een fout had begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek, waardoor het aansprakelijk werd, noch een schending van de artikelen 2 en 8 van het EVRM, het bevel niet tot het Waals Gewest was gericht, maar alleen tot de Belgische staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het grondgebied van de Belgische staat omvat echter ook dat van het Waals Gewest en de resultaten op nationaal niveau zullen noodzakelijkerwijs worden bepaald door de Waalse resultaten. De voorgaande ontwikkelingen hebben echter aangetoond dat het Waals Gewest tot op heden meer dan "zijn deel" heeft gedaan aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 en zich ertoe heeft verbonden zijn deel te doen tegen 2030, zodat een bevel dat betrekking heeft op het hele nationale grondgebied de taak van de veroordeelde partijen zou moeten vergemakkelijken. Het spreekt echter voor zich dat, als de situatie zou veranderen, dit een factor zou zijn waarmee rekening moet worden gehouden bij het toezicht op de naleving van het Protocol van Kyoto.

de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van het desbetreffende bevel. In elk geval, en zoals hierboven aangegeven, zou elke veroordeelde entiteit slechts worden veroordeeld ten belope van haar aandeel in de te leveren inspanning.

d) Iniⁿctie als sanctie voor schending van de artikelen 2 en 8 van het EVRM

277. Zoals hierboven (punt 146) is aangegeven, voorzien de artikelen 2 en 8 EVRM weliswaar niet uitdrukkelijk in een sanctie in geval van schending van de daarin neergelegde verplichtingen, maar kan een dergelijke sanctie niettemin worden afgeleid uit het in artikel 13 EVRM neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat het mogelijk moet maken een einde te maken aan de schending van de andere in het Verdrag neergelegde rechten en deze idealiter te voorkomen, maar ook om schadevergoeding te verkrijgen voor de door die schending veroorzaakte schade. Artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus bepaalt ook dat gerechtelijke procedures moeten voorzien in adequate en effectieve rechtsmiddelen, met inbegrip van voorlopige voorzieningen waar nodig.

Het is daarom heel goed mogelijk dat een gerechtelijk bevel de beste, zo niet de enige, remedie is voor een schending van de artikelen 2 en 8 van het EVRM, met name in milieugeschillen.

Deze internationale vereisten zijn bovendien verenigbaar met ons rechtssysteem, zoals blijkt uit de redenen die in paragraaf 271 hierboven zijn gegeven.

e) Ini^ectie, als vergoeding in natura van schade die oorzakelijk verband houdt met de begane fout en als preventieve maatregel tegen het ontstaan van toekomstige schade

1) *Inleiding*

278. Het Hof heeft hierboven vastgesteld dat aan de voorwaarden voor burgerlijke aansprakelijkheid krachtens de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek is voldaan ten aanzien van de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die fouten hebben begaan in het tot op heden gevoerde klimaatbeheer, fouten die causaal verband houden met schade die zich reeds heeft voorgedaan, zoals beschreven in de punten 257, 258 en 268 hierboven.

Een deel van deze schade (de zogenaamde gevaarlijke opwarming van de aarde en buitensporige schade aan het resterende koolstofbudget) heeft zich echter nog niet voorgedaan en het risico daarop kan worden beperkt als België, net als andere landen, zijn steentje bijdraagt aan de strijd tegen de opwarming van de aarde.

Dit doet de vraag rijzen naar de juridische rechtvaardiging van de door rekwiranten gevorderde maatregel in het licht van de in het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht toepasselijke beginselen.



2) *Het onderscheid tussen herstel in natura, stopzetting van een onrechtmatige actie en preventieve actie*

279. De Belgische Staat beklemtoont dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen vergoeding in natura van schade, die de vorm van een rechterlijk bevel kan aannemen, maar die impliceert dat de schade waarvan vergoeding wordt gevorderd, zich reeds heeft voorgedaan, en een verbod of rechterlijk bevel dat uitsluitend tot doel heeft schade te voorkomen die zich nog niet heeft voorgedaan. Zijns inziens is de vordering van rekwiranten in het hoofdgeding geen vordering tot herstel, maar een preventieve actie (conclusie, blz. 144-145). Een dergelijke vordering zou echter gebaseerd moeten worden op een wettelijke regeling die nog niet eens is verankerd, namelijk artikel 6.42 van het wetsvoorstel Boek 6 "Buitencontractuele aansprakelijkheid" (*Doc. Ch.*, sess. 2022-2023, nr. 55-3231/001), dat een drievoudige voorwaarde stelt waaraan in casu niet is voldaan, namelijk schending van een voorschrift dat bepaald gedrag vereist, bepaalde toekomstige schade die in causaal verband staat met de onrechtmatigheid en een overeenkomst tussen het bevel en de onrechtmatigheid (zijn conclusies, p. 189 e.v.).
280. In dezelfde geest is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van oordeel dat "*bij de huidige stand van het recht de rechter niet bevoegd is om bevelen uit te vaardigen zoals die welke rekwiranten vorderen op basis van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek*" (conclusies, blz. 124).
281. Sinds een tiental jaar pleiten juridische auteurs voor het maken van een onderscheid, in navolging van de Franse doctrine (zie met name G. VINEY, "Herstel in natura, stopzetting van de onrechtmatige daad en zuiver preventieve maatregelen", in *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle*, B. Dubuisson en P. Jourdain (dir.), Brussel, Bruylant, 2015, pp. 7-58), tussen vorderingen tot vergoeding in natura van schade die reeds is ontstaan, vorderingen tot beëindiging van een onrechtmatige situatie die schade heeft veroorzaakt die reeds is ontstaan of nog ontstaat, en vorderingen tot het nemen van zuiver preventieve maatregelen (Th. LÉONARD, "Faute extra-contractuelle et juridictions commerciales: principes et plaidoyer pour un retour à une vision unitaire de la faute", *R.D.C.- T.B.H.*, 2013.T.B.H., 2013/10, pp. 954-955; P. WÉRY, "Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité", in *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle*, *op. cit.* 59 e.v. Zie reeds F. DELPÉRÉE, "La prévention et la réparation des dommages causés par l'administration", noot onder Cass. 26 juni 1980, *R.C.J.B.*, 1983, p. 192; H. BOCKEN, "Herstel in natura en rechtelijk bevel of verbod", in *Liber amicorum Jan Ronse*, Brussel, E.Story-Scientia, 1986, p. 500 e.v.).

De vergoeding in natura van schade vormt de kern van de functie van schadevergoeding in de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid. Voor sommigen is het zelfs de enige civielrechtelijke "sanctie" die voortvloeit uit de toepassing van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek (Th. LÉONARD, "Faute extra-contractuelle et juridictions commerciales: principes et plaidoyer pour un retour à une vision unitaire de la faute", *op. cit.*, p. 954). Meer recent bevestigt X. Thunis dat "(e)ven vandaag de dag het herstel en de schadeloosstelling van slachtoffers de belangrijkste functie van de burgerlijke aansprakelijkheid blijft, ook al duikt in recente teksten de functie van preventie op" (X. THUNIS, 'Dérèglement



De mogelijkheid voor een persoon om een gerechtelijk bevel te vragen om een einde te maken aan onrechtmatig gedrag dat hem schade heeft berokkend, is niet specifiek voor burgerlijke aansprakelijkheid. Het is een voorrecht dat toekomt aan elke persoon die een subjectief recht heeft en die een vordering kan instellen om de inbreuk op zijn recht te doen staken, zelfs zonder schuld (Th. LÉONARD, *Conflits entre droits subjectifs, libertés civiles et intérêts légitimes. Un modèle de résolution basé sur l'opposabilité et la responsabilité civile*, Brussel, Larcier, 2005, 1995, pp. 380-381 en 483). In het kader van de toepassing van de artikelen 1382 en 1383 van het oude Burgerlijk Wetboek moet echter aan de drie voorwaarden voor aansprakelijkheid (schuld, schade en oorzakelijk verband) zijn voldaan opdat de eiser zich zou kunnen beroepen op de schending van het subjectieve recht dat hij aan deze bepalingen beweert te ontleen.

De kwestie van de mogelijkheid om een vordering in te stellen ter voorkoming van toekomstige schade is complexer. De auteurs van het bovenvermelde wetsvoorstel over Boek 6 "Buitencontractuele aansprakelijkheid" zijn van mening dat een dergelijke vordering momenteel niet is toegestaan door ons rechtssysteem. Volgens hen "*is de theoretische basis voor de rechtvaardiging van een bevel ter voorkoming van toekomstige schade "ontoereikend" wanneer "een van de voorwaarden voor aansprakelijkheid, namelijk het bestaan van schade, niet is vervuld" en "de enkele vrees voor toekomstige schade de huidige schade niet tenietdoet" (Ch. Doc., sess. 2022-2023, nr. 55-3231/001, p. 162). Artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek, dat een vordering toestaat "wanneer deze, zelfs bij wege van een declaratoire maatregel, is ingesteld ter voorkoming van de schending van een ernstig bedreigd recht", biedt evenmin een oplossing, aangezien het gaat om "een eenvoudige procedureregule die de toepassing van de regels van materieel recht op het gebied van aansprakelijkheid onverlet laat" (Idem; zie in dezelfde zin. J.-L. FAGNART, "Introduction générale au droit de la responsabilité", Vol. 1, *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, Brussel, Ed. Kluwer, 1999, p. 17, nr. 28: "La prévention des dommages est étrangère à la responsabilité en droit positif").*

Dit standpunt is echter niet unaniem. Professor Wéry wijst erop dat de rechter krachtens artikel 144 van de Grondwet bevoegd is "*om een onrechtmatige inbreuk op een burgerrecht te voorkomen en te herstellen*" (P. WÉRY, "Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité", *op. cit.*, p. 86, cf. Cass. 21 oktober 1982, *Pas.* 1983, I, p. 51; zie ook Cass. 2 juni 2006, *Pas.* 2006, liv. S-6, 1302). Deze auteur is ook minder categorisch over het feit dat artikel 18 van de Code judiciaire niet kon worden ingeroepen (P. WÉRY, "Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité", *op. cit.*, p. 86: "*Comment, par ailleurs, ne pas faire également écho aux propos du Procureur général E. Krings qui rappelle l'existence de l'article 18 du Code judiciaire . . .*").

Het voorbehoud van de auteurs van het voorstel voor een loi-richtlijn lijkt des te ongerechtvaardigder omdat, zoals hierboven aangegeven, compensabele schade zich ook uitstrekt tot toekomstige schade wanneer deze zeker is (wat zij overigens toegeven, aangezien artikel 6, lid 27, van het voorstel bevestigt dat "*toekomstige schade vergoed kan worden indien zij het zekere gevolg is van huidige schade aan een rechtens beschermd belang*").

Het Hof concludeerde dat bij de huidige stand van het positieve recht een vordering ter voorkoming van toekomstige schade ontvankelijk is wanneer de fout reeds is begaan en de schade voldoende ernstig is.



zeker (in de hiervoor bedoelde zin). Bovendien volgt uit het voorgaande (zie hierboven, met name punt 246) dat in het onderhavige geval aan de in ontwerpartikel 6.42 genoemde voorwaarden is voldaan, mits de geschonden regels een voldoende specifieke gedraging vereisen en de begane fout causaal verband houdt met bepaalde toekomstige schade.

2. Toepassing van de beginselen op het onderhavige geval

282. In tegenstelling tot wat de Belgische Staat in het bijzonder beweert (zijn conclusies in punt 402, blz. 225), is het bevel om voldoende en passende maatregelen te nemen om een bepaalde doelstelling te bereiken, namelijk de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen op Belgisch grondgebied, perfect verenigbaar met de hierboven vastgestelde schendingen van de artikelen 2 en 8 EVRM. Het nastreven en in de praktijk brengen van deze doelstelling zal het mogelijk maken om het risico van een gevaarlijke opwarming van de aarde zoveel mogelijk te beperken, zal een einde maken aan de hierboven vastgestelde schendingen en is de enige manier om een doeltreffende bescherming van de op internationaal niveau gewaarborgde grondrechten te waarborgen.
283. Gezien de morele schade en de angst die voortkomen uit de wetenschap dat de overheid niet genoeg doet aan een gevaar dat toekomstige generaties bedreigt, gezien de morele schade die voortkomt uit de inbreuk op de belangen die Klimaatzaak verdedigt, is er geen passender remedie dan het instellen van een klimaatbestuur dat een doel nastreeft dat in overeenstemming is met voorzichtigheid en het behoud van mensenrechten.

Meer algemeen en voor de toekomst, om het risico op een gevaarlijke opwarming van de aarde te beperken en buitensporige schade aan het resterende koolstofbudget te voorkomen, is er geen geschiktere maatregel dan de BKG-uitstoot van het Belgische grondgebied te verminderen.

De nationale bijdragen van elk van de staten die partij zijn bij het UNFCCC, waaronder België, om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, zijn het belangrijkste instrument waarover de wereld beschikt om het risico op een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen en te beperken. Deze internationale overeenkomsten zijn gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen van de deelnemende staten in het feit dat elk van hen zal bijdragen tot de inspanningen die nodig zijn om het gewenste resultaat te bereiken, en zo speelt de bijdrage van elke staat, met inbegrip van een "kleine" staat als België (op wereldschaal), een beslissende rol in de strijd tegen de opwarming van de aarde.

De Belgische Staat en het Vlaamse en het Brusselse Gewest verplichten om hun broeikasgasemissies tegen 2030 te verminderen, vormt zowel de meest gepaste vergoeding in natura van de reeds veroorzaakte schade, als het voorkomen van toekomstige schade, waarvan wordt erkend (zie hierboven) dat zij rechtens toelaatbaar is indien het voldoende zeker is dat zij het gevolg zal zijn van reeds begane fouten.

284. In de onderhavige zaak heeft het Hof met betrekking tot het door rekwiranten in het hoofdgeding gevraagde percentage voor de vermindering van de broeikasgasemissies, te weten 61 % tegen 2030, reeds geoordeeld dat het niet in staat was om



Machinevertaling

vaststellen dat dit het enige scenario was dat verenigbaar was met de positieve verplichtingen van België krachtens de artikelen 2 en 8 EVRM of de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek (zie de punten 189 tot en met 195 hierboven).

Om de redenen die reeds werden uiteengezet in de punten 198-202 hierboven, moet worden aangenomen dat een vermindering van de BKG-uitstoot met - 55 % ten opzichte van 1990 tegen 2030 deze minimumdrempel vormt, waaronder België niet kan gaan zonder zowel de artikelen 2 en 8 van het EVRM als de algemene zorgplicht te schenden.

Op dit punt heeft het Hof al geoordeeld dat onvoldoende was aangetoond dat deze doelstelling ontoereikend zou zijn geweest om de gevolgen van een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen.

285. Gelet op de tekortkomingen die in het verleden zijn vastgesteld en die nog steeds voortduren en die alleen kunnen worden gecorrigeerd door voor de toekomst te plannen reducties, gelet op de bedreiging die de aanhoudende opwarming van de aarde vormt voor het recht op leven, op eerbiediging van het privé- en gezinsleven van de natuurlijke persoon die beroep instelt, gelet op de urgentie van de maatregelen die in dit decennium moeten worden genomen, gelet op het belang om op internationaal niveau het wederzijdse vertrouwen van de staten die partij zijn bij het UNFCCC te behouden in het feit dat elke staat effectief zal bijdragen aan de mondiale strijd tegen de opwarming van de aarde, gezien het feit dat er tot op heden geen enkele concrete sanctie is opgelegd wegens niet-naleving van de Europese doelstellingen, is het gerechtvaardigd, zowel wat betreft de schending van de artikelen 2 en 8 van het EVRM als wat betreft de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek, om de Belgische Staat een uitdrukkelijk bevel te geven, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest om, in overleg met het Waals Gewest, de passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat België tegen 2030 de doelstelling haalt om de broeikasgasemissies op zijn grondgebied met 55 % te verminderen ten opzichte van 1990.
286. Aangezien het Hof zijn bevel heeft beperkt tot een doelstelling van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen die reeds op Europees niveau was gevalideerd en waarvan de relevantie niet door verweerders werd betwist, kon dit bevel geenszins een schending van het beginsel van de scheiding der machten vormen.

Zoals hierboven aangegeven, kan het bevel echter niet worden gelijkgesteld met een bevel *in solidum*; de in het geding zijnde partijen (met uitzondering van het Waals Gewest) zijn niet verplicht om op eigen houtje de doelstelling van -55% tegen 2030 te halen, maar moeten er elk, binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden, voor zorgen dat deze doelstelling kan worden gehaald. Het is dus aan die partijen om, in overleg met het Waals Gewest en in het bijzonder in het kader van de NECP's die aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd, te bepalen hoe en op welke wijze die inspanning moet worden ondersteund (het Hof merkt in dat verband op dat op de datum van de kennisneming onderhandelingen aan de gang waren over een samenwerkingsakkoord met betrekking tot de door de Europese Unie gestelde eisen), teneinde het resultaat te bereiken dat zij tegen 2030 moeten bereiken.

Bovendien worden het Vlaamse Gewest, de Belgische Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitgenodigd om ter gelegenheid van de debatten die zullen plaatsvinden over de kwestie van de dwangsom (punt op

Machinevertaling

waarover het Hof zich het recht voorbehoudt om uitspraak te doen, zie hieronder), het recentste geactualiseerde NEMP, dat voor België de doelstelling van een vermindering van de broeikasgassen met 55 % in 2030 ten opzichte van 1990 zal moeten weergeven, wat het mogelijk zal maken om de inspanningen die de federale Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben geleverd en nog zullen leveren om deze doelstelling te bereiken, te individualiseren.

E. Verzoeken om wachtdiensten en om overlegging van documenten

287. In hun summier opmerkingen vorderen rekwiranten in het hoofdgeding veroordeling van verweerders met ingang van ¹ augustus 2031 aan Klimaatzaak een dwangsom te betalen van € 1.000.000 per maand vertraging bij het behalen van de opgelegde doelstelling voor 2030. Zij verzoeken daartoe enerzijds verweerders te veroordelen om het BKG-emissieverslag over 2030 aan Klimaatzaak mee te delen op dezelfde dag dat dit in 2031 aan de Europese Commissie wordt meegedeeld en anderzijds verweerders te veroordelen tot betaling aan Klimaatzaak van een dwangsom van € 10.000 per dag vertraging in de mededeling van het BKG-emissieverslag over 2030.
288. Ten slotte verzoeken rekwiranten om vast te leggen dat Klimaatzaak zich verplicht de verschuldigde dwangsommen volledig te bestemmen overeenkomstig haar maatschappelijk doel.
1. Wat betreft het verzoek om bijkomende dwangsommen bij het bevel
289. De Belgische Staat verzet zich hiertegen met het argument dat enerzijds *"de scheiding der machten verhindert dat de rechterlijke macht zonder eerbiediging van het democratisch beginsel een precieze doelstelling oplegt aan de wetgever, zelfs indien deze een fout heeft begaan in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek"* en dat anderzijds, *de verwezenlijking van de doelstellingen inzake de vermindering van broeikasgasemissies dus ook gedeeltelijk afhangt van de daadwerkelijke onderwerping van de normadressaten aan deze normen*", waarbij de staat over beperkte handelingsbevoegdheden op dit gebied beschikt, zodat *"de hoofdverplichting niet nauwkeurig genoeg is om er een dwangsom aan toe te voegen"* (blz. 245 en 246).
290. In zijn memorie heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de Belgische Staat gelijk gegeven door te oordelen dat elke veroordeling die tegen hem zou kunnen worden uitgesproken met betrekking tot de maatregelen die rekwiranten in het hoofdgeding hebben gevorderd, *"niet voldoende nauwkeurig5 kon worden geformuleerd om de schending ervan te kunnen vaststellen en een dwangsom te kunnen opleggen"* (blz. 135).
291. Het Vlaamse Gewest van zijn kant, dat ook deze vordering betwist, beklemtoont dat de dwangsom geen vordering tot schadevergoeding vormt. In dit verband vergelijkt zij de vordering van rekwiranten in het hoofdgeding met een *"verkapte schadevordering"*. Zij heeft ontwikkeld dat *"rekwiranten de facto subsidiair een financiële schadevergoeding vorderen voor het geval herstel in natura niet mogelijk is"* (blz. 135 van haar conclusie). Het Vlaamse Gewest, dat het op dit punt eens is met de Belgische Staat, stelt ten slotte dat *"de vordering zo ruim is dat zij onmogelijk kan worden gecombineerd met een dwangsom"* (p. 137).



Machinevertaling

Het Vlaamse Gewest is ook van mening dat de regels die de bevoegdheden, de interne organisatie en de werking van de overheid regelen, het onmogelijk maken om aan de hoofdvraag te voldoen, aangezien "de dwangsom als stimulans al haar nut verliest" (p. 137).

292. Ten slotte is het Waals Gewest van mening dat het ondenkbaar is dat een partij wordt veroordeeld tot betaling van een dwangsom wegens het gedrag van een derde. Subsidiair verzoekt zij het Hof een vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof met de volgende bewoordingen "Schendt artikel 1385bis van het Wetboek van Gerechtelijke Rechtsvordering, dat aldus wordt uitgelegd dat een veroordeling tot betaling van dwangsommen gezamenlijk, in solidum of op een andere wijze kan worden uitgesproken tegen schuldenaars zonder rekening te houden met hun bevoegdheden en bekwaamheid, zoals bepaald door de Grondwet en de wetten die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, de artikelen 10, 11 en 134 van de Grondwet, aangezien het schuldenaars in onvergelykbare situaties op identieke wijze behandelt?" (zijn conclusies, blz. 115- 116).
293. Wat de beginselen betreft, herinnerde de rechtbank eraan dat het gemene recht inzake astreinte gebaseerd is op de artikelen 1385b/s tot 1385oct/es van de Code judiciaire, die werden ingevoegd bij de loi du 31 janvier 1980 portant approbation de la convention Benelux du 26 novembre 1973 portant loi uniforme relative à l'astreinte.

Een astreinte is een geldboete, als aanvulling op een zogenaamde "hoofdstraf" (art. 1385bis van het Gerechtelijk Wetboek), bedoeld om de partij tot wie ze is gericht aan te zetten tot naleving van de hoofdstraf, omdat ze alleen verschuldigd is bij niet-naleving (C. DE BOE, "Le contentieux de l'astreinte", in *Droit des Saisies et voies d'exécution*, A. Gillet (ed.), Brussel, Larcier, 2022, p. 123). Een astreinte is dus geen middel om vonnissen ten uitvoer te leggen, maar een pressiemiddel om een weerspannige justitiabele (met inbegrip van de overheid - zie hieronder) te dwingen een rechterlijke beslissing daadwerkelijk en snel ten uitvoer te leggen (J. DE LEVAL, "Observations sur l'astreinte", J.É., 1980, blz. 242-245).

De astreinte kan worden bevolen bij een latere beslissing (Cass., 11 mei 2010, *Pas.*, nr. 1466) en een bevel tot betaling van een astreinte is een optie voor de rechter, geen verplichting (Cass., 4 mei 2016, R.G. nr. P.16.0011.F, www.juportal.be). De rechter beschikt over een volledige beoordelingsvrijheid om de voorwaarden te bepalen in het licht van de omstandigheden van het geval (Cass., 26 april 2012, *Pas.*, nr. 917).

De rechter kan de astreinte vaststellen op een eenmalig bedrag, of op een vast bedrag per tijdseenheid of per overtreding. In de laatste twee gevallen kan hij ook een bedrag bepalen waarboven het bevel tot astreintes geen effect meer heeft (art. 1385ter van het Wetboek van Rechtsvordering).

Na vaststelling van deze beginselen herinnert het Hof er ook aan dat de rechter op verzoek van een partij die zich op een subjectief recht beroept, de overheid de nodige maatregelen kan opleggen om een schending van dit recht te voorkomen, te doen ophouden of te herstellen, in voorkomend geval onder oplegging van een dwangsom. De rechter moet er echter voor waken de politieke vrijheid van die overheid te schenden (A. Wirtgen, "Civiele acties tegen de Staat:



een verstoorde balans in de trias politica?", *T.P.R.*, 2022, all. 1-2, 131-207, nr. 68). Deze mogelijkheid was al geopperd door de heer Velu, de officier van justitie,

Machinevertaling

waarin hij verklaarde dat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst, dat niet verbiedt dat een rechterlijk bevel tegen de overheid wordt uitgevaardigd, alleen dwangmaatregelen uitsluit, wat dus een dwangsom niet uitsluit "*die, hoewel zij een indirect dwangmiddel vormt, niet neerkomt op gedwongen tenuitvoerlegging*" (Pas., 1980, I, p. 1361).

In voormeld arrest van 4 september 2014 oordeelde het Hof van Cassatie dan ook terecht dat het bestreden arrest zijn beslissing rechtvaardigde om "[eiseres] *op straffe van een dwangsom van tweehonderdvijftig euro per dag vertraging te gelasten het haar toebehorende betwiste perceel uit cultuur te nemen*" (Cass., 4 september 2014, Pas., I, p. 1731). Meer recent had advocaat-generaal de Koster van zijn kant verklaard dat "*het bestreden arrest weliswaar een voldoende nauwkeurig geformuleerde hoofdstraf diende te geven wanneer deze straf vergezeld ging van een dwangsom (...), maar dat het de eiser niet de vrijheid mocht ontnemen om te beoordelen welke maatregel het meest geschikt was om de schade als gevolg van de onrechtmatige daad in natura te vergoeden (...).*

schuld van de eiser, bij gebreke waarvan het beginsel van de scheiding der machten zou worden geschonden" (Caen.,^{ier}

April 2022, RG n° C.21.0338.F, www.uportal.be).

Met andere woorden, de door de rechtbank bevolen maatregelen kunnen het voorwerp uitmaken van een dwangsom zolang ze de overheid niet de keuze ontnemen van de maatregelen die moeten worden uitgevoerd om het bevolen resultaat te bereiken.

294. Het is dan ook tevergeefs dat de Belgische Staat in zijn conclusies beweert dat het beginsel van de scheiding der machten het Hof in casu belet om in voorkomend geval de aan Klimaatzaak gevraagde dwangsom toe te kennen ter flankering van het aan Klimaatzaak, alsook aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest gerichte bevel om passende maatregelen te nemen opdat België in 2030 de doelstelling van een vermindering van de BKG-uitstoot met 55 % ten opzichte van 1990 haalt.

295. Zoals hierboven (punten 282-286) is beslist, is het bevel in het geval van de Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest zowel gebaseerd op de schending van de artikelen 2 en 8 van het EVRM als op de vergoeding van de huidige schade of de voorkoming van toekomstige schade op basis van de artikelen 1382 en 1383 van het voormalige Burgerlijk Wetboek. In dit verband heeft het Hof er reeds op gewezen dat het opleggen van een dergelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ter voorkoming van de opwarming van de aarde er niet op neerkomt dat de overheid haar beoordelingsmarge ter zake wordt ontnomen, zolang de wet *ten minste* het nastreven van deze doelstelling oplegt, waaronder geen beoordelingsmarge bestaat, waarbij deze laatste daarentegen volledig blijft, zowel wat betreft het nastreven van een eventueel ambitieuzere doelstelling als wat betreft de vaststelling van de maatregelen die de verwezenlijking ervan mogelijk maken. *Mutatis mutandis* ontheemt het verbinden van een sanctie aan het bevel de overheid niet de mogelijkheid om in voorkomend geval een ambitieuzere doelstelling te kiezen of de maatregelen vast te stellen die moeten worden genomen om het gelaste resultaat te bereiken.

296. Bovendien, en in tegenstelling tot wat de respondenten beweren, is de verplichting voor de



Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest om hun steentje bij te dragen tot het bereiken van de eerder vermelde doelstelling van -55 % van de BKG-uitstoot tegen 2030 voldoende precies om te kunnen worden

Machinevertaling

in voorkomend geval vergezeld van een dwangsom. Dit zal met name het geval zijn wanneer de verwerende partijen overeenstemming hebben bereikt over het door elk van hen te dragen aandeel.

Anders dan het Vlaamse Gewest stelt, heeft de verdeling van de milieubevoegdheden tussen de Belgische Staat en de voormelde gefedereerde entiteiten evenmin gevolgen voor de nauwkeurigheid van het hoofdarrest waaraan een dwangsom kan worden toegevoegd, aangezien het Hof verweerders niet verplicht andere dan hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.

Ten slotte is het zinloos om na te gaan in welk opzicht het verzoek van rekwiranten in het hoofdgeding om een dwangsom te verbinden aan voormeld bevel een verkapte vordering tot schadevergoeding vormt, zoals het Vlaamse Gewest stelt.

Het door rekwirantes in het hoofdgeding ingediende verzoek om een dwangsom beantwoordt aan het karakter van een dwangsom, die, indien zij wordt toegewezen, een middel moet vormen om druk uit te oefenen op de schuldenaar opdat deze zich voegt naar het bevel dat tegen hem is uitgevaardigd. Het Vlaamse Gewest verwacht dus het door het Hof jegens hem uitgevaardigde dwangbevel met de gevraagde astreinte, die een dwingend karakter heeft en niet strekt tot vergoeding van de schade die rekwiranten in het hoofdgeding hebben geleden.

Uit het voorgaande moet dus worden geconcludeerd dat er geen juridische belemmering is om, in voorkomend geval, een sanctie te verbinden aan het hierboven meer uitvoerig beschreven bevel dat het Hof heeft gericht tot de Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest. Aangezien het Hof geen enkel bevel heeft gericht tot het Waalse Gewest, is er geen enkele reden om het Grondwettelijk Hof in de door het Waalse Gewest gesuggereerde zin te interpellieren over de grondwettigheid van artikel 1385 vicijs van het Gerechtelijk Wetboek. In elk geval aanvaardt het Hof niet de interpretatie van de grondwettigheid waarvan het Waals Gewest zich afvraagt.

Het Hof is echter van oordeel dat het in dit stadium niet over voldoende aanwijzingen beschikt om met de vereiste zekerheid te concluderen dat het nuttig effect van het arrest de onmiddellijke oplegging van een dwangsom vereist of dat er *ipso facto* reden is om aan te nemen dat verweerders niet vrijwillig aan het door het Hof uitgevaardigde bevel zullen voldoen.

Bijgevolg is het Hof van oordeel dat het passend is om de beslissing aan te houden over de kwestie van de dwangsommen waarvan het hoofdarrest vergezeld dient te gaan, in afwachting van de mededeling van de meest gereede partij:

- de officiële BKG-emissiecijfers voor België, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest voor de jaren 2022 tot 2024, die zullen worden opgenomen in de jaarlijkse BKG-emissie-inventarissen die België bij de Europese Unie moet indienen overeenkomstig artikel 26 van EU-verordening 2018/1999 van 11 december 2018, en
- van de laatste PNEC die op dat moment is bijgewerkt, zodat de inspanningen die door elke entiteit moeten worden geleverd, kunnen worden geïndividualiseerd.



Machinevertaling

Het bijwerken van de gegevens tot 2024 zou de rechtbank dus in staat moeten stellen om na te gaan of het nodig is een straf op te leggen aan een van beide partijen om de doeltreffendheid van de straf te waarborgen.

Op initiatief van de meest gereede partij wordt de zaak opnieuw voor de rechtbank gebracht.

2. Wat betreft het verzoek om documenten te produceren op straffe van een boete

297. Uit het dictum van de processtukken van rekwiranten in het hoofdgeding volgt dat zij enkel ter controle van de naleving van het hoofdbevel en ter voldoening van de dwangsom van € 1.000.000 per maand vertraging die zij daaraan willen verbinden, tevens vorderen dat verweerders worden veroordeeld om Klimaatzaak, op straffe van een dwangsom van € 10.000 per dag vertraging, het BKG-emissieverslag voor 2030 te doen toekomen.
298. De verweerders verzetten zich hiertegen. In dit verband voert de Belgische Staat specifiek aan dat het door Klimaatzaak gevraagde rapport "*in elk geval openbaar en gepubliceerd is*" en dat de noodzaak om een sanctie te verbinden aan een bevel niet is aangetoond (p. 246), terwijl het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verwijst "*naar de bepalingen van de gewestelijke wet betreffende de publicatie van milieu-informatie, die voorziet in ad hoc rechtsmiddelen*" (p. 135).
299. Voor zover de rechtbank zich het oordeel voorbehoudt over de dwangsommen verbonden aan de hoofddwangbevel, totdat haar de gegevens over de jaren 2022 tot en met 2024 zijn meegedeeld, zal zij zich tevens het oordeel voorbehouden over het verzoek van Klimaatzaak tot overlegging, onder dwangsom, van het BKG-emissieverslag over 2030, voor zover dit verzoek intrinsiek samenhangt met het eerste dwangsomverzoek, waarvan het lot wordt aangehouden.

F. Kosten

300. De principale hogere voorziening van het Waalse Gewest treft nog steeds doel ten aanzien van de partijen die in de procedure in hogere voorziening zijn tussengekomen, waarop zij heeft geantwoord, voor zover hun tussenkomst niet-ontvankelijk is. Zij treft geen doel voor zover zij is gericht tegen de in bijlage A bij het bestreden arrest genoemde partijen die geen hogere voorziening hebben ingesteld. Haar incidentele hogere voorziening is gegrond voor zover het bestreden arrest wordt vernietigd voor zover daarin haar schuld en een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM worden vastgesteld, zodat zij kan worden beschouwd als de in het gelijk gestelde partij in de zin van artikel 1022 van het Wetboek van Rechtsvordering.

Het Waalse Gewest verzoekt om veroordeling van rekwiranten in het hoofdgeding en van mevrouw De Vriendt en de andere personen wier namen zijn vermeld in bijlage B bij het verzoek tot tussenkomst van 10 januari 2022, in de kosten.

In principe leidt een bewarende tussenkomst echter niet tot een veroordeling in de kosten, op voorwaarde dat de tussenkomende partij niet in het ongelijk wordt gesteld of de zaak niet wint in de zin van de artikelen 1017 en 1018 van het Burgerlijk Wetboek.



1022 van het Gerechtelijk Wetboek (H. BOULARBAH, "Les frais et les dépens, spécialement l'indemnité de procédure", in *Actualités en droit judiciaire*, H. Boularbah en F. Georges (dir.), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 369-370; P. KNAEPEN, "PdS d'indemnité de procédure pour l'intervenant conservatoire", *J.T.*, 2015/8, nr. 6594, p. 205-206 en de aangehaalde referenties). Het loutere feit dat de tussenkomende partijen door het Waals Gewest zijn gedagvaard, volstaat niet om hen tot niet in het gelijk gestelde partijen ten aanzien van het Waals Gewest te maken.

Hieruit volgt dat de partijen die in het hoofdgeding in hogere voorziening 2022/AR/891 zijn opgekomen, kunnen worden beschouwd als de in het ongelijk gestelde partijen ten opzichte van het Waalse Gewest en kunnen worden verwezen in de kosten van het Waalse Gewest. Bij gebreke van een verklaring zullen deze kosten echter worden aangehouden.

De bij de inschrijving van zaak RG nr. 2022/AR/891 verschuldigde vergoeding voor de planning van het verzoekschrift wordt ten belope van 10% gedragen door het Waalse Gewest en ten belope van 90% door de rekwiranten in het hoofdgeding.

301. Wat de procedurele verhouding tussen rekwiranten in het hoofdgeding en de andere partijen in het geding betreft, is het juist dat het Hof zich deels terughoudend opstelt, omdat het zich in dit stadium niet uitspreekt over de kwestie van de dwangsommen.

Deze vraag alleen volstaat echter niet om het Hof te beletten de kosten toe te wijzen, aangezien uit het voorgaande blijkt dat, wat er ook wordt beslist over de dwangsommen, deze andere verweerders niet in het gelijk worden gesteld, zij het slechts gedeeltelijk, jegens rekwiranten in het hoofdgeding.

Ondanks de aanzienlijke belangen die met dit geschil gemoeid zijn, is het geen zaak die in geld kan worden gewaardeerd.

Rekwiranten in het hoofdgeding verzoeken de rechtbank "*partijen5 te veroordelen in alle kosten van beide procedures, met inbegrip van de proceskostenvergoeding van € 1.320 + € 1.680, zijnde € 3.000, zo nodig geïndexeerd*".

In eerste aanleg bedroeg het basisbedrag voor zaken die op de datum van de uitspraak van het bestreden arrest niet in geld konden worden gewaardeerd, € 1.560.

In hoger beroep is het basisbedrag €1.800.

De indieningstaks die verschuldigd is bij de inschrijving van zaak RG nr. 2022/AR/737 komt ten laste van de Belgische Staat, aangezien haar principale hogere voorziening zonder voorwerp is (behalve voor zover zij gericht is tegen de interveniërende partijen, maar zonder dat dit een band schept met deze partijen) of ongegrond.

De registratierechten die verschuldigd zijn bij de registratie van de zaak RG nr. 2021/AR/1589 zullen worden gedragen door de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest en het Brussels



OP DEZE GRONDEN,

HET HOF, uitspraak op tegenspraak,

Gelet op artikel 24 van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken,

Erkent de hierboven beschreven procedurele overeenkomst tussen de partijen met betrekking tot de identificatie van de partijen in het beroep;

Kennisgeving aan de oorspronkelijke eisers van het overlijden van [REDACTED]

Voor zover hun overlijden naar behoren ter kennis van de rechtbank is gebracht, verklaart deze dat het geding ten gronde is gegaan wat hen betreft bij gebreke van hervatting van de behandeling vóór de sluiting van de debatten;

Erkent dat de Belgische staat afstand heeft gedaan van zijn garantieclaim;

verklaart de op 10 januari 2022 ingediende motie tot tussenkomst

niet-ontvankelijk; verklaart de hogere voorzieningen ontvankelijk;

1) De hogere voorzieningen van de Belgische Staat en het Waalse Gewest zijn zonder voorwerp, voor zover zij gericht zijn tegen de partijen vermeld in bijlage A, gehecht aan het bestreden arrest van 17 juni 2021 en die niet zijn opgenomen in bijlage A bij het verzoek om hogere voorziening;

1) De principale hogere voorziening van de Belgische Staat en de incidentele hogere voorzieningen van het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden ongegrond verklaard, behoudens voor zover in het bestreden arrest is geoordeeld dat de artikelen 2 en 8 EVRM ten nadele van ASBL Klimaatzaak zijn geschonden;

Verklaart het voornaamste beroep van het Waalse Gewest gegrond in de volgende mate;

Verklaart het principale beroep van Klimaatzaak en de in bijlage A genoemde partijen, zoals gevoegd bij het verzoekschrift in hoger beroep en bijgewerkt op 8 september 2023, ontvankelijk en gegrond in de volgende mate;

Bevestigt het bestreden arrest voor zover het

het oorspronkelijke beroep en de vrijwillige tussenkomst van de in bijlage B bij het arrest genoemde partijen ontvankelijk te verklaren;

oordeelde dat het geschil onder de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken viel;

geoordeeld dat de Belgische Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaams Gewest zich bij het voeren van hun klimaatbeleid niet hebben gedragen

PAGI 01-00003601947-0157-016Q-04-04-4

NA



als normaal voorzichtige en zorgvuldige autoriteiten, hetgeen een fout oplevert in de zin van artikel 1382 (door het Hof uitgebreid tot artikel 1383) van het oude Burgerlijk Wetboek; en

Machinevertaling

inbreuk maken op de fundamentele rechten van de natuurlijke persoon eisers, en meer in het bijzonder de artikelen 2 en 8 van het EVRM, door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen van de klimaatverandering voor hun leven en privacy te voorkomen;

Omkering en uitspraak voor de rest;

Tevens uitspraak doen op het nieuwe beroep dat rekwiranten in de hoofdzaak hebben ingesteld;

Verklaart het ontvankelijk en gegrond in de volgende mate:

2) Het oorspronkelijke beroep en het nieuwe beroep worden ongegrond verklaard voor zover zij tegen het Waalse Gewest zijn gericht en gedeeltelijk gegrond voor zover zij tegen de andere partijen in het hoofdgeding zijn gericht;

1) De Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben, met betrekking tot het klimaatbeleid dat zij sinds het bestreden arrest en tot op heden, 2020 en 2030, hebben gevoerd en uitgevoerd, de artikelen 2 en 8 EVRM geschonden en fouten begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek;

Bij wijze van genoegdoening voor de schadelijke gevolgen van de vastgestelde inbreuken, ter voorkoming van toekomstige en zekere schade, waarvan een deel reeds is aangericht, en ter verzekering van de doeltreffendheid van de bescherming van de artikelen 2 en 8 EVRM, gelasten de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, na overleg met het Waals Gewest, passende maatregelen te nemen om hun bijdrage te leveren aan de vermindering van het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies op Belgisch grondgebied met ten minste -55 % in 2030 ten opzichte van 1990;

2) Het staat aan de door het onderhavige arrest veroordeelde verweerders om in overleg met het Waalse Gewest het door elk van hen te dragen deel vast te stellen;

1) Het beroep wordt ongegrond verklaard voor zover het strekt tot vaststelling van ernstige en ondubbelzinnige aanwijzingen dat verweerders bij de voortzetting van hun klimaatbeleid voor 2030 de artikelen 2 en 8 EVRM blijven schenden en fouten begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het oude burgerlijk wetboek;

de uitspraak op te schorten over de aan de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgelegde dwangsommen ter naleving van bovengenoemd bevel, in afwachting van de mededeling door de meest gereede partij van de officiële cijfers over de BKG-uitstoot van België voor de jaren 2022 tot en met 2024, die met name zullen worden opgenomen in de jaarlijkse inventarissen van de BKG-uitstoot die de Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zullen moeten opstellen.



België om de Europese Unie overeenkomstig artikel 26 van Verordening EU 2018/1999 van 11 december 2018 en het meest recente, op dat moment bijgewerkte PNEC voor de jaren 2021-2030 ;

Stelt ook de uitspraak uit over het verzoek van Klimaatzaak om, op straffe van een boete, het broeikasgasemissieverslag voor het jaar 2030 te produceren;

2) Verzoekt de meest gereede partij om de zaak opnieuw voor het Hof te brengen zodra zij beschikt over de cijfers inzake broeikasgasemissies voor de jaren 2022 tot en met 2024 en over de meest recente bijgewerkte PNEC die op dat moment beschikbaar zijn, teneinde uitspraak te doen over het verzoek om betaling van een dwangsom en over het verzoek om overlegging, onder dwangsom, van het rapport inzake broeikasgasemissies voor het jaar 2030;

2) Rekwiranten in het hoofdgeding worden verwezen in de kosten van het Waalse Gewest, onder voorbehoud van verklaring ;

2) De Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden verwezen in de kosten van rekwiranten in het hoofdgeding, voor hen begroot op € 395,36 (dagvaardingskosten) + € 1.560 (IE 1e aanleg) + € 1.800 (IE hoger beroep);

het Waalse Gewest te veroordelen tot betaling van een bedrag van 40 EUR aan SPF Finances (RG nr. 2022/AR/891) als vergoeding voor de behandeling van het beroep, overeenkomstig de volgende bepalingen

Artikel 269 van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten,

1) Rekwiranten in het hoofdgeding worden veroordeeld tot betaling van een bedrag van 360 EUR aan SPF Finances (RG nr. 2022/AR/891) als vergoeding voor de behandeling van het beroep overeenkomstig artikel 269², § 1^e, van het wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten.

2) De Belgische Staat wordt veroordeeld tot betaling van een bedrag van 400 EUR aan SPF Finances (RG nr. 2022/AR/737) als vergoeding voor de behandeling van het beroep overeenkomstig artikel 269², § 1, van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten,

2) De Belgische Staat, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden veroordeeld tot betaling aan SPF Finances (RG nr. 2021/AR/1589) van een bedrag van 400 EUR als vergoeding voor de planning van het beroep overeenkomstig artikel 269², § 1, van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten,

berecht en uitgesproken ter openbare terechtzitting van de 2e kamer F van het hof van beroep te Brussel op 30 november 2023 (°).

Waarop zaten en aanwezig waren

R. Coirbay, voorzitter,
L. Coenjaerts, adviseur,
J. Van Meerbeeck, adviseur,

C. Willaumez, griffier.



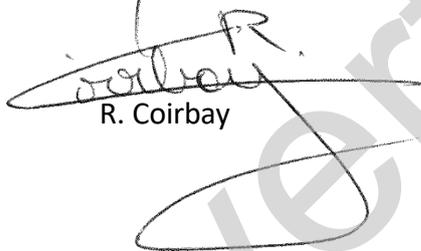
C. Willaumez



L. Coenjaerts



J. Van Meerbeeck



R. Coirbay

