|  |
| --- |
| mapnummer**2021/** |
| datum van uitspraak**17/06/2021** |
| rò!e nummer**2015/4585/A** |

**D** niet te onderwerpen aan

de inspecteur

**JUG-JGC**

**N° 167**

###### verzending

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| afgegeven aan | afgegeven aan | afgegeven aan |
| de | de | de |
| €BUR | €BUR | €BUR |

Franstalige Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel,

Civiele Sectie

**Vonnis**

**4e Civiele Divisie**

niet opnemen

gepresenteerd [e

Tribuna! de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile-2015/4585/A -p. 2

**Eindoordeel Tegenstrijdig**

**Regeringsverantwoordelijkheid - Milieu**

4 Bijlagen : Aanhangsel A, Aanhangsel B, Aanhangsel C en Aanhangsel D

**ALS GEVOLG VAN:**

**VZW Klimaatzaak,** waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1070 Brussel, Fiennesstraat 77, ingeschreven bij de ECB onder nummer 0567.926.684;

En alle in bijlage A genoemde personen (8.422 personen); allen hebben in deze zaak domicilie gekozen ten kantore van Equal-Partners, Piace Flagey, 18 te 1050 Brussel;

**Eisers**;

Vertegenwoordigd door Eric GILLET, Carole BILLIET, Luc DEPRÉ, Audrey BAEYENS en Linli Pan-Van de MEULEBROEKE, advocaten, domicilie gekozen hebbende te 1050 Brussel, Piace Flagey 18, en Roger H. J. COX, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Maastricht, Sint Pieterskade 26B, 6212 AD Maastricht, Nederland. E-mails: eric.gillet@equal-partners.eu; luc.depre@equal-partners.eu; audrey.baeyens@equal partners.eu

**TEGEN:**

1. **De BELGISCHE STAAT,** vertegenwoordigd door zijn regering, ten name van de minister van Energie, Milieu en Duurzame Ontwikkeling, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1060 BRUSSEL, Toison d'Orlaan, 87, bte 1;

**Eerste verweerder**;

Met Nathalie VAN DAMME, Nicolas CELIS, Xheni ZENELI en Thomas MERGNY, advocaten, domicilie gekozen hebbende te 4020 LIEGE 2, Piace des Nations unies 7, en Guy BLOCK en Kris WAUTERS, advocaten, domicilie gekozen hebbende te 1050 Chaussée de La Hulpe 187;

E-mails: n.vandamme@elegis.be; b.decocqueau@elegis.be

1. **De REGIO WALLONNE,** vertegenwoordigd door haar regering, bijgestaan door de minister van Klimaat, Energie en Mobiliteit, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 5000 NAMUR, rue d'Harscamp, 22;

**Tweede verweerder**;

Vertegenwoordigd door de heren Pierre MOERYNCK, Aurélie VANDENBERGHE, Julien LAURENT en Charlotte MATHIEU, advocaten, met kantoor te 1040 BRUSSEL, Tervurenlaan 34/27;

E-mail: pm@moerynck.be;

#####  Het **VLAAMSE Gewest,** vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering in de persoon van de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening, Natuur en Landbouw, waarvan de zetel gevestigd is te 1000 BRUSSEL, Koning Albert II-laan, 20 bte 1;

**Derde verweerder**;

Vertegenwoordigd door Maltres Guillaume VYNCKE en Marie-Louise RICKER loco Me Steve RONSE, advocaten, wier kantoor gevestigd is te 8500 COURTRAI, Beneluxpark, 27B,

E-mail: sronse@publius.be; iurgen.vanpraet@prator.be;

1. **Het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK REGIO,** vertegenwoordigd door zijn Regering, onder het gezag van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve Democratie, met zetel te Sint-Lazaruslaan 10 (11de verdieping), 1210 BRUSSEL:

**Vierde verweerder**;

##### Vertegenwoordigd door Maltres Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ en Vladimir THUNIS, advocaten, wier kantoor gevestigd is te 1170 BRUSSEL, Terhulpensteenweg 185;

E-mail: ivanserge.brouhns@sphere.be;

**IN DE AANWEZIGHEID VAN**:

1. **BORN LEAF AULN** en alle **81 ANDERE BOMEN** die in het verzoek om vrijwillige maatregelen worden genoemd (bijlage C);

**Eerste partijen betrokken;**

Met Hendrik SCHOUKENS en Gwijde VERMEIRE, advocaten, respectievelijk kantoorhoudende te 1750 LENNIK, Dorp 12 b2 en 9000 GENT, Voskenslaan 301; niet verschenen;

E-mails: hendrikschoukens@hotmail.com; vermeire.gwiide@telenet.be;

1. **Mevrouw lnge DE VRIENDT,** wonende te 9300 AALST, Wijngaardstraat, 55, en alle in bijlage B genoemde personen (50.164 personen); allen domicilie gekozen hebbende ten kantore van Equal-Partners, Piace Flagey, 18 te 1050 Brussel;

**Tweede tussenkomende partijen;**

Vertegenwoordigd door Carole BILLIET, Eric GILLET, Audrey BAEYEN en Luc DEPRE, Unii Pan-Van de MEULEBROEKE , advocaten, met kantoor te 1050 BRUSSEL, Piace Flagey, 18, en Roger H.J.COX, advocaat, met kantoor te Sint Pierterskade 26B, 6212 AD MAASTRICHT, NEDERLAND;

E-mails :eric.gillet@equal-partners.eu;luc.depre@equal-partners.eu; partners.eu;

audrey.baeyens@equal-

\*\* \*\* \*\*

In deze zaak, die op 26 maart 2021 voor advies is behandeld, doet het Gerecht de volgende uitspraak Gelet op de stukken van het geding, in het bijzonder :

de op 2 juni 2015 betekende dagvaarding voor het instellen van beroep;

het arrest van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van de 1e kamer van 25 september 2015;

het arrest van de Franstalige en Nederlandstalige arrondissementsrechtbank van Brussel van 8 februari 2016;

het arrest C.16.0185.F van het Belgische Hof van Cassatie van 20 april 2018;

het gemeenschappelijk verzoekschrift tot vaststelling van procestermijnen en tot het houden van hoorzittingen op basis van sectie 747 van het Gerechtelijk Wetboek van 29 aoOt 2018;

de beschikking van januari 2019 tot vaststelling van de statusregeling;

het verzoek om vrijwillige tussenkomst van mr. Hendrik SCHOUKENS en mr. Gwijde VERMEIRE van 3 mei 2019 namens de bomen;

* het verzoek om vrijwillige tussenkomst van 3 juli 2019 van mevrouw Inge DE VRIENDT c.s;
* summiere conclusies voor de eisers ingediend bij de griffie op 16 december 2019;
* de samenvattende conclusies voor het Waalse Gewest die op 13 maart 2020 ter griffie zijn neergelegd; de samenvattende conclusies voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die op 16 maart 2020 ter griffie zijn neergelegd;

de samenvattende opmerkingen namens het Vlaams Gewest die op 16 maart 2020 ter griffie zijn neergelegd;

* de samenvattende conclusies voor de Staat beige, ingediend ter griffie op 16 maart 2020;
* verslagen van bewijsstukken en notities die voor en tijdens hoorzittingen zijn ingediend;

De raadslieden van de partijen gehoord in hun pleidooien tijdens de openbare hoorzittingen van 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 en 26 maart 2021;

\*\*\*\*\*\*



**INHOUDSOPGAVE**

1. [FEITELIJKE ACHTERGROND VAN HET AAN HET HOF VOORGELEGDE GESCHIL6](#_TOC_250011)
2. DOEL VAN DE AANVRAAG42
3. DISCUSSIE45
	1. BETREFFENDE DE RECHTERLIJKE BEVOEGDHEID VAN HET HOF 45
	2. BETREFFENDE DE ONTVANGST VAN DE HOOFDAANVRAAG EN DE LOPENDE AANVRAGEN

VRIJWILLIGE INTERVENTIE 45

* + 1. Over het rechtstreekse en persoonlijke belang van de eisers48
	1. [Inzake het persoonlijk belang van natuurlijke personen om te handelen48](#_TOC_250010)
	2. Over het persoonlijk en rechtstreeks belang van Klimaatzaak51
	3. Geboren en actuele belangen van de eisers en ad-hocactie55
	4. [Op de stand van de bomen vermeld in de akte neergelegd op 3 mei 201956](#_TOC_250009)
	5. OVER DE GRONDSLAG VAN DE VORDERING 56
		1. Toepasselijke beginselen57
	6. Over de verantwoordelijkheid van de overheid in het beige recht57
	7. Over de werkingssfeer van de artikelen 2 en 8 van het EVRM59
	8. Over de toepassing van de artikelen 6 en 24 van het Verdrag inzake de rechten van het kind62
1. Toepassing in deze zaak63
	1. [Achtergrond63](#_TOC_250008)
	2. [Drie bevindingen65](#_TOC_250007)
		1. Beige vastleggingen en resultaten65

[a) Periode 2008-201265](#_TOC_250006)

[b) Periode 2013-202066](#_TOC_250005)

[e) Periode 2020-2030 en 205072](#_TOC_250004)

* + 1. [Klimaatgovernance en Beige Federalisme73](#_TOC_250003)
		2. Toezicht op de Europese Unie79
	1. [Conclusie79](#_TOC_250002)
		1. Vaststelling van een schending van de algemene zorgplicht79
		2. Scheiding der machten en beperking van de bevoegdheid van de rechter tot het geven van een bevel 80
1. [Onkosten83](#_TOC_250001)
2. [BESLUIT83](#_TOC_250000)

Tribuna! de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile-2015/4585/A -p, 6

###### I. FEITELIJKE ACHTERGROND VAN HET AAN HET HOF VOORGELEGDE GESCHIL

Op 6 december 1988 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties Resolutie 43/53 aangenomen betreffende de bescherming van het wereldklimaat voor huidige en toekomstige generaties. In deze resolutie erkennen de Verenigde Naties voor het eerst dat klimaatverandering een wereldwijd probleem is.

### "gemeenschappelijke zorg van de mensheid".

Tegelijkertijd hebben de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (hierna "UNEP" te noemen) de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC), een intergouvernementele en wetenschappelijke instantie, opgericht om de meest recente wetenschappelijke, technische en sociaal-economische informatie te toetsen en te evalueren

die over de hele wereld zijn gepubliceerd en relevant zijn voor het begrip van klimaatverandering, met het oog op

ter beschikking van de beleidsmakers worden gesteld.

Sinds 1990 heeft het IPCC vijf evaluatierapporten uitgebracht, die vaak met de volgende acroniemen worden aangeduid:

1. FAR *(First Assessment Report)* voor het eerste rapport (1990)
2. SAR *(tweede beoordelingsverslag)* voor het tweede verslag (1995)
3. TAR *(Third Assessment Report)* voor het derde verslag (2001)
4. AR4 *(4e beoordelingsverslag)* voor het vierde verslag (2007)
5. AR5 *(5e beoordelingsverslag)* voor het vijfde verslag (2014)

Naast deze rapporten heeft het IPCC ook speciale rapporten gepubliceerd in 2011, 2018 en 20191.

1990-1992

In 1990 werd in het eerste evaluatierapport van het IPCC, zonder categorische uitspraken te doen, niettemin gesteld dat "*emissies door menselijke activiteiten de concentratie van de broeikasgassen kooldioxide, methaan, chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's) en distikstofoxide in de atmosfeer aanzienlijk doen toenemen*".

Op 9 mei 1992 werd in New York het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna het "UNFCCC" genoemd) aangenomen. Tot dusver is het ondertekend door 196 staten en één regionale organisatie, de Europese Unie. Het is op 21 maart 1994 in werking getreden. België ondertekende het UNFCCC op 4 juni 1992 en ratificeerde het op 16 januari 1996. De Europese Unie heeft het op 13 juni 1992 ondertekend en op 15 december 1993 goedgekeurd.

Doel van het verdrag is gevaarlijke, door de mens veroorzaakte klimaatveranderingen te voorkomen.

Artikel 2 van het UNFCCC stelt:

### "Het uiteindelijke doel van dit verdrag en alle daarmee verband houdende juridische instrumenten die de Conferentie van de Partijen kan aannemen, is het stabiliseren, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen

1 Zie hieronder,

*Canventian, / broeikasgasconcentraties in de atmosfeer op een niveau dat gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem zou voorkomen".*

Artikel 3 van het UNFCCC bevat 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, in het bijzonder rekening houdend met de respectieve capaciteiten van de partijen, en waarin de ontwikkelde landen, inclusief België, worden opgeroepen om

*2.* "*de voorhoede in de strijd tegen klimaatverandering en de schadelijke gevolgen daarvan*"*;*

het voorzorgsbeginsel, dat inhoudt dat het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet mag worden gebruikt als reden voor het uitstellen van preventieve maatregelen3.

In het UNFCCC worden ook de verplichtingen van de partijen uiteengezet, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verplichtingen van de in de bijlagen I en II opgenomen staten en die van de niet in de bijlagen opgenomen staten.

Bijlage I van het Verdrag groepeert de "*ontwikkelde landen*", d.w.z. de geïndustrialiseerde landen die in 1992 lid waren van de OESO, alsmede landen waarvan de economie zich in de overgang naar een markteconomie bevindt, met name Rusland en verscheidene Oost-Europese landen. 43 landen zijn in deze bijlage opgenomen, waaronder België, van de 196 staten die partij zijn bij het UNFCCC.

Bijlage II heeft alleen betrekking op de OESO-leden, inclusief België, d.w.z. 24 van de 43 zgn.

"*ontwikkelde landen*".

Het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden is op dit onderscheid gebaseerd. De verplichtingen uit hoofde van het UNFCCC - en vervolgens uit hoofde van latere verdragen - zijn voor deze ontwikkelde landen immers dwingender dan voor landen die niet in de bijlagen zijn opgenomen.

De verplichtingen van België in het kader van het UNFCCC kunnen dus als volgt worden samengevat:

1. De verplichtingen die alle partijen gemeen hebben, namelijk :

nationale inventarissen van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van alle broeikasgassen (hierna "BKG's") op te stellen, periodiek bij te werken, openbaar te maken en ter beschikking te stellen van de COP (artikel 4, punt la);

nationale programma's op te stellen, te publiceren en regelmatig bij te werken, en in voorkomend geval

(artikel 4, lid 1, onder c)); de ontwikkeling, toepassing en verspreiding van (...) technologieën, praktijken en processen aanmoedigen en ondersteunen door middel van samenwerking (artikel 4, lid 1, onder c));

het gezond beheer en de instandhouding en, in voorkomend geval, de verbetering van putten en reservoirs van alle broeikasgassen te stimuleren (artikel 4, lid 1, onder d));

in samenwerking voorbereidingen treffen voor de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering (artikel 4, lid 1);

in haar beleid en optreden op sociaal, economisch en milieugebied zoveel mogelijk rekening te houden met klimaatveranderingsaspecten (artikel 4, lid 1, onder f)); door middel van haar samenwerking wetenschappelijk, technologisch, technisch, sociaal-economisch en ander onderzoek (...) aan te moedigen en te steunen (artikel 4, lid 1, onder h));

1. Artikel 3, lid 1, van het UNCAC.
2. Artikel 3, lid 2, van het UNCAC.



de uitwisseling van wetenschappelijke, technologische, technische, sociaal-economische en juridische gegevens (...) door middel van haar samenwerking aan te moedigen en te ondersteunen (...) (art. 4, lid 1 nonies);

door middel van haar samenwerking onderwijs, opleiding en bewustmaking van het publiek op het gebied van klimaatverandering aan te moedigen en te ondersteunen (artikel 4, lid 1 bis);

1. Specifieke verplichtingen voor de partijen van bijlage I en II (ontwikkelde landen): het voortouw nemen bij de bestrijding van klimaatverandering en de nadelige gevolgen daarvan door nationale beleidsmaatregelen vast te stellen en passende maatregelen te nemen om de klimaatverandering te mitigeren door hun antropogene broeikasgasemissies te beperken en hun broeikasgasputten en -reservoirs te beschermen en te verbeteren (...) (artikel 4, lid 2 bis);

om de zes maanden hun beleid en maatregelen aan de Conferentie van de Partijen voor te leggen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de broeikasgasemissies van bedrijven en de daaruit voortvloeiende prognoses van hun broeikasgasemissies met het oog op de vermindering ervan tot de niveaus van 1990;

nieuwe en aanvullende financiële middelen te verstrekken ter dekking van de volledige overeengekomen kosten die de ontwikkelingslanden moeten maken ten gevolge van hun rapportage- en communicatieverplichtingen (artikel 4, lid 3);

om ontwikkelingslanden te helpen het hoofd te bieden aan de kosten van aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering.

klimaatverandering (art. 4, lid 4);

alle haalbare maatregelen te nemen om, waar nodig, de overdracht van of de toegang tot milieuvriendelijke technologieën en knowhow aan andere partijen aan te moedigen, te vergemakkelijken en te financieren (artikel 4, lid 5).

Tot slot wordt in artikel 7 van het UNFCCC de Conferentie van de Partijen, hierna de "COP" genoemd, ingesteld als hoogste orgaan van het verdrag. Haar taak is toe te zien op de uitvoering van het UNFCCC, te bepalen of de genomen maatregelen toereikend zijn om het uiteindelijke doel van het verdrag, namelijk het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering, te verwezenlijken, en binnen haar mandaat de nodige besluiten te nemen om de daadwerkelijke uitvoering van het verdrag te bevorderen. Voor de besluitvorming in de COP's wordt de consensusregel als prioriteit 4 toegepast.

1995

De eerste COP, COP-1, vond plaats in Berlijn in 1995. Bij die gelegenheid was de meerderheid van de verdragsluitende staten van oordeel dat de voor de ontwikkelde landen geplande toezeggingen niet volstonden om de doelstellingen van het UNFCCC te verwezenlijken. Daarom werd een onderhandelingsproces op gang gebracht om de verbintenissen van deze landen opnieuw te definiëren. Dit proces heeft geleid tot de goedkeuring van het Protocol van Kyoto in 1997.

Bovendien heeft het IPCC in zijn tweede rapport, waaraan in december 1995 de laatste hand is gelegd, reeds aangegeven dat bij toepassing van de "meest waarschijnlijke waarde" van de klimaatgevoeligheid "de *modellen resulteren in een stijging van de wereldgemiddelde oppervlaktetemperatuur met ongeveer 2*,0° *tussen 1990 en 2100*.

1996

In 1996 erkende de Europese Unie de 2-c-bovengrens door te verklaren: "*Gezien de ernstige risico's die een temperatuurstijging van deze omvang met zich meebrengt en met name de snelheid waarmee*

1. Artikel 15, lid 3, van het UNFCCC.
2. IPCC, tweede evaluatierapport, synthese, blz. 5.

*De Raad is van oordeel dat de temperatuur op aarde niet meer dan 2 graden boven het pre-industriële niveau mag uitstijgen (...) de Raad neemt er nota van dat volgens het [IPCC] aanzienlijke reducties van broeikasgasemissies technisch haalbaar en economisch haalbaar zijn. Voorts merkt hij op dat er voldoende ruimte is voor "no-regrets"-oplossingen en dat het potentiële risico rechtvaardigt dat verder wordt gegaan dan de uitvoering van "no-regrets"-oplossingen op het niveau van de in bijlage I opgenomen partijen "6 .*

## 1997

Op 11 december 1997 werd tijdens de COP-3-bijeenkomst in Kyoto een protocol ondertekend en aan het UNFCCC toegevoegd: het Protocol van Kyoto. In dit protocol hebben de in bijlage I genoemde staten, waaronder België, zich ertoe verbonden hun broeikasgasemissies over een periode van 5 jaar, van 2008 tot 2012, te verminderen.

Artikel 3, lid 1, van het Protocol bepaalt derhalve dat:

*"De in bijlage I opgenomen Partijen zorgen er, afzonderlijk of gezamenlijk, voor dat hun totale antropogene in kooldioxide-equivalent uitgedrukte emissies van de in bijlage A genoemde broeikasgassen de hun toegewezen hoeveelheden niet overschrijden, berekend overeenkomstig hun in bijlage B opgenomen gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking* en *-reductie* en *overeenkomstig het bepaalde in dit artikel, teneinde hun totale emissies van die gassen in de verbintenisperiode 2008-2012 met ten minste* 5% *te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990*.

Het Protocol van Kyoto voorziet ook in twee zogenaamde "flexibiliteitsmechanismen". Het eerste mechanisme bestaat uit de aan- en verkoop van "koolstofkredieten" tussen ontwikkelde landen, waardoor landen die hun quota niet volledig benutten "rechten om te vervuilen" kunnen overdragen aan landen die daarentegen van plan zijn de hun toegewezen quota te overschrijden 7 - Het tweede mechanisme, bekend als "schone ontwikkeling", bestaat uit Het tweede mechanisme, bekend als het "schone ontwikkeling"-mechanisme, houdt in dat ontwikkelde landen die zich ertoe hebben verbonden hun emissies te verminderen, emissiereductieactiviteiten in ontwikkelingslanden financieren om in ruil daarvoor "gecertificeerde emissiereductie-eenheden" te verkrijgen en zo een deel van hun eigen reductieverplichtingen te kunnen nakomen8 .

België is sinds 29 april 1998 partij bij het Protocol van Kyoto, net als de Europese Unie. Het Protocol van Kyoto is echter pas op 16 februari 2005 in werking getreden.

Op binnenlands vlak is het Protocol van Kyoto het voorwerp geweest van een instemmingswet, zowel op federaal als op gewestelijk niveau9 .

6 **Europese Commissie, persmededeling 96/188, "*EU-strategie inzake klimaatverandering - Conclusies van de Raad*", punt 6, blz. 12, verzoekers' bewijsstuk G.l.**

7 Artikel 6 van het Protocol. s Artikel 12 van het Protocol.

1. Zie de wet van 26 september 2001 tot goedkeuring van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag **van de Verenigde** Naties **inzake klimaatverandering, en bijlagen A en B; het decreet van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van** 19 juli 2001 tot goedkeuring van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en bijlagen A en B; het decreet van het Vlaams Gewest van 22 februari 2002 tot goedkeuring van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en bijlagen A en B, en het decreet van het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 22 februari 2002 tot goedkeuring van het Protocol van Kyoto bij het Klimaatverdrag.**het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 februari 2002 **houdende goedkeuring van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en bijlagen** A en B, en het decreet van het Waalse Gewest van 21 maart 2002 houdende goedkeuring van het Protocol **van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en bijlagen A en B.**

In bijlage B van het protocol is de beige doelstelling vastgesteld op -8% van de broeikasgasemissies tegen 2012 ten opzichte van het referentiejaar 1990. In bijlage B is dezelfde doelstelling voor de Europese Unie vastgesteld, namelijk -8% ten opzichte van 1990 voor 2012.

## 2002

De EU heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid waarin artikel 4 van het Protocol van Kyoto voorziet, op grond waarvan de partijen gezamenlijk hun reductiedoelstellingen kunnen bereiken.

Daarom heeft zij Beschikking 2002/358/EG10 aangenomen, waarin voor 2012 een algemene broeikasgasreductiedoelstelling van 8% onder het niveau van 1990 is vastgesteld, terwijl de beige doelstelling voor de periode 2008-2012 is verlaagd tot 7,5% van de broeikasgasemissies. Deze doelstelling vervangt voor België de doelstelling van 8% die in het Protocol van Kyoto is opgenomen, zoals bepaald in artikel 4.5. van dit Protocol. Overeenkomstig artikel 4, lid 6, van het protocol zou België, alleen indien de gezamenlijke doelstelling van de Europese Unie niet zou worden gehaald, opnieuw verantwoordelijk worden voor het niveau van zijn emissies zoals vastgesteld in het protocol.

Op 14 november 2002 werd een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna "CBR" genoemd) betreffende het opstellen, uitvoeren en opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het opstellen van rapporten, in het kader van het UNFCCC en het Protocol van Kyoto11 .

Deze samenwerkingsovereenkomst legt de basis voor een beige klimaatgovernance door :

de oprichting van de Nationale Klimaatcommissie (art. 3), alsmede de vaststelling van de bevoegdheden, de rol en de werking van deze commissie (art. 6) en de frequentie van haar vergaderingen (art. 8);

de verplichting om een nationaal klimaatplan op te stellen, uit te voeren en te bewaken (art. 14).

Op 13 oktober 2003 is Richtlijn 2003/87/EG1 2 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie aangenomen.

In tegenstelling tot de internationale mechanismen maakt het Europese systeem een onderscheid in het beheer van de BKG-uitstoot naar gelang van de sector van activiteit.

Zo heeft de Europese Unie voor de sectoren die hoofdzakelijk op de grote industrie zijn gericht, een mechanisme voor de handel in broeikasgasemissierechten in het leven geroepen, het zogeheten "Emission Trading System" of "ETS", waarbij bedrijven emissierechten (of rechten) krijgen toegewezen die zij kunnen verhandelen. Doel van dit systeem is de milieu-inspanningen van deze bedrijven, die hun ongebruikte emissierechten kunnen verkopen, naar waarde te schatten.

1. Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring van het **Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en** de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen, *PB L 130 van* 15.5.2002, blz. 1-3.

11 MB 27 juni 2003, in werking getreden op 13 november 2003.

12 *O.J.* L. 275, 25 oktober 2003,

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

#### 2004

Op 8 maart 2004 heeft het Overlegcomité op de interne piano beige een akkoord goedgekeurd over de verdeling van de lasten tussen de gewesten en de federale overheid in het kader van de verplichtingen van België uit hoofde van het Protocol van Kyoto.

Dit politiek akkoord bepaalde met name dat "*de gewesten verantwoordelijk zijn voor het deponeren van emissierechten voor een hoeveelheid die gelijk is aan de broeikasgasemissies op hun grondgebied in de periode 2008-2012 en emissierechten krijgen toegekend tot vijf maal de emissies van het referentiejaar, verminderd met 7,*5% *voor het Waals Gewest, verminderd met 5,*2% *voor het Vlaams Gewest en vermeerderd met 3,*475% *voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de tussenbeslissing verbindt de federale overheid zich ertoe om tijdens de eerste verbintenisperiode extra emissierechten te verwerven tot een maximum van 2,46 miljoen emissierechten per jaar en om een reeks aanvullende maatregelen te nemen waarvan het effect op de emissiereductie tijdens de eerste verbintenisperiode geacht wordt minstens 4,8 miljoen ton CO2-eq "13 te bedragen.*

#### 2005

Na een bijeenkomst op 22 en 23 maart 2005 heeft de Europese Raad zijn conclusies aangenomen en aangegeven

*"De Europese Raad erkent dat de klimaatverandering wereldwijd waarschijnlijk grote negatieve gevolgen zal hebben op ecologisch, economisch en sociaal gebied. Hij bevestigt dat, om de uiteindelijke doelstelling van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering te verwezenlijken, de stijging van het mondiale jaargemiddelde van de oppervlaktetemperatuur niet meer dan 2°C boven het pre-industriële niveau mag bedragen.*

(... )

*De Europese Raad onderstreept dat de EU vastbesloten is om de internationale onderhandelingen een nieuwe impuls te geven. Daartoe moet het:*

*(...) een EU-strategie op middellange en lange termijn te ontwikkelen ter bestrijding van de klimaatverandering die strookt met de 2ºC-doelstelling. Gezien de vereiste wereldwijde emissiereducties zullen de komende decennia gezamenlijke inspanningen van alle landen nodig zijn in het licht van hun gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en hun respectieve mede-eigenaarschap, waarbij met name alle economisch meer ontwikkelde landen worden opgeroepen hun cumulatieve reductie-inspanningen aanzienlijk op te voeren.*

*(...) de EU is van* oordeel *dat in dit verband voor de groep van ontwikkelde landen reductieprofielen in de orde van grootte van* 15-30% *tegen 2020 ten opzichte van het referentieniveau van het Protocol van Kyoto en verder, in de geest van de conclusies van de Raad, moeten worden overwogen*

*{\an5}"14-*

13 Toezegging opgenomen in de preambule van de samenwerkingsovereenkomst van 19 februari 2007, *Monit.b.,* 12 februari 2008,

p. 9 I 79 en volgende.

14 Raad van de EU, 7619/05, hoofdstuk IV, blz. 15-16.

## 2007

Op 19 februari 2007 hebben de federale staat en de drie gewesten een nieuw samenwerkingsakkoord 15

waaronder:

een systeem voor de verdeling van de lasten van de Belgische verbintenissen door de overdracht en verkoop van Kyoto-eenheden in geval van overschrijding van de BKG-uitstoot door een van de gewesten;

de mogelijkheid om Kyoto-eenheden over te dragen naar de volgende verbintenisperiode.

In de preambule van het samenwerkingsakkoord wordt er ook aan herinnerd dat België, als partij bij het Protocol van Kyoto, zich ertoe heeft verbonden de flexibiliteitsmechanismen alleen te gebruiken als aanvulling op de beleidslijnen en maatregelen die op nationaal niveau worden genomen om zijn doelstelling inzake de vermindering van broeikasgasemissies te verwezenlijken.

Eveneens begin 2007 publiceerde het IPCC zijn Vierde Evaluatierapport over klimaatverandering, waarin de deskundigen onder meer opmerkten dat :

*"De opwarming van het klimaatsysteem is ondubbelzinnig;*

*"Het grootste deel van de waargenomen daling van de gemiddelde temperatuur op aarde sinds het midden van de twintigste eeuw is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan de waargenomen stijging van de concentraties van onthropische broeikasgassen;*

*"Aanhoudende broeikasgasemissies in het huidige tempo of in een hoger tempo zouden een verdere opwarming veroorzaken en resulteren in een groot aantal veranderingen in het mondiale klimaatsysteem in de loop van de twintigste eeuw die zeer waarschijnlijk groter zouden zijn dan die welke in de twintigste eeuw zijn waargenomen;*

De opwarming van de aarde kan redelijkerwijs alleen tot 2°C à 2,4°C worden beperkt als de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer op 445 à 490 ppm CO2-eq19 wordt gestabiliseerd, wat voor de landen van bijlage I een collectieve vermindering van de broeikasgasemissies met 25% tot 50% impliceert.

40% van de niveaus van 1990 tegen 202020 ;

*"Door de mens veroorzaakte opwarming van de aarde en stijging van de zeespiegel zouden nog eeuwenlang aanhouden vanwege de tijdschalen die samenhangen met klimaatprocessen en terugkoppelingen, zelfs als de concentraties broeikasgassen zouden worden gestabiliseerd.*

*- •*

In maart 2007 is de Europese Raad een politieke verbintenis aangegaan om duidelijke en juridisch bindende streefcijfers vast te stellen, waaronder :

15 Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het **Brussels Hoofdstedelijk** Gewest **betreffende de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, gesloten te Brussel** op 19 februari 2007, *Monit.b.,* 12 februari 2008, p. 9179 e.v.

###### Vierde evaluatierapport van het IPCC, samenvatting voor beleidsmakers, blz. 2, bijlage B. Ik van de aanvragers.

1. *Ibid,* p.5, Bewijsstuk B.1O van de eisers. 18 *Ibid,* p.7, Eisers' Bewijsstuk B.10.

###### IPCC, vierde rapport, Werkgroep III, blz. 229, eisers' Bewijsstuk B. 8. De eenheid 11deel s wordt gebruikt door

**miljoen" (ppm) om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer aan te geven. De aanduiding 11ppmC0 2- eq11 wordt gebruikt om de concentratie van alle** broeikasgassen **samen aan te geven,** waarbijde **concentratie van** niet-CO

1. *Ibid, blz*. 776, Bewijsstuk B.8 van de eisers. 21 *Ibid,* p.16.

de broeikasgasemissies tegen 2020 met ten minste 20% te verminderen ten opzichte van 1990, met dien verstande dat de bijdrage van elk land zal worden bepaald met inachtneming van de kenmerken van dat land;

het aandeel van hernieuwbare energie in het energieverbruik van de EU tegen 2020 op te trekken tot 20%.

Dit politieke besluit zal het uitgangspunt vormen voor de ontwikkeling van een pakket Europese wetgeving, het zogenaamde "energie- en klimaatpakket", dat in 2009 wordt goedgekeurd.

Ondertussen heeft de "*ad hoc werkgroep inzake verdere verplichtingen voor in bijlage I opgenomen partijen uit hoofde van het Protocol van Kyoto"* aan het eind van haar vierde zitting in augustus 2007 in Wenen een verslag uitgebracht waarin onder meer het volgende staat

*"De task force heeft nota genomen van het nut van de in het vierde verslag genoemde reeksen*

*beoordeling* (IPCC). *De bevindingen van de bijdrage van de trojka over gevolgen, kwetsbaarheid en aanpassing erkennende, (...) moeten de partijen van bijlage I hun emissies tegen 2020 collectief terugdringen tot 25 à 40% onder het niveau van 1990.*

*De Conferentie van de Partijen beraadt zich op de middelen die hun ter beschikking kunnen staan om deze doelstellingen te bereiken. (...} Indien de in bijlage I opgenomen Partijen deze verminderingsdoelstellingen zouden bereiken, zouden zij een belangrijke bijdrage leveren tot de wereldwijde inspanningen die vereist zijn om de in artikel 2 van het Verdrag geformuleerde uiteindelijke doelstelling te bereiken.*

Tijdens COP-13 in december 2007 op Bali hebben de staten die partij zijn bij het UNFCCC het actieplan van Bali aangenomen, waarvan de preambule uitdrukkelijk erkent dat de broeikasgasemissies drastisch moeten worden verminderd om het uiteindelijke doel van het UNFCCC te bereiken, en beklemtoont dat dit dringend moet gebeuren, onder verwijzing naar de bevindingen van het vierde evaluatieverslag van het IPCC "*dat de opwarming van het klimaatsysteem onbetwistbaar is en dat elk uitstel van emissiereductie een negatief effect op het klimaatsysteem zal hebben.*

*emissies vermindert de mogelijkheid om de emissies op lagere niveaus te stabiliseren aanzienlijk*

Het Actieplan van Bali verwijst ook naar de tabellen in het 4e IPCC-rapport dat, om de broeikasgasconcentratie in de atmosfeer op 450 ppm CO' eq. te houden, een collectieve emissiereductie voorschrijft van 25 tot 40% tegen 2020.

In 2008 heeft de Nationale Klimaatcommissie (hierna "NCC") een eerste ontwerp van het Nationaal Klimaatplan voor België aangenomen. In zijn advies van 19 februari 2009 onderstreepte de Minaraad24 het beperkte en onduidelijke karakter van het Nationaal Klimaatplan en drong hij aan op de noodzaak van een beter gecoördineerde en gecoördineerde strategie tussen de federale en gefedereerde entiteiten25 .

#### 2009

In maart 2009 heeft de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties erkend dat klimaatverandering een bedreiging vormt voor de mensenrechten, "waarbij *hij opmerkte dat de gevolgen van klimaatverandering een reeks directe en indirecte gevolgen hebben voor het effectieve genot van de mensenrechten.*

22 Rapport, p. 5, nr. 19, Eisers' Bewijsstuk H.6.

23 Besluit 1/CP13, p.3, Eisers' Bewijsstuk H.5.

24 Dit is de Vlaamse Raad voor Leefmilieu en Natuur.

25 Eisers' Bewijsstuk F.l l.



### mensenrechten, waaronder het recht op leven, het recht op voldoende voedsel, het recht op het genot van de hoogst bereikbare gezondheidsstandaard, het recht op passende huisvesting, het recht op zelfbeschikking en de verplichtingen met betrekking tot de mensenrechten inzake de toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen, en eraan herinnerend dat een volk in geen geval verstoken mag blijven van zijn eigen bestaansmiddelen "26

Op 23 april 2009 heeft de Europese Unie een wetgevingspakket ingevoerd dat gewoonlijk het "klimaat- en energiepakket" wordt genoemd en dat tot doel heeft de broeikasgasemissies tegen 2020 te verminderen met 20% ten opzichte van de niveaus van 1990, of met 14% ten opzichte van de niveaus van 2005. Daartoe heeft zij :

Richtlijn 2009/29/EG27 , waarin de inspanning van de Europese Unie voor de ETS-sector is vastgesteld op een vermindering van de broeikasgasemissies met 21% ten opzichte van 2005 tegen 2020. In tegenstelling tot de

Richtlijn 2009/29/EG voorziet in één EU-breed plafond voor de broeikasgasemissies van de onder de richtlijn vallende sectoren, teneinde de voorspelbaarheid en transparantie van het systeem te vergroten. Er zijn derhalve geen nationale toewijzingsplannen per lidstaat meer voor de periode 2013-2020 in de ETS-sectoren.

Beschikking nr. 406/2009/EG28 , waarin een broeikasgasemissiereductiedoelstelling voor de niet-ETS-sector is vastgesteld van 10% onder het niveau van 2005 in 2020 voor de Europese Unie als geheel. Deze Europese doelstelling is opgesplitst in bindende doelstellingen voor elk van de lidstaten. De nationale streefcijfers zijn gedifferentieerd naar gelang van het bruto binnenlands product (BBP) per hoofd van de bevolking. De aan België opgelegde doelstelling is een vermindering van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sector met 15% ten opzichte van 2005 in 2020.

Richtlijn 2009/28/EG29 , gewoonlijk de "richtlijn hernieuwbare energie" genoemd, die tot doel heeft het aandeel van hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van energie in de EU tegen 2020 op te trekken tot 20%. Om dit doel te bereiken worden bindende doelstellingen opgelegd aan de lidstaten. Voor België moet het aandeel van hernieuwbare energie in het nationale energieverbruik in 2020 13% bedragen.

Richtlijn 2009/31/EG30 , die voorziet in een kader voor ondergrondse CO2-opslag als overgangstechnologie die bijdraagt tot de beperking van de klimaatverandering.

26 Resolutie 10/4 van 25 maart 2009 "Mensenrechten en klimaatverandering", document H.27 van de

###### aanvragers.

27 Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG **teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden**.

de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen teneinde aan de verplichtingen van de EU te voldoen.

###### Gemeenschap bij de vermindering van deze emissies tot 2020.

29Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

30 Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende geologische opslag

en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.



Op het interne front heeft de Commissie in haar verslag van 20 mei 2009 over het federale klimaatbeleid, toegezonden aan

In de Kamer van juni 2009 merkte het Rekenhof op dat :

*In aanvulling op het bovenstaande dient te worden* opgemerkt dat "*België tijdens de Kyoto-periode slechts gemiddeld 134,8 miljoen ton* C02-equivalent *per jaar mag uitstoten.*

*De beige lastenverdelingsovereenkomst verdeelt de Kyoto-inspanningen tussen de gewesten en de federale overheid. De federale verbintenis in de overeenkomst is tweeledig. De federale autoriteiten willen de uitstoot met 24 miljoen ton verminderen (gemiddeld 4,8 miljoen ton per jaar). Tegelijkertijd willen zij 12,2 Mton emissierechten kopen (gemiddeld 2,44 Mton per jaar).*

*Bij deze controle werden de planning en evaluatie van het federale klimaatbeleid onderzocht en werd nagegaan in hoeverre de 16 belangrijkste federale maatregelen zijn uitgevoerd en of de effecten ervan bekend zijn. Verschillende ministers en regeringsinstanties zijn bij deze controle betrokken. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer luiden als volgt.*

*Er is geen federaal plan. Er is geen nauwkeurige beschrijving van de maatregelen en de kosten ervan. De doelstellingen in termen van* C02-reductie *zijn niet gerechtvaardigd of ontbreken. De rapportage is ontoereikend en tot dusver is er geen evaluatie van het federale klimaatbeleid uitgevoerd. Over sommige maatregelen is gedeeltelijke informatie beschikbaar, maar er is geen overzicht van de kosten, de mate van uitvoering en de effecten van het federale klimaatbeleid.*

*Dit maakt het moeilijk {1} om te beoordelen of /de federale autoriteiten hun deel van de lastenverdelingsovereenkomst naar behoren uitvoeren; (2) om het beleid zo nodig bij te sturen en {3} om het Parlement op een transparante manier te informeren.*

*(...)*

*Uit een evaluatie van het beleid blijkt dat de regering momenteel niet in staat is te voldoen aan haar toezegging om de lasten van de lastenverdelingsovereenkomst van Beige te verminderen. De Rekenkamer constateerde de volgende tekortkomingen:*

*(...)* (volgt een lijst van 11 inbreukenJ

*De aankoop van emissierechten via de flexibiliteitsmechanismen is niet optimaal: er is geen verband tussen de investeringen in de flexibiliteitsmechanismen en het nationale reductiebeleid, noch is er enige samenhang tussen de investeringen in deze mechanismen en de door het Federaal Planbureau in mei 2008 geplande vermindering van de broeikasgasemissies.*

*De Rekenkamer beveelt dan ook aan, alle maatregelen kritisch te beoordelen op hun interne samenhang, met inbegrip van de rol van de flexibiliteitsmechanismen in het klimaatbeleid, en zo nodig te corrigeren "31.*

In zijn Waalse regionale beleidsverklaring van 16 juli 2009 heeft het Waalse Parlement verklaard dat:

*"Gezien de pessimistische vooruitzichten van de wetenschappelijke gemeenschap, inclusief het werk van de*

*Volgens de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) en de meest recente studies zijn de doelstellingen van de Europese Unie om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen (of met 30% in het geval van een internationale overeenkomst) ten opzichte van het niveau van 1990 lovenswaardig, maar ontoereikend. Europa moet verder vooruit kijken, net als België en Finland! In geval van een internationaal akkoord zal de regering België vragen de Europese doelstelling te verdedigen die op 40% moet worden gebracht. Ten minste driekwart van dit doel moet worden bereikt door maatregelen die binnen de grenzen van de EU worden genomen. In dit verband verbindt de regering zich ertoe actief deel te nemen aan de klimaatonderhandelingen in Kopenhagen, met name wat betreft de financiering tussen Noord en Zuid en de strijd tegen ontbossing, teneinde onder de grens van een temperatuurstijging van* 2°C te *blijven. De*

31 Zie uittreksel uit het verslag van de aanvragers, bijlage C.4.



*De regering zal ervoor zorgen dat de scheepvaart en de internationale luchtvaart worden betrokken bij de inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.*

*De Nederlandse regering wil, binnen de door de Pian Lucht-Klimaat en de Pian voor duurzame energiehuishouding ingezette dynamiek, een strategie volgen die ons in staat stelt onze emissies tegen 2020 met 30% en tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen. Dit moet deel uitmaken van een gecoördineerde, beige en Europese aanpak "32*

*- •*

Op federaal niveau heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 3 december 2009, ter *voorbereiding van de* COP in Kopenhagen, een resolutie aangenomen waarin zij de federale regering oproept om internationaal en op Europees niveau steun te verlenen aan onder meer :

bij de vast te stellen doelstellingen moet rekening worden gehouden met de aanbevelingen van het 4e IPCC-rapport, namelijk een collectieve vermindering door de geïndustrialiseerde landen van hun broeikasgasemissies met 25-40% voor 2020 en 80% voor 2050;

de Europese Unie kan besluiten om van 20% naar 30% over te gaan indien de inspanningen van andere ontwikkelde landen vergelijkbaar zijn en de bijdragen van de ontwikkelingslanden adequaat zijn 33 - de Europese Unie kan besluiten om van 20% naar 30% over te gaan indien de inspanningen van andere ontwikkelde landen vergelijkbaar zijn en de bijdragen van de ontwikkelingslanden adequaat zijn

Op 9 december 2009 heeft het Vlaams Parlement een resolutie aangenomen waarin het stelt dat "*het voorzorgsbeginsel impliceert dat voor de groep van ontwikkelde landen reductiedoelstellingen nodig zijn van 25-40% in 2020 ten opzichte van 1990 en ten minste 80-95% in 2050 ten opzichte van 1990"34 .*

Deze resolutie was onder meer gebaseerd op een advies van de Minaraad van 26 november 2009, waarin werd opgeroepen de broeikasgasemissies terug te dringen tot een niveau waarbij de temperatuurstijging beperkt blijft tot 2°C, hetgeen een totale vermindering impliceert met 40% ten opzichte van de niveaus van 1990 tegen 2020 en een vermindering met 80% tot 95% tegen 205035.

In december 2009 ondertekenden de verdragsluitende staten tijdens COP-15 het Akkoord van Kopenhagen, waarin wordt bevestigd dat "om het *uiteindelijke doel van het Verdrag te bereiken, namelijk de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen, zijn wij voornemens om, in het licht van het wetenschappelijke standpunt dat de wereldwijde temperatuurstijging beperkt moet blijven tot* 2°C, *onze samenwerkingsacties op lange termijn te versterken om de klimaatverandering aan te pakken, op basis van billijkheid en duurzame ontwikkeling".36*

In dit akkoord wordt verwezen naar de aanbevelingen van het vierde IPCC-beoordelingsrapport, dat in 2009 speciaal voor de COP in Kopenhagen is geactualiseerd. In de update van dit verslag kunnen we lezen dat

*"Recente waarnemingen tonen aan dat samenlevingen en ecosystemen uiterst kwetsbaar zijn*

*aan zelfs bescheiden klimaatveranderingen {...}. temperaturen boven* 2°C *zullen moeilijk te*

32 *Doc.parl,* Pari. Wallon, Extr. Sess. 2009, 8/1, blz. 60, eisers' bewijsstuk F.7.

33 House of *Commons,* Sess. 2009-2010, No. 52- 2263/l, pp.4-5, Eisers' Exhibit F.8.

34 Vlaams *Parl.* Pari. 2009-10, 282/3, Resolutie van 9 december 2009 van het Vlaams Parlement over de

###### nieuw klimaatverdrag van Kopenhagen, onbetwiste vrije vertaling, bijlage F.9 bij de verzoeken.

35 **Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen over de Klimaattop in Kopenhagen, *Doc.parl.* Parlement**

Vlaanderen, 2009-10, 61/l, Bewijsstuk C.5 van de eisers. 36 Besluit l/CP.15, blz. 5, Eisers' Bewijsstuk H.7.

*Dit is een grote uitdaging voor de hedendaagse samenlevingen en heeft het potentieel om in deze eeuw en daarna in de rest van de wereld grote verstoringen op sociaal en milieugebied te veroorzaken.*

In het licht van de IPCC-bevindingen stelden de aan COP-15 deelnemende lidstaten daarom voor dat "de *uitvoering van dit akkoord tegen 2015 verder moet worden ontwikkeld, met name in het licht van het uiteindelijke doel van het verdrag. Zo zou onder meer kunnen worden overwogen de langetermijndoelstelling te versterken, rekening houdend met verschillende elementen van het wetenschappelijk werk, in het bijzonder met betrekking tot een temperatuurstijging van 1,5°C. "38*

## 2010

In 2010 hebben de lidstaten tijdens COP 16 de Cancùn 39-akkoorden aangenomen waarin, onder verwijzing naar de wetenschappelijke conclusies van het IPCC, het actieplan van Bali en het akkoord van Kopenhagen, de partijen bij de COP het volgende zijn overeengekomen

dat de klimaatverandering gevolgen heeft voor het genot van de mensenrechten, met name voor de meest kwetsbare groepen;

zij erkennen dat een drastische vermindering van de broeikasgasemissies nodig is, zoals gedocumenteerd in het vierde evaluatieverslag van het IPCC, om de opwarming onder de 2°C te houden en dat de partijen bij de COP dringend maatregelen moeten nemen om dit langetermijndoel te bereiken;

dat zij erkennen dat moet worden overwogen de mondiale langetermijndoelstelling te versterken, onder meer door een maximale opwarming van l,S°C te beschouwen als de doelstelling van artikel 2 van het Verdrag.

Bij wet van 30 juli 2010 heeft de beige staat de volgende bepaling ingevoegd in de federale wet van 5 mei 1997 inzake de coördinatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling:

*"Art. 2/1. De Koning bepaalt, na parlementair debat en in overleg met het maatschappelijk middenveld, de strategische visie*

*De federale regering stelt bij een door de ministerraad vastgesteld decreet een langetermijnvisie voor duurzame ontwikkeling vast, hierna "langetermijnvisie*" te noemen.

*(...) Deze langetermijnvisie is er in het bijzonder op gericht de verbintenissen van België op internationaal en Europees niveau na te komen (...)*".

## 2011

In 2011 zijn de lidstaten van het UNFCCC tijdens COP-17 in Durban het volgende overeengekomen:

Erkennen dat klimaatverandering "*een onmiddellijke en potentieel onomkeerbare bedreiging voor de menselijke samenlevingen en de planeet*" vormt en dat alle partijen "*dit probleem derhalve* dringend *moeten aanpakken*

constateren met "*grote bezorgdheid*" dat er een "*aanzienlijke kloof bestaat tussen, enerzijds, /de*

*reducties die elk land voor 2020 heeft toegezegd en, anderzijds, wat er op mondiaal niveau werkelijk nodig is aan emissiereducties om de opwarming van de aarde te handhaven*

*Dit is een* "*minder dan 2°C of 1,5°C boven het pre-industriële niveau "40 -.*

37 IPCC 2009, AR4 SYR, blz. 6, Bijlage B. IO van verzoekers, vrije vertaling niet betwist. 38 Besluit l/CP.15, blz. 7, Eisers' Bewijsstuk H.7.

39 Besluit l/CP.16, blz.2-3, Eisers' Bewijsstuk H.9.

40 Besluit l/CP.17, blz. 2, Eisers' Bewijsstuk H.12.



Eveneens in 2011 heeft de Europese Commissie twee discussienota's opgesteld waarin getracht wordt een perspectief te ontwikkelen voor het klimaatbeleid tot 2050. Het eerste was getiteld "*Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050"41 ,* het andere was getiteld "*Stappenplan Energie 2050"42 .* In het eerste document werden de mijlpalen voor de vermindering van de emissies van de EU zelf ("binnenlandse emissies") vastgesteld: in 2050 zou een vermindering met 80% ten opzichte van 1990 worden bereikt door een vermindering met 40% in 2030 en met 60% in 2040.

In juni 2011 heeft de Europese Commissie in haar verslag 2011 voor België aangegeven dat, ondanks de invloed van de economische crisis, de recente trend in broeikasgasemissies niet in de richting van de nationale Europa 2020-doelstelling {15% reductie ten opzichte van het niveau van 2005) ging en dat het nationale reductieplan geen kwantitatieve beoordeling bevatte van bestaande of voorgestelde emissiereductiemaatregelen om de *2020-doelstellingen te halen43 .*

In december 2011 werd het institutioneel akkoord over de 6e staatshervorming bereikt, waarin drie verbintenissen werden aangegaan met betrekking tot het klimaatbeleid in België:

het optimaliseren van de CNC's r61e;

de instelling van een verantwoordingsmechanisme voor het klimaat;

de invoering van een recht op indeplaatsstelling voor de federale staat in geval van niet-nakoming door een regio of een Gemeenschap van de internationale verplichtingen die voortvloeien uit het UNCAC.

Deze toezeggingen zullen in januari 2014 worden geformaliseerd44-.

***2012***

In een aanbeveling aan België van 30 mei 2012 heeft de Raad van de Europese Unie het volgende opgemerkt:

*"Hoewel de emissies tot 2010 met 1% zijn gedaald (ten opzichte van 2005), wordt verwacht dat ze de komende jaren weer zullen stijgen.*

*tegen 2020 met 0,*3% *stijgen (opnieuw ten opzichte van 2005) volgens de laatste EU-prognoses, wat neerkomt op een negatieve afwijking van het streefcijfer met 15,3 procentpunten.*

*(...) België ligt weliswaar op schema wat betreft de doelstelling om het aandeel van hernieuwbare energie in zijn economie te vergroten, maar de vooruitzichten voor het behalen van de broeikasgasreductiedoelstelling van 15% in sectoren die niet onder het ETS vallen, zijn*

41 **Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in** 2050, COM(2011) 112 definitief, Brussel, 8 maart 2011, 15 p., verzoekers' bewijsstuk G.12.

42 **Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité** en het Comité van de Regio's, Stappenplan Energie 2050, COM(2011) 885 definitief, Brussel, 15 december 2011, 24 p., verzoekers' bewijsstuk G.13.

43 **Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma van België voor 2011 en** advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2011-2014, SEC(201 l) 802 definitief, blz. 17, beschikbaar op https://ec.curopa. eu/info/sites/default/files/file import/swp belgium en 0.pdf

44 **Zie hieronder.**

*praktisch onbestaande. België heeft in 2011 niet voldoende maatregelen of beleidsinitiatieven genomen om* deze *situatie te verhelpen "45 .*

De Raad verzocht België derhalve "*maatregelen te nemen om het gebrek aan vooruitgang bij het halen van de doelstelling voor de vermindering van broeikasgasemissies van niet onder de EU-ETS vallende activiteiten aan te pakken, met name door ervoor te zorgen dat het vervoer een aanzienlijke bijdrage levert tot het halen van* deze *doelstelling "46 .*

In december 2012 werd tijdens COP-18 in Doha een proces van dialoog tussen deskundigen opgestart ter voorbereiding van de klimaattop in Parijs (of "COP-21") in 2015, dat de gestructureerde dialoog tussen deskundigen, of de "SED" wordt genoemd.

Doel van de SED was onder meer na te gaan of, gelet op het uiteindelijke doel van het verdrag, namelijk het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering, de doelstelling om de opwarming van de aarde tot minder dan 2°C te beperken, volstaat, met name in het licht van de besprekingen over de noodzaak om de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken, die reeds hebben plaatsgevonden in Kopenhagen (2009) en Cancún (2010).

Aan het slot van de COP in Doha op 8 december 2012 hebben de partijen bij het Kyotoprotocol een wijziging van het protocol aangenomen waarbij een tweede verbintenisperiode van 2013 tot 2020 wordt vastgesteld om tegen 2020 een totale vermindering van de broeikasgasemissies van de in bijlage I opgenomen partijen van 18% ten opzichte van de niveaus van 1990 te bereiken47-.

In deze wijziging wordt ook de doelstelling van België vastgesteld om zijn broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990.

De federale staat en de drie gewesten hebben ingestemd met deze wijziging 48 en België heeft deze op 14 november 2017 ondertekend. De Europese Unie van haar kant heeft het op 21 december 2017 ondertekend49 . De wijziging is echter pas op 30 december 2020 in werking getreden, omdat het vereiste aantal ratificaties niet is gehaald.

45 **Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van België en** advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015, COM(2012) 314 fitial, blz. 5 en 8, verzoekers' bewijsstuk G.14.

46 **Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma van België voor 2012 en** advies van de Consci! over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2015, COM(2012) 314 fitial, blz. 7, verzoekers' bijlage G.14.

47 Besluit 1/CMP.8, Eisers' Bewijsstuk H.16.

48 Wet van 13 juni 2014 houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto, *Monit.b.,* 30 augustus 2018; instemmingsdecreet van het Vlaams Parlament van 14 maart 2014, *Monil. b,* 16 mei 2014, decreet van het Waals Gewest van 12 maart 2015 *Mani/. b.,* 24 maart 2015), ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 april 2015 *Monil.*

*b.,* 7 mei 2015.

49 Besluit (EU) 2015/1339 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van de Doha-wijziging van het Protocol van Kyoto.

***2013***

Intussen heeft de Europese Commissie in mei 2013 opnieuw verklaard: "*België lijkt niet op schema te liggen om zijn broeikasgasemissiereductiedoelstelling tegen 2020 te halen. Volgens de prognoses zal het land deze doelstelling met 11 procentpunten (pp) niet halen. Er is momenteel een gebrek aan coördinatie en verdeling van de inspanningen tussen de verschillende betrokken autoriteiten.*

*»5•0*

*"Als we kijken naar de prognose voor de uitstoot van broeikasgassen in 2020, zal België een tekort hebben van*

*11 procentpunten verwijderd van het streefcijfer van* 15% *vermindering van die emissies. Het blijft echter onduidelijk hoe de geïsoleerde initiatieven van de verschillende autoriteiten ervoor zullen zorgen dat de collectieve doelstelling wordt gehaald.*

Op 28 juni 2013 keurde het Vlaams Gewest het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 goed, dat bestaat uit twee afzonderlijke onderdelen: het BKG-emissiereductieplan (of Vlaams Mitigatieplan) en het plan voor aanpassing aan de klimaatverandering52. Het Mitigatieplan voorzag in een reductie van de niet-ETS BKG-uitstoot met 15%, met dien verstande dat dit scenario voorlopig was in

in afwachting van de sluiting van een verdelingsakkoord met de andere Gewesten en de federale Staat.

Op 18 juli 2013 heeft de staat Beige het koninklijk besluit tot vaststelling van de federale strategische visie

duurzame ontwikkeling op lange termijn53-.

Dit koninklijk besluit legt de doelstellingen op lange termijn vast, bedoeld in artikel 2/1, tweede lid, van de wet van 5 december 1993.

mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling54

,

waarvan

hier:

*"Een samenleving die haar omgeving in stand houdt*

*Tegen 2050 zal het doel van een gezond milieu zijn bereikt. België zal een eerlijke overgang hebben gemaakt naar een koolstofarme en hulpbronnenefficiënte samenleving. Zij zal de nodige maatregelen hebben genomen om de milieueffecten van menselijke activiteiten te voorkomen of, bij gebrek daaraan, te corrigeren: de opwarming van de aarde zal zijn beperkt en op lange termijn beperkt blijven tot 1,5 à 2°C, de water- en luchtverontreiniging zal onder controle zijn en niet langer een significant effect hebben op de gezondheid, de biodiversiteit* en de *ecosystemen. Ecosysteemgoederen* en *-diensten zullen op zorgvuldige* en *duurzame wijze worden hersteld, gewaardeerd en gebruikt, en aldus bijdragen tot de instandhouding van de biodiversiteit. De biodiversiteit zelf zal aldus worden gewaardeerd, in stand gehouden, beschermd en hersteld, en zal ten volle bijdragen tot duurzame welvaart* en tegelijk *de economische, territoriale en sociale samenhang bevorderen en ons cultureel erfgoed vrijwaren.*

*Klimaatverandering*

1. *De broeikasgasemissies zullen in eigen land met ten minste* 80% *worden verminderd tegen*

95% *in 2050 ten opzichte van het niveau in 1990.*

1. *België zal worden aangepast aan de directe* en *indirecte gevolgen van de klimaatverandering.*

*(... ).*

*Buiten- en binnenlucht*

50 België Verslag 2013, Mededeling van de Europese Commissie, 29 mei 2013, SWD(2013) 351

###### Definitief, blz. 5, Eisers' Bewijsstuk G.15.

51 *Ibid.* op 33.

52 Deel I van het Vlaams Gewest.

53 *Monit.b.,* 8 oktober 2013.

###### 54 Hierboven geciteerd.

**Tribuna! de premìere instance francophone de Bruxelles, Section Civile -2015/4585/A - blz. 21**

*35. Emissies van verontreinigende stoffen zoals stikstofoxiden, fijne deeltjes, persistente organische verontreinigende stoffen, zware metalen, nitrotes en fosfaten zullen aanzienlijk worden verminderd en de verontreiniging van lucht (binnen en buiten), water en bodem zal niet langer een significant direct of indirect effect op de gezondheid of het milieu hebben*.

Het rapport aan de Koning preciseert in het bijzonder dat "*Deze langetermijnvisie beoogt de verbintenissen na te komen die België op internationaal en Europees niveau is aangegaan. Bovendien valt dit slechts binnen het kader van de bevoegdheden van de federale staat. Evenzo wordt ervan uitgegaan dat de voorgestelde doelstellingen in overeenstemming zijn met de Europese en internationale context.*

*Ten slotte trachten de voorgestelde doelstellingen de gewenste stand van zaken tegen 2050 voor te stellen voor de zich duurzaam ontwikkelende beige samenleving. De 1/ zijn opgevat als een samenhangend geheel dat gezamenlijk moet worden uitgevoerd. 1/ zijn voorgesteld indien is vastgesteld dat de federale Staat over de middelen beschikt om tot de verwezenlijking ervan bij te dragen. De voorgestelde indicatoren bestaan reeds, maar kunnen te allen tijde worden herzien of verfijnd. De voorgestelde indicatoren houden ofwel rechtstreeks verband met de doelstelling, ofwel met een dichtbijgelegen waarde die de toestand van de gewenste situatie gedeeltelijk weergeeft*.

In november 2013 publiceerde de Dienst Klimaatverandering van de FOD Volksgezondheid, Voedselveiligheid en Leefmilieu een rapport "*Scenario's voor een koolstofarm België tegen 2050*", waarin wordt gesteld dat een vermindering van de BKG's met 80-95% ten opzichte van 1990 in 2050 mogelijk is en een grote uitdaging vormt55-.

2014

In januari 2014 is het onderdeel klimaatbeleid van de 5e staatshervorming geformaliseerd.

Zo heeft artikel 39 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de zesde staatshervorming een vierde lid ingevoegd in artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen, dat de Staat toelaat "*zich in de plaats te stellen van de gemeenschap of het gewest die zijn opgeheven voor het nemen van de maatregelen die noodzakelijk zijn om een einde te stellen aan de niet-naleving van de internationale verplichtingen waarin het Raamverdrag voorziet*" met betrekking tot de klimaatverandering. Er is voorzien in verschillende voorwaarden, waaronder een constatering van niet-naleving door het bij of krachtens het UNFCCC of de bijbehorende protocollen ingestelde orgaan of een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie in het kader van een formele inbreukprocedure.

Bovendien heeft de Belgische Staat in de bijzondere wet van 16 januari 1989 een artikel *65quater ingevoegd* dat voor elk gewest een meerjarentraject vastlegt voor de vermindering van de broeikasgasemissies in de residentiële en tertiaire sector. In de bijlage bij de bijzondere wet wordt de reductiedoelstelling voor 2030 vastgesteld op ongeveer 21% voor het Vlaams Gewest, 19% voor het Waals Gewest en 19% voor het Brussels Gewest.

de Bruxe lles-Capitale56.

Dit artikel voorziet ook in een financieel compensatiemechanisme (of "bonus-malus-beginsel") voor het geval dat de werkelijke emissies afwijken van de vastgestelde streefcijfers, waarbij met name gebruik wordt gemaakt van het federale aandeel in de inkomsten uit de veiling van emissierechten. Dit mechanisme is geïmplementeerd in

*55 blz***. 7-8, Eisers' Bewijsstuk C.8.**

###### 56 Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *A1onit.b.,* 31 januari 2014.

**Tribuna I de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile 2015/4585/A blz. 22**



de gewone wet van 6 januari 2014 betreffende het klimaatverantwoordingsmechanisme en is enkel van toepassing op de gewesten en niet op de gemeenschappen.

Op 20 februari 2014 heeft het Waalse gewestparlement een "Clima! "57 die voorziet in een BKG-reductiedoelstelling, voor alle sectoren samen, van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 en 95% in 2050 ten opzichte van 1990, na een klimaatstudie die op 30 december 2011 is afgerond en waarin werd geconcludeerd dat deze doelstellingen haalbaar waren58-.

Het decreet voorziet ook in de opstelling van emissiebegrotingen, d.w.z. de hoeveelheden broeikasgassen die gedurende een bepaalde periode mogen worden uitgestoten. Emissiebegrotingen zijn derhalve tussentijdse doelstellingen en worden vastgesteld voor periodes van vijf jaar.

De uitgiftebudgetten worden vastgesteld door de Regering, met uitzondering van de algemene uitgiftebudgetten met looptijden 2022 en 2052, die rechtstreeks in artikel 9 van het decreet als volgt zijn vastgesteld

voor de begrotingsperiode 2018-2022 is het totale uitgiftebudget vastgesteld op 191 817

kiloton CO2-equivalent

voor de begrotingsperiode 2048-2052 is het totale uitgiftebudget vastgesteld op 13 701

tot 54.805 kiloton CO2-equivalent.

Het decreet schrijft nog steeds een jaarlijkse controle op de naleving van de jaarlijkse emissiebegrotingen voor

{artikel 17}. Op basis van de verslagen die in het kader van deze bewaking worden opgesteld, brengt een comité van deskundigen een advies uit waarin het bepaalt of het totale emissiebudget in acht is genomen {artikel 21). Zo nodig kunnen aan het Waals Parlement corrigerende maatregelen worden voorgesteld {artikel 22).

In 2014 brachten 8 adviesorganen van zowel de federale staat als één van de gewesten op vraag van de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en Institutionele Hervormingen *een* "*advies uit over de overgang van België naar een koolstofarme samenleving tegen 2050*"59 -.

In de aankondiging staat onder meer dat:

*"De Raden wensen om te beginnen te herinneren aan de bestuurlijke uitdagingen die zullen moeten worden aangegaan om in België met succes de overgang naar een koolstofarme samenleving te maken:*

*Een langetermijnperspectief met 2050 als horizon is nodig, als kader voor het kortetermijnbeleid;*

Er moet een *sterke wisselwerking tot stand worden gebracht tussen de machtsniveaus en tussen de verschillende actieterreinen;*

57 *Monit.b.,* IO maart 2014.

58 Elude uitgevoerd door Climact, deel D.2 van het Waals Gewest.

*59* Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (goedkeuring van het advies op 27/05/2014), Economische en Socia! Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest Bmxelles (goedkeuring van het advies op 15/05/2014), Milieuraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest Bmxelles (goedkeuring van het advies op 14/05/2014), Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (goedkeuring van het advies op 22/05/2014), Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (goedkeuring van het advies op 12/05/2014), Economische en Socia! de Wallonie (goedkeuring van het advies op 12/05/2014), Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (goedkeuring van het advies op 3/06/2014); het advies is beschikbaar op [www.frdo-cfdd.be.](http://www.frdo-cfdd.be/)

*Er is een alomvattende aanpak nodig die gericht is op alle onderdelen van het energiesysteem en die de drie dimensies van duurzame ontwikkeling integreert (systemische aanpak, zie*

*§ [3] infra);*

*Het beleid moet gebaseerd zijn op solide grondslagen (ook wetenschappelijk) en een transparante dialoog met de belanghebbenden;*

*er is een stabiel /ega/ kader nodig;*

*/de verbintenissen van de regering op nationaal niveau en de internationale verbintenissen moeten worden nagekomen "6-0*

Wat de algemene aanbevelingen betreft, benadrukken de Raden :

*"dat coördinatie tussen de verschillende Belgische federale en gewestelijke overheden essentieel is om het overgangsbeleid meer samenhang te geven, om samen de te nemen maatregelen te bepalen en om een gecoördineerde langetermijnvisie uit te werken voor het* "*klimaat- en energie*"*-beleid en voor een koolstofarme samenleving;*

dat deze coördinatie "*permanent*" moet *zijn*, gebaseerd op "*de toepassing van het beginsel van wederkerigheid, zodat elk machtsniveau ernaar streeft zodanig op te treden dat de doeltreffendheid van alle andere machtsniveaus wordt versterkt*" en gepaard moet gaan met "*de ontwikkeling van een beter bestuur binnen elke betrokken entiteit (horizontale beleidscoördinatie)*";

*"De noodzaak voor België om een actieve rol te spelen op internationaal niveau. Daartoe moet ons land op het punt van zijn binnenlands beleid coherent zijn om zijn legitimiteit op dit* ***niveau*** *te vestigen*;

dat deze strategie vergezeld moet gaan van een "*regelmatige evaluatie om te meten (...)*

*de concrete resultaten van de genomen maatregelen, zo nodig vergezeld van corrigerende maatregelen "61-.*

Ook in 2014 erkende de federale minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling het belang en de draagwijdte van dit advies: "Het feit dat het advies *gezamenlijk door de FRDO en de gewestelijke raden werd uitgevoerd, (...) versterkt de draagwijdte van dit advies en maakt de follow-up ervan des te belangrijker">62.*

In het najaar van 2014 bracht het IPCC zijn 5e, syntheserapport uit, waarin het onder meer stelde dat:

de opwarming van het klimaatsysteem is ondubbelzinnig en sinds de jaren 1950 zijn veel van de waargenomen veranderingen ongekend in decennia of zelfs millennia. De atmosfeer en de oceaan zijn opgewarmd, de sneeuw- en ijsbedekking is afgenomen en de zeespiegel is gestegen63 ;

De antropogene emissies van broeikasgassen, die sedert het pre-industriële tijdperk zijn toegenomen, voornamelijk ten gevolge van de economische en de bevolkingsgroei, zijn momenteel hoger dan ooit tevoren, wat resulteert in atmosferische concentraties van kooldioxide, methaan en distikstofoxide die ongekend zijn in ten minste de laatste 800.000 jaar. De effecten daarvan, samen met die van andere antropogene factoren, zijn in de hele

60 Advies 2014, blz. 2.

61 Advies 20 I 4, blz. 2-3.

62 Eisers' Bewijsstuk F.16 bij 6.

63 IPPC 2014, AR5 SYR, p.2, eisers' bewijsstuk B.21.

Het is zeer waarschijnlijk dat zij de hoofdoorzaak zijn van de opwarming die sinds het midden van de twintigste eeuw is waargenomen64 ;

de invloed van de mens op het klimaatsysteem is duidelijk en de door de mens veroorzaakte broeikasgasemissies zijn momenteel de hoogste die ooit zijn waargenomen 65 ;

het oorzakelijk verband tussen menselijke activiteiten en klimaatverandering is

onbetwistbaar. De invloed van menselijke activiteiten op het klimaatsysteem blijkt bijvoorbeeld uit de opwarming van de atmosfeer en de oceaan, veranderingen in de mondiale watercyclus, de terugtrekking van sneeuw en ijs, en de stijging van het wereldgemiddelde zeeniveau, en is hoogstwaarschijnlijk de belangrijkste oorzaak van de opwarming die sinds het midden van de twintigste eeuw is waargenomen66 ;

aanhoudende broeikasgasemissies zullen leiden tot verdere opwarming en langetermijnveranderingen in alle componenten van het klimaatsysteem, waardoor de kans op ernstige, wijdverspreide en onomkeerbare gevolgen voor mensen en ecosystemen toeneemt. Om de omvang van de klimaatverandering te beperken, zijn ingrijpende en aanhoudende reducties van de broeikasgasemissies nodig, die samen met aanpassing de risico's van klimaatverandering kunnen beperken.67

Vele aspecten van de klimaatverandering en de gevolgen daarvan zullen nog eeuwenlang doorwerken, zelfs indien de antropogene broeikasgasemissies tot staan worden gebracht. Het risico van abrupte of onomkeerbare veranderingen neemt toe naarmate de opwarming toeneemt;

zonder andere dan de huidige mitigatiemaatregelen, en zelfs als er aanpassingsmaatregelen worden genomen, zal het risico van ernstige, wijdverspreide en onomkeerbare wereldwijde gevolgen van de opwarming tegen het einde van de eeuw groot tot zeer groot zijn.69

Tot slot heeft de Raad van de Europese Unie op 24 oktober 2014 een eerste "*klimaatenergiepakket 2030*" aangenomen waarin vier algemene doelstellingen voor 2030 zijn vastgesteld:

een bindende EU-reductiedoelstelling van ten minste 40% onder het niveau van 1990 voor

betreft de broeikasgasemissies binnen de EU;

een bindend EU-streefcijfer van ten minste 27% voor het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het eindenergieverbruik tegen 2030; dit streefcijfer moet collectief worden gehaald en mag niet tussen de lidstaten worden verdeeld;

een indicatief EU-streefcijfer van ten minste 27% vermindering van het energieverbruik in 2030 ten opzichte van het referentiescenario, dat in 2030 opnieuw moet worden bezien met het oog op een vermindering met 30%; dit streefcijfer wordt niet vertaald in bindende streefcijfers op nationaal niveau

een interconnectiedoelstelling van 15% in de elektriciteitssector.

64 IPPC 2014, AR5 SYR, p.4, Eisers' Exhibit B.21. *65* IPPC 2014, AR5 SYR, p.40, Eisers' Exhibit B.21. 66 IPPC 2014, AR5 SYR, p.47, Eisers' Exhibit B.21.

67 IPPC 2014, AR5 SYR, p.8, eisers' bewijsstuk B.21.

68 IPPC 2014, AR5 SYR, p.16, eisers' bewijsstuk B.21.

69 IPPC 2014, AR5 SYR, p.17, eisers' bewijsstuk B.21.

#### 2015

In 2015 heeft de SED haar eindverslag ingediend op basis van de bevindingen van het vijfde IPCC-verslag. In dit verslag staat met name:

*"De beperking van de opwarming van de aarde tot minder dan 2°C vereist een radicale overgang (een*

*Het is geen kwestie van eenvoudigweg de huidige tendensen bijstellen*" *(blz.15).*

*"De gevolgen van de klimaatverandering raken onze planeet. Er doen zich reeds aanzienlijke klimaatgevolgen voor in termen van opwarming van de aarde* en de *stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd zal het risico van ernstige, algemene* en *onomkeerbare gevolgen alleen maar doen toenemen. Daarom werkt het concept van een "vangrail", dat een opwarmingsgrens impliceert die een* totale *bescherming tegen gevaarlijke antropogene interferentie garandeert, niet langer" (blz.18).*

*"Het concept van een "vangrail*", d.w*.z. een opwarming van* 2°C die als *veilig wordt beschouwd,* is *ontoereikend en kan beter worden gezien als een bovengrens, een verdedigingslinie die rigoureus moet worden verdedigd, hoewel minder opwarming de voorkeur zou hebben*" *(blz. 33).*

*"Een beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5°C zou een veiliger* "*vangrail*" bieden. *Het zou risico's vermijden of verminderen, met name voor de voedselproductie of unieke* en *bedreigde systemen* zoals *koraalriffen of vele delen van de cryosfeer, met inbegrip van het risico van zeespiegelstijging [...] De partijen zouden kunnen besluiten tot een conservatievere aanpak door de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan* 2°C, waarbij *het idee van een verdedigingslinie of bufferzone die de opwarming ruim onder* 2°C *houdt, opnieuw wordt bevestigd" (blz. 11)7 .*

In maart 2015 merkte de Europese Commissie met betrekking tot de doelstellingen van België het volgende op: "*Zonder aanvullende maatregelen of het gebruik van flexibiliteitsmechanismen zou België volgens zijn eigen prognoses zijn broeikasgasemissiereductiedoelstelling met 11 procentpunten niet halen. De resterende inspanning* behoort *derhalve tot de grootste van alle Lid-Staten "71.*

Eveneens in maart 2015 publiceerde het Federaal Pian Bureau een samenvatting van de juridische adviezen over het klimaatverantwoordingsmechanisme dat ten uitvoer werd gelegd door de voornoemde bijzondere wet van 6 januari 201472- Het BIM stelt dat het klimaatverantwoordingsmechanisme volgens haar enerzijds talrijke technische onnauwkeurigheden bevat die de toepassing ervan bemoeilijken en voor betwisting vatbaar maken, en anderzijds op onredelijke en niet te rechtvaardigen wijze inbreuk maakt op de gewestelijke bevoegdheden op milieugebied en het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel niet eerbiedigt 73- De FOD

Milieu stelt dat "*er veel belemmeringen zijn voor de uitvoering van de*

*de formulering van de wet, de redactionele fouten en de technische aspecten die daarin aan de orde komen "74.*

70 Uittreksels uit UNFCCC 2015, Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review, beschikbaar op https://unfccc.int/sites/dcfault/files/resource/docs/2015/sb/eng/infOI .pdf, **eisers**' vrije vertaling **niet betwist.**

71 Verslag 2015 voor België, mededeling van de Europese Commissie, 18 maart 2015, SWD(2015) 21 final/2, blz. 79, verzoekers' bewijsstuk G.20.

72 Bewijsstuk ll.1.6 van de Staat, neergelegd op 22 maart 2021.

73 *Ibid,* p.22.

74 *Ibid,* p.30.

In juni 2015 hebben Klimaatzaak vzw en de in bijlage A genoemde personen de onderhavige procedure ingeleid.

Op 4 december 2015 hebben de federale regering en de gewesten een politiek akkoord bereikt over de intra-Belgische verdeling van de klimaatinspanning (of *lastenverdeling),* en meer bepaald over de verdeling van de BKG-reductieverplichtingen in de niet-ETS-sectoren voor de periode 2013-2020.

Op 12 december 2015 hebben de lidstaten van het Raamverdrag tijdens COP-21 in Parijs het Accorci van Parijs aangenomen, waarmee het UNFCCC opnieuw werd gewijzigd.

De federale staat en de drie gewesten hebben hun instemming betuigd met dit Akkoord van Parijs, dat op 22 april 2016 door België en de Europese Unie werd ondertekend. Deze overeenkomst is op 4 november 2016 in werking getreden.

Artikel 2 van de Overeenkomst van Parijs omvat maatregelen "*ter versterking van de mondiale reactie op de dreiging van klimaatverandering*", zoals:

*om* "*de stijging van de* gemiddelde *temperatuur wereldwijd tot ruim onder 2°C boven het pre-industriële niveau te* beperken *en* zich te *blijven inspannen om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau,* in de wetenschap *dat dit de risico's en de gevolgen van de klimaatverandering aanzienlijk zou verminderen*";

het versterken van "*het vermogen tot aanpassing aan de schadelijke effecten van klimaatverandering en het bevorderen van de veerkracht ten aanzien van klimaatverandering en van een ontwikkeling met een lage uitstoot van broeikasgassen, op een wijze die de voedselproductie niet* in gevaar brengt"*;*

*financiële stromen in overeenstemming te* brengen *met een ontwikkelingspad dat weinig broeikasgassen uitstoot en bestand is tegen klimaatverandering*.

Krachtens artikel 4 van de overeenkomst verbinden de partijen zich ertoe, met het oog op het bereiken van de temperatuurdoelstelling

op de lange termijn, om :

om hun wereldwijde BKG-emissiedoelstellingen "zo spoedig mogelijk" te bereiken;

de broeikasgasemissies snel te verminderen zodra de taart is bereikt, in overeenstemming met de wetenschappelijke aanwijzingen voor de temperatuurdoelstelling, met als uiteindelijk doel wereldwijde koolstofneutraliteit in de tweede helft van deze eeuw;

uiterlijk in 2020 langetermijnstrategieën te formuleren en bekend te maken voor

koolstofarme ontwikkeling;

hun nationaal vastgestelde bijdragen (NDC's) op vrijwillige basis vast te stellen.

Deze overeenkomst voorziet namelijk niet in verplichte emissiereductiequota en biedt landen de mogelijkheid hun eigen ambitieniveau te bepalen in termen van broeikasgasemissiereducties. De overeenkomst

75 Wet van 25 december 20 l6 houdende instemming met de Overeenkomst van Parijs, *Monit.b.,* 26 april 20l 7; Decreet van het Waals Parlement van 24 november 2016 houdende instemming met de Overeenkomst van Parijs, *Monit.b.,* 5 december 2016; Decreet van het Vlaams **Parlement van 25 november 2016 tot instemming met de Overeenkomst van Parijs, *A1onit.b.,* 21 december 2016;** Ordonnantie van het Brussels Parlement van 16 februari 2017 tot instemming met de Overeenkomst van Parijs, *Monit.b.,* l O maart 2017.



Het rapport vermeldt ook herhaaldelijk dat de ontwikkelde landen het voortouw moeten nemen en een belangrijke rol moeten spelen bij de aanpak van de klimaatverandering.76

Deze bijdragen moeten om de vijf jaar naar boven worden bijgesteld op basis van een periodieke analyse (op mondiaal niveau) van de afwijking van een traject dat de opwarming beperkt tot 2°C of l,S0 C.

De nationale bijdrage van België zal worden meegedeeld door de Europese Unie, die voor al haar leden een bijdrage zal indienen waarin enerzijds de Europese doelstelling om alle broeikasgasemissies in alle sectoren te verminderen en anderzijds de nationale doelstelling van elke lidstaat voor de niet-ETS-sector zijn opgenomen.

Tevens wordt verwacht dat elke partij regelmatig de volgende informatie verstrekt:

een nationaal inventarisatierapport van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van broeikasgassen;

de informatie die nodig is om toe te zien op de vorderingen die elke partij maakt bij de uitvoering en het bereiken van haar nationaal vastgestelde bijdrage.

In besluit l/CP.21, dat als bijlage bij het akkoord van Parijs is gevoegd, is van meet af aan gesteld dat de door de landen ingediende nationale bijdragen (NDC's) niet volstaan om het uiteindelijke doel van het akkoord en het UNFCCC te bereiken, namelijk het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering en dus van een opwarming van de aarde die veel lager is dan 2°C en bij voorkeur beperkt blijft tot l ,S0 c77-.

Aldus de Conferentie van de Partijen :

*"neemt er met bezorgdheid nota van dat de niveaus van de wereldwijde broeikasgasemissies in 2025 en 2030 die op basis van de geraamde nationaal bepaalde bijdragen zijn geraamd, niet stroken met de* minst kosten-scenario*'s van een temperatuurstijging* met 2°C, *maar resulteren in een geraamd emissieniveau van 55 gigaton in 2030,* en *merkt tevens op dat er veel grotere emissiereductie-inspanningen dan die in verband met de geraamde nationaal vastgestelde bijdragen nodig zullen zijn om de wereldwijde temperatuurstijging onder 2°C boven het niveau van vóór de industrialisering te houden door de emissies tot 40 gigaton terug te dringen, of onder 1,5°C boven het niveau van vóór de industrialisering door de emissies tot 40 gigaton terug te dringen.*

*b) de emissies te beperken tot een niveau dat in het in punt 21 bedoelde speciaal verslag moet worden vastgesteld*

***daarna*** *"78*

*- •*

In het besluit wordt het IPCC ook opgeroepen om in 2018 een speciaal verslag uit te brengen over de gevolgen van een opwarming van de aarde van meer dan 1,5°C boven het pre-industriële niveau en over de daarmee samenhangende patronen van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.

76 Zie de laatste overweging van de preambule en de artikelen 4.4, 9, 11.3 en 13.9 van de Overeenkomst van Parijs.

77 **Besluit 1/CP.21, Preambule: *"Met grote bezorgdheid benadrukkend dat dringend werk moet worden gemaakt van het dichten van de aanzienlijke kloof tussen het mondiale effect van de mitigatieverbintenissen die de Partijen tot 2020 zijn aangegaan in termen van jaarlijkse mondiale emissies van broeikasgassen, en de mondiale emissieroutes die consistent zijn met het vooruitzicht de gemiddelde temperatuurstijging in de gehele wereld in aanzienlijke mate te beheersen.****a) De partijen nemen alle passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de door hen aangegane mondiale mitigatieverplichtingen in termen van jaarlijkse mondiale emissies van* ***broeikasgassen tot 2020 aanzienlijk afwijken van de mondiale emissiepaden die consistent zijn met de doelstelling om de gemiddelde temperatuurstijging wereldwijd te beperken tot ruim onder de 2°C boven het pre-industriële niveau en zich te blijven inspannen om de temperatuurstijging te beperken tot* J,5°C *boven het pre-industriële niveau),* Bijlage H.22 van de aanvragers.**

78 Besluit l/CP.21, p.4/40, §17.

Na het akkoord van Parijs vonden twee COP's plaats, in 2016 in Marrakech (COP-22) en in 2017 in Bonn (COP-23).

## 2016

In 2016 wees de Europese Commissie er opnieuw op dat: "*Als het zijn beleid niet wijzigt en geen gebruik maakt van verdachte mechanismen, zal België zijn doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 6 procentpunten te verminderen (ten opzichte van 2005) niet halen*

***»79,***

Op 21 april 2016 heeft de Waalse regering haar Pian Air-Climat Energie (of "PACE") 2016- 2022 aangenomen, dat onder meer een honderdtal maatregelen ter vermindering van de broeikasgasemissies bevat.

In juli 2016 publiceerde de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling een nieuw advies over beige klimaatgovernance. Daarin onderstreept zij haar bezorgdheid over de vaagheid van de interpretaties en de talrijke opties die openstaan na het politieke akkoord over de verdeling van de klimaatinspanning dat in het kader van het akkoord van Parijs van december 2015 is bereikt. Zij merkt op dat deze overeenkomst "*moet worden omgezet in een samenwerkingsovereenkomst "80.* De FRDO dringt er ook bij *de* federale staat en de gewesten op aan om "de *onderhandelingen te intensiveren om zo snel mogelijk deze opties vast te leggen en deze aspecten van het samenwerkingsakkoord te verduidelijken".*

*snel, aangezien de in het politieke akkoord over de lastenverdeling aangekondigde termijnen (februari 2016, d.w.z. 2 maanden*

*na de ondertekening van de overeenkomst) zijn ver over hun hoogtepunt heen "81-.*

Op 12 oktober 2016 heeft de ad hoc werkgroep "Lastenverdeling", samengesteld uit vertegenwoordigers van de Federale Staat en de drie Gewesten, een ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020 goedgekeurd.

## 2017

In januari 2017 publiceerde de Senaat op eigen initiatief een "Informatief *rapport over het intra-Belgische besluitvormingsproces inzake de verdeling van de klimaatinspanning ten opzichte van de klimaatdoelstellingen">82.*

Dit initiatief van de Senaat werd met name verklaard door het feit dat "*het intra-Belgische besluitvormingsproces over deze lastenverdeling de afgelopen jaren een onevenredig grote investering van tijd en energie heeft gevergd. In België bestaat er geen hiërarchie van normen en het akkoord tussen de federale overheid en de betrokken gewesten werd op het randje bereikt. Daarom achtte de voltallige vergadering van de Senaat het wenselijk een informatief rapport aan dit proces te wijden en na te gaan of zij aanbevelingen kan formuleren om dit proces te verbeteren en om in de toekomst te vermijden dat de besprekingen over toekomstige federale akkoorden zich ook meerdere jaren voortslepen*.

79 Rapport 2016 voor België, Europese Commissie Conununicatie, 26 februari 2016, SWD(2016) 71 final, p. 69, Eisers' Exhibit G.21.

80 Advies over governance inzake klimaatbeleid, Brussel, FRDO-CFDD, 4 juli 2016, p.3, Eisers' Exhibit F.18.

81 *Ibid.*

82 Belgische Senaat, Informatieverslag over het intra-Belgische besluitvormingsproces inzake de verdeling van de klimaatinspanning ten aanzien van de klimaatdoelstellingen, *Doc.* Senaat*,* 2016-2017, nr. 6-253/4.

83 Senaat *Doc.* Senaat*,* 2016-2017, nr. 6-253/2, p.4.

 

Na te hebben opgemerkt dat "*pas op 4 december 2015, na zes jaar onderhandelen, een intra-Belgisch klimaatakkoord tot stand is gekomen "84 , heeft* de Senaat een tijdlijn opgesteld waarin de fasen van de onderhandelingen over de verdeling van de klimaatinspanningen gedetailleerd zijn weergegeven.

Tot slot zijn in dit informatieve verslag tal van aanbevelingen gedaan over beige klimaatgovernance, waaronder

algemeen klimaatbeleid :

* de ontwikkeling van een klimaatstrategie na 2030, d.w.z. met een vrij lange tijdshorizon, door de federale en regionale overheden in overleg met hun respectieve parlementen (aanbeveling nr. 1);
* de uitvoering van een ambitieus klimaatbeleid om de Overeenkomst van Parijs na te leven, waarbij alle federale en gewestelijke overheden op alle relevante beleidsdomeinen samen de acties bepalen die moeten worden ondernomen om met een gecoördineerde visie een koolstofarme samenleving tot stand te brengen (R. nr. 2);

de totstandbrenging van een maximale samenwerking en coherentie tussen de federale Staat en de Gewesten, met name door de toepassing van het wederkerigheidsbeginsel. Dit beginsel "houdt in dat zij systematisch de mogelijke gevolgen van een maatregel voor het klimaatbeleid van een andere entiteit nagaan en zodanig trachten op te treden dat de doeltreffendheid van de maatregelen van alle andere machtsniveaus wordt versterkt" (R. nr. 3);

versterking van de permanente dialoog tussen de federale staat en de gewesten via de Nationale Klimaatcommissie, ook in periodes van regeringsvorming en actualiteit (R. nr. 4);

* de versterking van de instrumenten en middelen, met name de administraties van de verschillende machtsniveaus (R. nr. 5).

toekomstige doelstellingen, verantwoordingsmechanisme en bijdrage aan de klimaatinspanning :

* een anticipatie op de intra-Belgische verdeling van de 2030-doelstellingen (R. nr. 6);
* een bijdrage van elke entiteit volgens haar specifieke kenmerken aan de klimaatinspanning, teneinde voor alle entiteiten het gunstigste resultaat op het gebied van klimaat te verkrijgen (R. nr. 8).

methodologie :

* verbetering van de systematische controle van het intra-Belgische klimaatbeleid {R. nr.

##### 10);

* de instelling van één samenhangend bewakings- en rapportagesysteem tussen alle overheidsniveaus om de uitstoot van broeikasgassen te meten en het effect van beleidsoriëntaties en genomen maatregelen te beoordelen (R. nr. 11).

de versterking van de rol van het coördinatiecomité stroomopwaarts en in de follow-up van de Nationale Klimaatcommissie als politiek toezichtsorgaan en ontmoetingsplaats voor regeringen (R. nr. 12).

de Nationale Klimaatcommissie:

toe te zien op de naleving van de samenwerkingsovereenkomst van 14 november {R. nr. 13), en meer in het bijzonder van art. 8 van de samenwerkingsovereenkomst, dat het houden van vergaderingen van de Nationale Klimaatcommissie ten minste tweemaal per jaar verplicht stelt {R. nr. 18) en art. 6, § 1, van het

84 *Ibid.* op 7.



de samenwerkingsovereenkomst van 14 november 2002, waarin wordt bepaald dat jaarlijks een verslag moet worden opgesteld over de activiteiten van de nationale klimaatcommissie, met inbegrip van de naleving van de jaarlijkse streefcijfers van elke regering voor de vermindering van de broeikasgasemissies en eventuele klimaatdoelstellingen (R. nr. 19);

* de volledige uitvoering van de taken van de Nationale Klimaatcommissie zoals omschreven in de samenwerkingsovereenkomst van 14 november 2002 (R. nr. 14)
* de aanneming van een werkprogramma door de voorzitter van de nationale klimaatcommissie ter gelegenheid van elk nieuw voorzitterschap (R. nr. 15)
* versterking van de rol, de doeltreffendheid en de werking van de Nationale Klimaatcommissie (R. nr. 16)
* de versnelde opstelling van een nieuw nationaal klimaatplan, in het verlengde van het plan dat betrekking had op de periode vóór 2012, geactualiseerd en met een duidelijk overzicht van de ondernomen, geplande beleidsacties en de verwachte effecten ervan, en dit in samenhang met de reeds bestaande plannen van de gefedereerde entiteiten;
* de vaststelling van bindende doelstellingen die verder gaan dan de wetgever, in overeenstemming met de bindende doelstellingen van de Europese Unie en de doelstellingen van Parijs Accorci voor 2030 en vervolgens 2050;
* Vergroting van de transparantie van de werkzaamheden van de Nationale Klimaatcommissie, door het on line plaatsen van documenten en verslagen van vergaderingen (R. nr. 22).

de oprichting van een parlementair overlegorgaan (R. nr. 23).

In maart 2017 stelde de Europese Commissie aan de orde dat "*België naar verwachting zijn doelstelling voor 2020 om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met 5 procentpunten zal missen ten opzichte van 2005 (...) Het is van het grootste belang om het interne klimaatakkoord tegen 2020 uit te voeren, /het bestaande beleid in het licht van dit akkoord te herzien en een langetermijnvisie te ontwikkelen "s8 .*

In mei 2017 heeft het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten een diepgaande analytische studie verricht naar de relatie tussen klimaatverandering en de volledige verwezenlijking van de rechten van kinderen.

In zijn verslag staat onder andere:

*"Het belang van kinderrechten in de context van klimaatverandering wordt uitdrukkelijk erkend in de Overeenkomst van Parijs in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, waarin staten worden verplicht maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen de reële en voorzienbare schadelijke gevolgen van klimaatverandering. Het belang van kinderrechten in de context van klimaatverandering* wordt *uitdrukkelijk erkend in de Overeenkomst van Parijs in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, waarin de staten worden opgeroepen om, wanneer zij maatregelen nemen om de klimaatverandering aan te pakken, hun respectieve verplichtingen met betrekking tot, onder meer, kinderrechten en intergenerationele billijkheid te eerbiedigen, te bevorderen en in acht te nemen.*

*"De mensenrechtenverplichtingen en -verantwoordelijkheden die zijn vervat in het Verdrag inzake de rechten van het kind, de Overeenkomst van Parijs* en *andere internationale mensenrechteninstrumenten, vereisen dat staten, samen met andere actoren aan wie zij verantwoording verschuldigd zijn, ervoor zorgen dat de rechten van het kind worden geëerbiedigd.*

85 Verslag 2017 voor België, Mededeling van de Europese Commissie, I maart 2017, SWD(2017) 67 final/2, p. 63.

*b) Het recht van het kind om te worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering (...), en het recht van het kind om te worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering (...), en het recht van het kind om te worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering (...).*

* 1. *Mensenrechten, klimaatverandering, ontwikkeling en risicobeperking*

*Klimaatverandering en rampenrisicovermindering zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, ook via de desbetreffende internationale instrumenten en processen. Matiging van en aanpassing aan klimaatverandering moeten gebaseerd zijn op de mensenrechten, rekening houdend met de overlapping tussen deze verschillende gebieden en de verplichtingen inzake mensenrechten. Daarom,*

*Staten hebben de concrete verplichting om de mensenrechten van alle kinderen te eerbiedigen, te beschermen, te bevorderen en na te leven, en om deze rechten te integreren in alle beleidslijnen en maatregelen die worden aangenomen om de klimaatverandering te matigen.*

* 1. *De aanpak van de rechten van het kind is gebaseerd op de volgende elementen:*

*(a) Ambitieuze mitigatiemaatregelen om de toekomstige negatieve gevolgen van klimaatverandering voor kinderen tot een minimum te beperken door de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C boven het pre-industriële niveau, overeenkomstig de Overeenkomst van Parijs;*

*b} Aanpassingsmaatregelen die gericht zijn op de bescherming van kinderen die kwetsbaarder zijn voor klimaatverandering;*

*c) mitigatie- en aanpassingsmaatregelen die het resultaat zijn van participatieve en empirisch onderbouwde processen waarin rekening wordt gehouden met de standpunten en belangen van kinderen*

*/es express "86 -*

*Eveneens* in 2017 publiceerde het Waals Agentschap voor Lucht en Klimaat zijn monitoringverslag over het PACE, waarin het onderstreept: "*In 2015 bereikte het emissieniveau bijna 36 miljoen ton C02-equivalent, wat lager is dan het maximale wereldwijde budget dat voor de jaren 2015 tot 2022 is vastgesteld. Wat de sectorale begrotingen betreft, deze worden vrijwel allemaal gerespecteerd, behalve voor de niet-ETS industrie, vervoer en landbouw. In elk van deze sectoren bedraagt het verschil minder dan één procent. Deze verschillen kunnen vooralsnog worden beschouwd als vallend binnen de onzekerheidsmarge van de berekeningen van de sectorale emissieramingen. Zoals vermeld in het deel dat aan de analyse van de inventarissen is gewijd, nemen de emissies van de niet-ETS-sectoren industrie en landbouw voortdurend af, met respectievelijk 55% en 15% tussen 1990 en 2015. Voor vervoer daarentegen zijn ze tussen 1990 en 2015 met 32% gestegen.*

*In dit stadium worden geen corrigerende maatregelen overwogen, gezien de zeer geringe verschillen tussen de sectorale begrotingen, maar in de toekomst zal wel aandacht aan deze verschillen moeten worden besteed. Er zij ook op gewezen dat de algemene begrotingen grotendeels worden gerespecteerd en dat momenteel een nieuw plan voor 2030 wordt voorbereid.*

Op 28 september 2017 heeft het Waals Parlement een resolutie aangenomen over de uitvoering van een Waals klimaatbeleid88 . In deze resolutie wordt de Waalse regering onder meer verzocht een ambitieus beleid te voeren om tegen 2050 de uitstoot van broeikasgassen met 95% te verminderen ten opzichte van 1990.

Ook in 2017 drong het Federaal Bureau voor Pian erop aan dat: "*in de hierboven beschouwde verkennende scenario's (prognoses) de kwantitatieve doelstellingen die uit de SDG's en de VLT OD [Federale Strategische Lange Termijn Ontwikkelingsvisie*

86 Eisers' Bewijsstuk H.33.

87 Bijlage D.6 van het Waals Gewest.

88 *Doc.parl.* Waals Parlement, zitting 2016-2017, doc. 11°886/9, kamer D.8 van het Waals Gewest.

*In het EU2030+-scenario worden de streefcijfers voor energie en broeikasgasemissies in 2030 en 2050 niet gehaald, behalve voor de doelstelling om de energieafhankelijkheid te verminderen. Het huidige beleid en het beleid dat gepland is om de Europese doelstellingen voor 2030 te bereiken (EU2030- en EU2030+-scenario's) gaan weliswaar in de goede richting, maar volstaan niet om de SDG's en de doelstellingen van de LTV SD te bereiken.*

Het "*Interfederaal Energiepact voor Beige, een gemeenschappelijke visie op de overgang*", dat oorspronkelijk gepland was voor december 2015, is in december 2017 door de vier ministers van Energie afgerond. Dit pact werd in dezelfde maand december 2017 goedgekeurd door de Waalse en Brusselse regering. De federale en de Vlaamse regering zullen het enige tijd later goedkeuren.

Dit pact bevestigt de terugtrekking van kernenergie in 2025, maar er zal een toezichtcomité worden opgericht, waarvan ook de industrie deel zal uitmaken, om er met name op toe te zien dat de elektriciteitsprijs betaalbaar blijft en dat de continuïteit van de voorziening gewaarborgd is.

2018

Op 12 februari 2018 werd een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale staat en de gewesten dat de verdeling van de klimaatinspanning over de periode 2013-202090- in juridische termen vertaalt.

Deze samenwerkingsovereenkomst voorziet in:

1. de vaststelling van de bijdrage van elke overeenkomstsluitende partij aan de verwezenlijking van de doelstelling van België voor het verminderen van broeikasgasemissies tijdens de nalevingsperiode overeenkomstig Beschikking nr. 406/2009/EG, met inbegrip van het gebruik van de in de artikelen 3 en 5 van die beschikking vastgestelde manoeuvreerruimten;

2°) de bepaling van de bijdrage van elke verdragsluitende partij met het oog op het bereiken van de aan België opgelegde streefcijfers voor energie uit hernieuwbare bronnen overeenkomstig Richtlijn 2009/28/EG;

3°) de verdeling tussen de overeenkomstsluitende partijen van de inkomsten uit de veiling van emissierechten voor de periode 2013 tot en met 2020, in het kader van Richtlijn 2003/87/EG;

4°) de vaststelling van de verplichte bijdrage van elke verdragsluitende partij aan de internationale klimaatfinanciering voor de periode 2016 tot en met 2020.

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord stelt de BKG-reductiedoelstellingen van de gewesten in de niet-ETS-sectoren als volgt vast

voor het Vlaams Gewest: -15,7%; voor het Waals Gewest: -14,7%;

voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: -8,8%.

89 Verslag van het Federaal Pian Bureau van december 2017, "Het bereiken van de wereldwijde doelstellingen van

**Duurzame ontwikkeling", beschikbaar op** [**www.plan.be,**](http://www.plan.be/) **verzoekers' bewijsstuk F.20.**

90 Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020, *Monit.b.,* 12 juli 2018.

Het samenwerkingsakkoord verdeelt ook de beige doelstelling van 13% (d.i. 4,224 Mtoe) van de productie van hernieuwbare energie91 als volgt tussen de drie Gewesten en de federale Staat:

2,156 Mtoe voor het Vlaams Gewest; 1,277 Mtoe voor het Waals Gewest;

0,073 Mtoe voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ;

O.718 Mtoe voor de federale staat.

In artikel 46 van de samenwerkingsovereenkomst is ten slotte bepaald dat deze op 4 december 2015 in werking treedt. Op 22 juli 2018 werd dit akkoord goedgekeurd door de vier betrokken parlementen: het federale, het Brusselse, het Vlaamse en het Waalse parlement. Het is op dezelfde dag in werking getreden.

In haar verslag van 2018 voor België stelde de Europese Commissie vast dat:

*"Hoewel het Belgische milieu- en klimaatbeleid op sommige gebieden goed werkt, is het nog steeds niet doeltreffend genoeg in de strijd tegen lokale luchtverontreiniging en broeikasgasemissies. België benut zijn potentieel onvoldoende om een kampioen in koolstofarme innovatie te worden* "92 ;

*"Als* de *nationale prognoses voor 2017 gebaseerd zijn op bestaande maatregelen, zal de broeikasgasemissiereductiedoelstelling van* 15% *in 2020 ten opzichte van 2005 naar verwachting niet worden gehaald, met niet-ETS-emissies die in 2020 slechts 11,5% lager liggen dan in 2005*.

In haar verslag van oktober 2018 aan het Parlement merkte de Europese Commissie ook op dat 8 lidstaten, waaronder België, hun doelstellingen voor 2020 en 2030 mogelijk niet zullen halen "*als we vasthouden aan de bestaande maatregelen "94 -* Dit verslag geeft ook aan dat België de 5e lidstaat zou zijn met de grootste kloof tussen de voor 2030 vastgestelde doelstellingen en de emissieprognoses95 -.

In november 2018 vond op initiatief van de FOD Volksgezondheid en de universiteiten van het land een brede dialoog plaats, waarvan het eindrapport onder meer het volgende vermeldt:

*"De centrale vraag is* of *de federale structuur in België aangepast is om deze gigantische klimaatuitdaging aan te gaan, die een radicale transformatie van onze samenleving vereist*. *De constatering dat het huidige bestuurskader ontoereikend is voor de klimaatuitdaging, blijft terugkomen in wetenschappelijke analyses. Het governancekader is ongeschikt, gezien de klimaatnoodsituatie, de noodzakelijke decarbonisatie van de economie, de nieuwe Europese eisen op het gebied van governance en de druk van de burger. Ondanks het bestaan van externe drijfveren die met name uit het Europees en internationaal recht voortvloeien, ontbreekt het in federaal België aan een interne drijfveer. [...]*

91 Doelstelling vastgesteld bij Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie

**geproduceerd uit hernieuwbare bronnen.**

92 België Verslag 2018, Mededeling van de Europese Commissie, 7 maart 2018, SWD(2018) 200

**Definitief, blz. 4, Eisers' Bewijsstuk G.24.**

93 Rapport 2018 voor België, Mededeling van de Europese Commissie, 7 maart 2018, SWD(2018) 200 film! at 59, Eisers' Exhibit G.24.

94 Verslag van de Europese Commissie 2018: De EU en de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering: voortgang tot op heden De EU en de Overeenkomst van Parijs: balans van de vorderingen

aan de COP te Katowice, 26 oktober 2018, COM(2018) 716 definitief, blz. 10, eiseres' bewijsstuk G.25.

95 Verslag van de Europese Commissie 2018: de EU en de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering: balans van de vooruitgang bij de COP in Katowice, 26 oktober 2018, COM(20l8) 716 final, blz. 9, Eisers' Exhibit G.25.



*Wij hebben een gemeenschappelijke langetermijnvisie nodig die rechtszekerheid biedt voor de verschillende beleidslijnen en bevoegdheidsniveaus en die duurzaam is. {...] Naast de behoefte aan verantwoordingsplicht, prioritering en focus is er ook behoefte aan depa/itisering en objectivering van het klimaatbeleid. De beslissingsbevoegdheid moet op het hoogste niveau liggen, waar de besluiten het doeltreffendst kunnen worden genomen. In een context van voortdurend politiek geklungel dat de uitvoering van een doeltreffend klimaatbeleid belemmert, is een discussie over de opportuniteit van het wijzigen van specifieke aspecten van het klimaatbeleid (bv. mobiliteit) bij de toewijzing van bevoegdheden nuttig. Gezien de urgentie van de klimaatsituatie moeten echter andere dringende en pragmatische oplossingen worden overwogen. Binnen de bestaande institutionele structuur beschikt ons land over verschillende wettelijke (grondwettelijke) oplossingen om de samenwerking tussen de verschillende machtsniveaus en beleidsterreinen te versterken "96.*

Eveneens in oktober 2018 kwam het IPCC met een nieuw speciaI97-rapport waarin onder meer staat:

een opwarming van meer dan 1,5°C zeer aanzienlijke schade zal veroorzaken en dat het verschil tussen de gevolgen van klimaatverandering bij 1,5°C en bij 2°C aanzienlijk is;

om de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken, moeten de mondiale emissies tegen 2030 (ver) onder 35 Gt *eq-coat* liggen; het IPCC wijst er ook op dat uit de helft van de gebruikte modellen zelfs blijkt dat de mondiale emissies tegen 2030 al tot 25 Gt en 30 Gt *eq-coat* moeten zijn teruggebracht*;*

Op deze basis, en nog steeds met de doelstelling om de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken, is het noodzakelijk de mondiale *coi-emissies* in 2030 met netto 45% (tussen 40 en 60%) en in 2050 met netto 100% (voor de periode 2045-2055) te verminderen;

emissies vanaf 2050 (voor de periode 2045-2055), zou er geen verdere

### coi;

Als dit emissiereductiepad wordt gevolgd en in 2050 een nuluitstoot wordt bereikt, is de kans dat de temperatuur onder de 1,5°C blijft 50% of meer en de kans dat de temperatuur onder de 2°C blijft 85% (met andere woorden, zelfs met deze sterke emissiereductie voor 2030 en zelfs als in 2050 een nuluitstoot van CO2 wordt bereikt, is er nog steeds een kans van 50% dat de drempel van 1,5°C wordt overschreden en een kans van 15% dat de opwarming meer dan 2°C zal bedragen);

de toezeggingen die zijn gedaan in de nationale bijdragen van de lidstaten aan de Overeenkomst van Parijs voor 2030 zullen bij lange na niet voldoende zijn om de doelstellingen van Parijs te verwezenlijken.

Uit de berekeningen van het IPCC-rapport blijkt dat zelfs als staten al hun verplichtingen, de NDC's, zouden nakomen, de opwarming van de aarde deze eeuw 3°C zal bereiken en daarna alleen maar zal toenemen: "*De scenario's die de huidige reductieambities weerspiegelen*

*voor 2030 komen over het algemeen overeen met co0fficiëntiescenario's die leiden tot een*

96 **Dialoog over 'Klimaatgovernance in België', hoofdconclusies, waaronder** concrete **voorstellen** ter verbetering van de klimaatgovernance in een federaal België, 27 november 2018, blz. 2 e.v., online beschikbaar: op hltps://climat.be/doc/Hoofdconclusies Dialoog Klimaatgovernance.pdf, aangehaald door G. ROLLAND en C.ROMAINVILLE, "Reis naar de kern van het begrip 'bijzondere wet' - voorstellen voor een bijzondere klimaatwet", *A.P.T,* 2020/2, p.289.

97 Eisers' Bewijsstukken B.23 en B.24.

*opwarming van ongeveer 3°C in 2100, met daarna aanhoudende opwarming (canfiance mayenne)* "

98

Dit verslag werd gepresenteerd tijdens COP-24 in Katowice in december 2018, maar werd niet als zodanig aangenomen door de COP, die alleen "*de partijen verzocht /de in het verslag vervatte informatie te gebruiken*".

Eveneens in 2018 heeft de Europese Unie, met het oog op de uitvoering van het pakket "Schone energie voor alle Europeanen" (2030), de volgende normatieve handelingen vastgesteld:

Verordening (EU) 2018/84299, die betrekking heeft op niet-ETS-sectoren en de lidstaten in beginsel lineaire, bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties oplegt die moeten resulteren in een opgelegde reductiehoeveelheid tegen 2030. Voor België bedraagt de vermindering die in 2030 moet zijn bereikt -35% ten opzichte van het niveau van 2005 (bijlage I van de verordening). Deze verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR) voorziet in verschillende vormen van flexibiliteit voor de lidstaten om hun doelstellingen in de periode 2021-2030 te bereiken, indien zij

hebben zelf onvoldoende uitkeringen. Naast het behoud van sommige vormen van flexibiliteit (sparen, lenen en emissiehandel) uit de periode 2013-2020, zijn sommige mechanismen geschrapt (CDM en JI-projectkooprechten) en zijn er nieuwe mechanismen gecreëerd (ETS-flexibiliteit en LULUCF). Het gebruik van verschillende flexibele instrumenten is kwantitatief beperkt. De verdeling van de toegang tussen de gewesten

tot deze vormen van flexibiliteit maakt deel uit van de intra-Belgische lastenverdeling van

klimaatdoelstellingen voor 2030.

Richtlijn (EU) 2018/2001100 die betrekking heeft op het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie. Vanaf 1 januari 2021 mag dit aandeel van energie in het bruto-eindverbruik van energie van elke lidstaat niet lager zijn dan zijn streefcijfer voor 2020, namelijk 13% voor België (artikel 3, lid 4, in bijlage I, deel A, van de richtlijn).

Governanceverordening 2018/ 1999101 , die sinds 24 december 2018 van kracht is, op grond waarvan elke lidstaat van de Unie over klimaatgovernance moet beschikken op basis van geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen (of "INECP's").

Op 28 november 2018 heeft de Europese Commissie opgeroepen tot toetreding van Europa tot de

koolstofneutraliteit voor 2050102 .

###### 98 onbetwiste gratis vertaling

99 Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten vanaf 2021 tot en met 2030, om bij te dragen tot klimaatactie om de in het kader van de Overeenkomst van Pars aangegane verbintenissen na te komen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013.

100 Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende de bevordering

###### het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

101 Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake het bestuur van de energie- en klimaatunie, tot wijziging van !es Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, !Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 20 20/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad

102 November 28, 2018 Persbericht, Eisers' Bijlage G.37.



Op 31 december 2018 heeft België zijn Nationaal Geïntegreerd Energie-Klimaatplan 2021-2030 (NIPEC 2021-2030) bij de Europese Commissie aangemeld, overeenkomstig artikel 3 van de voornoemde Governance-verordening 2018/1999.

## 2019

In haar verslag over 2019 voor België stelde de Europese Commissie onder meer nog vast dat:

*"Zonder aanvullende maatregelen is het waarschijnlijk dat België zijn doelstellingen niet zal bereiken.*

*broeikasgasemissiereductiedoelstellingen voor 2020 en 2030. De emissies van de niet-ETS-sectoren zullen in 2020 naar verwachting slechts* 12% *onder het niveau van 2005 liggen, terwijl de reductiedoelstelling 15% bedraagt*. *De kloof zal naar verwachting nog groter worden tegen 2030, wanneer de emissies naar verwachting slechts* 14% *onder het niveau van 2005 zullen liggen, vergeleken met de beoogde reductie* van 35%

***>)103;***

*"Er* is *enige vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling en uitvoering van klimaat-* en *energiebeleid door verschillende overheidsniveaus, maar de algemene doeltreffendheid* komt *in het gedrang door de complexiteit van de evoluerende verdeling van de bevoegdheden. In het verleden heeft dit de vaststelling van gecoördineerde maatregelen aanzienlijk vertraagd, zoals een interne verdeling van de inspanningen om de* klimaat- en *energiedoelstellingen tegen 2020 te bereiken, een langetermijnvisie voor de energietransitie of de voltooiing van belangrijke infrastructuurprojecten zoals het GEN rond Brussel.*

In de loop van februari 2019 werden twee speciale "klimaat"-wetsvoorstellen ingediend voor parlementaire behandeling105 - Het belangrijkste verschil tussen deze twee wetsvoorstellen betrof de drempels voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen: ten minste 95% ten opzichte van 1990 tegen 2050 voor het ene, ten minste 65% ten opzichte van 1990 tegen 2050 voor het andere.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft een advies in raadkamer uitgebracht waarin de Raad van State zijn goedkeuring hecht aan het gebruik van een bijzondere wet voor de organisatie van een coherente uitoefening van de klimaatbevoegdheden van de federale staat en de gefedereerde entiteiten. Hij was echter van mening dat de invoering van emissiereductiedoelstellingen voor 2050 en 2038 en de opneming van

De Raad van State was van oordeel dat de bijzondere wetgever niet over een algemene bevoegdheid beschikt om de algemene beginselen en doelstellingen vast te stellen in de aangelegenheden die hij toewijst. In die zin was de Raad van State van oordeel dat de bijzondere wetgever niet over een algemene bevoegdheid beschikte om algemene beginselen en doelstellingen vast te stellen in de aangelegenheden die hij toewijst. Het advies suggereerde daarom

"Verslag 2019 voor België", Conununicatie van de Europese Commissie, 27 februari 2019, SWD(2018) 200 final, blz. 66, eisers' Exhibit G.32.

"Verslag 2019 voor België", Conununicatie van de Europese Commissie, 27 februari 2019, SWD(2018) 200 final, blz. 67, eisers' Exhibit G.32.

105 Voorstel van bijzondere wet van 6 februari 2019 tot coördinatie van het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen **en de gewesten inzake klimaatverandering en tot vaststelling van de algemene doelstellingen op lange termijn, *Doc.*** Huis***,*** 2018-2019, nr. 54-3517/001. Zie ook Voorstel van bijzondere wet van 6 februari 2019 tot coördinatie van **het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten inzake klimaatverandering en tot vaststelling van de** algemene doelstellingen op lange termijn, *Doc.* House*,* 2018-2019, nr. 54-3520/001, waarin hetzelfde **voorstel** wordt herhaald **met andere streefcijfers voor de vermindering van broeikasgasemissies.**

zes alternatieven voor de vaststelling van de algemene beginselen en doelstellingen van het klimaatbeleid, waaronder de optie om artikel *7 bis* van de Grondwet te wijzigen 106 .

De wijziging van artikel *7 bis* van de Grondwet107 , waarvoor aanvankelijk was gekozen, is echter door de Kamer van volksvertegenwoordigers verworpen tijdens de plenaire zitting van 28 maart 2019, omdat de voor de aanneming vereiste gekwalificeerde meerderheid ontbrak. De voorstellen voor bijzondere wetten zijn inmiddels vervallen.

Op 18 juni 2019 publiceerde de Europese Commissie haar beoordeling van het NECP Belize 2021-2030,108 samen met bijbehorende aanbevelingen 109 en een factsheet 110-.

In haar beoordeling stelde de Commissie onder meer dat

*"De Belgische doelstelling voor 2030 voor de uitstoot van broeikasgassen (BKG) in sectoren die niet onder de EU-regeling voor de handel in emissierechten (niet-EU ETS) vallen, is een vermindering* met 35% ten opzichte van de *niveaus van 2005, zoals bepaald in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)2 . Het goedgekeurde beleid zou leiden tot een vermindering met* 13% *en het ontwerp-NHP streeft naar een vermindering* met 35% *op nationaal niveau. De definitieve versie van het NIP zou derhalve gebaat zijn bij het opnemen van aanvullende informatie over de reikwijdte, het tijdschema en de verwachte effecten van de nodige beleidslijnen en maatregelen, onder meer in de bouw- en de vervoerssector, alsook over het geplande gebruik van flexibiliteit in het kader van de EU-ETS. »111 ;*

*"De verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende gefedereerde entiteiten in België is een uitdaging om tot een geïntegreerd NECP te komen. Bij de afronding van het NECP zullen extra coördinatie-inspanningen nodig zijn om een geïntegreerde nationale visie te presenteren over de wijze waarop de doelstellingen van de energie-unie tegen 2030 moeten worden bereikt, waarbij de algemene samenhang en consistentie met federale en regionale plannen moet worden gewaarborgd "112 ;*

*"In het algemeen is er vaak onvoldoende informatie over de beleidslijnen en maatregelen die in het scenario met aanvullende maatregelen zijn opgenomen, hun specifieke bijdrage aan de broeikasgasreductiedoelstelling en hun precieze reikwijdte, status en tijdschema. Dit doet twijfels rijzen over de haalbaarheid van de bindende nationale streefcijfers en de indicatieve sectorale BKG-reductiedoelstellingen die op basis van de vastgestelde beleidslijnen en maatregelen in het ontwerp-NHP zijn opgenomen. Het is van belang dat de beleidslijnen en maatregelen voldoende gedetailleerd worden beschreven om de precieze aard en het verwachte effect ervan te begrijpen, en het is passend om*

106 Voorstel van 13 maart 2019 tot herziening van artikel ?bis van de Grondwet om klimaatdoelstellingen en -beginselen te verankeren, *Doc.* Huis*,* 2018-2019, 54-3642-001.

107 De **tekst daarvan luidt als volgt**: "***i/s werken met name samen aan een doeltreffend klimaatbeleid, overeenkomstig de doelstellingen, beginselen en modaliteiten die zijn vastgesteld bij een wet die is aangenomen met de in artikel 4, laatste alinea, bepaalde meerderheid***".

108 Eva luatie van het Ontwerp van het Nationaal Energie- en Klimaatplan in België, 18 juni 2019, SWD(2019) 211 forni, Eisers' Exhibit G.33.

109 Aanbevelingen van de Commissie van 18 juni 2019 inzake het ontwerp voor een geïntegreerd nationaal energieplan

en klimaatbeleid van België voor de periode 2021-2030, C(2019) 4401 definitief, verzoeksters' bewijsstuk G.34.

110 België factsheet- samenvatting van de beoordeling door de Commissie van het ontwerp van het Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021- 2030, beschikbaar op https:1/ec.europa.eulenergylsiteslener/files/documentslnecp\_fctsheet\_be\_final.pdf. 111 Beoordeling van het ontwerp van nationaal energie- en klimaatjawp in België, 18 juni 2019, SWD(2019) 211 fitrnl, p.2, verzoekers' Exhibit G.33.

"2 Evaluatie van het ontwerp van nationaal energie- en klimaatplan in België, 18 juni 2019, SWD(2019) 211 final, p.3, Eisers' Exhibit G.33.

*voor elk van hen aan te geven of het slechts om een beschrijving van een potentiële voorsprong gaat dan wel om een daadwerkelijk voorgestelde en bevestigde maatregel;*

*"In het ontwerp-NHP wordt verwezen naar het Interfederaal Energiepact, waarin de Belgische ambitie voor 2030 en 2050 is vastgelegd. Een gemeenschappelijk visiedocument waarover op ministerieel niveau overeenstemming is bereikt en dat door de respectieve regeringen is bekrachtigd, kan worden gezien als een logisch uitgangspunt om in de Belgische context tot een geïntegreerd NECP te komen. Het ontwerp-NHP is echter niet volledig in overeenstemming met de in het pact vervatte ambities. Zo zijn de sectorale doelstellingen voor hernieuwbare energie (...) niet volledig gehandhaafd, wat vreemd lijkt als*

*Het scenario met aanvullende maatregelen wordt beschouwd als een scenario waarin deze streefcijfers zullen worden overschreden;*

*"In zijn huidige vorm geeft het ontwerp-PNEC vaak een samenvatting van de informatie in de*

*Bovendien leidt deze aanpak tot een gebrek aan samenhang tussen de voorgestelde elementen, bijvoorbeeld op het gebied van waterstof19. Bovendien leidt deze aanpak tot een gebrek aan samenhang tussen de voorgestelde elementen, bijvoorbeeld inzake waterstof19. Het leidt ook tot onbenutte mogelijkheden voor synergieën (...). Er zijn dan ook aanzienlijke inspanningen en politieke wil nodig om te komen tot een meer geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan, dat op zijn beurt een nuttig instrument zou zijn om de samenwerking tussen de verschillende overheden bij de totstandbrenging van de klimaat- en energietransitie te bevorderen.*

De Europese Commissie verklaarde voorts dat de aanbevelingen die uit haar beoordeling voortvloeien

*"De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen rekening wordt gehouden met de meest recente landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees semester zijn gedaan. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen rekening wordt gehouden met de meest recente landenspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester "116 .*

Zij verklaarde ook dat *"(...) de definitieve versie van het nationale energie- en klimaatpakket alle door de verordening vereiste elementen moet bevatten, met inbegrip van alle informatie die nodig is om de voorgestelde ambitieniveaus te beoordelen en na te gaan of het pakket volstaat om deze niveaus te bereiken, met inbegrip van een uitgebreid overzicht van de beleidslijnen en maatregelen en een begeleidende effectbeoordeling. Er zijn aanzienlijke inspanningen en politieke wil nodig om tot een meer geïntegreerd nationaal energie- en klimaatbeleid te komen*.

Wat het Belgische aandeel in de vermindering van broeikasgasemissies betreft, beval hij dan ook aan zich te concentreren op "*het vervolledigen van de informatie over de beleidslijnen en maatregelen die nodig zijn om de doelstelling te bereiken van een vermindering* met 35% van *de broeikasgasemissies tegen 2030 ten opzichte van de niveaus van 2005 voor de sectoren die niet onder de regeling voor de handel in emissierechten vallen*

113 Evaluatie van het ontwerp van nationaal energie- en klimaatplan in België, 18 juni 2019, SWD(2019) 211 final, p.7, Eisers' Exhibit G.33.

114 Evaluatiou van het ontwerp van nationaal energie- en klimaatpian in België, 18 juni 2019, SWD(2019) 211 final, p.14, Eisers' Exhibit G.33

115 Evaluatie van het ontwerp van nationaal energie- en klimaatplan in België, 18 juni 2019, SWD(2019) 211 final, p.14, Eisers' Exhibit G.33.

###### 116 Aanbevelingen van de Commissie van 18 juni 2019 inzake het ontwerp voor een geïntegreerd nationaal energieplan

en klimaat! van België voor de periode 2021-2030, C(2019) 4401 definitief blz. 3, bijlage G.34 bij het verzoek. 117 Aanbevelingen van de Commissie van 18 juni 2019 betreffende het ontwerp voor een geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan van België voor de periode 2021-2030, C(2019) 4401 definitief, blz. 3, verzoeksters' bewijsstuk G.34.

*de EU, met inbegrip van de bouw- en de vervoerssector, waar de meeste verlagingen zullen moeten worden doorgevoerd, met details over de reikwijdte en het tijdschema ervan, alsook over de verwachte effecten (...) "118.*

Intussen heeft het Europees Parlement op 14 maart 2019 een resolutie aangenomen waarin het er bij de lidstaten en de Europese Commissie op aandringt om de reductiedoelstelling van de EU voor 2030 te verhogen van 40% naar 55%119 - Net als de Europese Commissie achtte ook het Europees Parlement het noodzakelijk om de doelstelling van de EU voor 2050 te wijzigen van 80-95% naar een nieuwe doelstelling van uiterlijk in 2050 een (netto) uitstoot van nul12 0 - Ook de Europese Raad zal de doelstelling van koolstofneutraliteit van de EU in 205 bekrachtigen0121-.

In zijn gewestelijke beleidsverklaring van september 2019 heeft het Waals Gewest verklaard dat het de doelstellingen van de Europese Unie, namelijk een vermindering van de broeikasgassen met 55%, tegen 2030 wil bereiken. Het Gewest streeft naar koolstofneutraliteit tegen uiterlijk 2050 (met inbegrip van een vermindering van de broeikasgasemissies met 95% ten opzichte van 1990), op basis van een geleidelijk traject voor de vermindering van de broeikasgasemissies met een tussenfase van een vermindering van de broeikasgasemissies met 55% ten opzichte van 1990 tegen 2030. Het is de bedoeling een bijdrage te leveren aan de wereldwijde inspanningen om de gemiddelde temperatuurstijging wereldwijd te beperken tot ruim onder de 2°C boven het pre-industriële niveau en inspanningen te blijven leveren om de opwarming te beperken tot 1,5°C, in overeenstemming met

het klimaatakkoord van Parijs.

In haar beleidsverklaring van juli 2019 verklaarde de CBR van haar kant dat zij een langetermijnstrategie zou hebben die gebaseerd is op bindende streefdoelen en een evaluatiekader dat wordt omkaderd door een

De "*Brusselse Klimaatverordening*", zodat het CBR zich ertoe verbindt een "koolstofarm" gewest te worden

». Volgens de verklaring houdt dit in dat de tussentijdse verbintenissen en maatregelen die momenteel zijn opgenomen in de Brusselse bijdrage aan het Nationaal Energie- en Klimaatplan (NECP), worden versterkt, teneinde tegen 2030 een vermindering van de broeikasgasemissies met ten minste 40% ten opzichte van 2005 te bereiken en zoveel mogelijk bij te dragen tot het verhogen van de doelstellingen van de Europese Unie tegen die datum.

In oktober 2019 bleek uit het laatste jaarverslag "*Trends and projections in Europe 2019*", gepubliceerd door het Europees Milieuagentschap, dat België in 2017 tot de achttien lidstaten behoorde die hun reductiedoelstellingen hebben gehaald zonder gebruik te maken van flexibiliteitsmechanismen. Het verslag gaf ook aan dat België, in vergelijking met de initiële ramingen voor 2018, slechts 0,4% boven zijn 2020-doelstelling zat, maar naar verwachting in 2018 een overschot van 14,6 miljoen ton aan emissierechten zou behouden.122 Het verslag gaf ook aan dat België aanvullende maatregelen heeft gepland die, als ze worden uitgevoerd, het land in staat moeten stellen zijn 2020123-doelstellingen te halen.

118 Aanbevelingen van de Commissie van 18 juni 2019 inzake het ontwerp van geïntegreerde nationale energie- en klimaatplan van België voor de periode 2021-2030, C(2019) 440 I definitief, blz. 4, verzoeksters' bewijsstuk G.34. 119 Resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2019 over klimaatverandering, punt 23, **verzoekers**' bewijsstuk G.36.

120 *Ibid,* punt 5.

121 December 12, 2019 Vergadernotities, Eisers' Bewijsstuk G.40.

122 Verslag nr. 15/2019 van 31/10/2019, blz. 19, 32, 33 en 34: [hltps://www.eea.europa.eu/publications/trends](http://www.eea.europa.eu/publications/trends) en-projecties-in-europa-l.

123 *Ibid,* p.35.

Het rapport gaf ook aan dat de bestaande maatregelen in België voor 2030 slechts tot een emissiereductie van 15% kunnen leiden in plaats van de geplande 35%. Daarom worden van België aanvullende maatregelen (of "MAP's") verwacht om de doelstellingen voor 2030 te bereiken12 .

Op 18 december 2019 is het definitieve PNIEC 2020-2030 door het Overlegcomité vastgesteld, waarbij onder meer rekening is gehouden met de aanbevelingen en de kritiek van de Europese Commissie. De volgende BKG-emissiereductiedoelstellingen zijn vastgesteld:

Vlaams Gewest: -35% van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sector in 2030 ten opzichte van 2005 (p.48), met dien verstande dat het Vlaams Gewest, om dit te bereiken, bijkomende maatregelen zal moeten nemen en gebruik zal moeten maken van de flexibiliteitsmechanismen waarover het beschikt;

Waals Gewest: -37% van de broeikasgasemissies van niet-ETS-sectoren in 2030 ten opzichte van 2005 (blz. 55);

Brussels Hoofdstedelijk Gewest: -40% van de BKG-uitstoot in 2030 ten opzichte van 2005 (p.56); De federale regering verbindt zich ertoe de geldende interne beleidslijnen en maatregelen voort te zetten, de in het PNIEC aanbevolen maatregelen uit te voeren en nieuwe maatregelen te nemen die bijdragen tot het bereiken van de BKG-verminderingsdoelstellingen (p.48).

Het PNIEC omvat ook een bijdrage van 17,4% hernieuwbare energie ten opzichte van het bruto-eindverbruik van energie, alsmede een bijdrage aan de Europese energie-efficiëntiedoelstelling van 15% in primaire energie en 12% in eindenergie.

Het PNIEC is op 31 december 2019 aan de Europese Commissie meegedeeld.

In december 2019 erkende de COP tijdens COP 25 in Madrid "*de rol van het IPCC bij het leveren van wetenschappelijke input om /de partijen te informeren over de versterking van de mondiale respons op de dreiging van klimaatverandering*", maar keurde zij de bevindingen van haar speciaal verslag van 2018 niet goed. De partijen bevestigden tevens: "de *dringende noodzaak om de grote kloof te dichten tussen het g/oba/ effect van de mitigatie-inspanningen van de partijen in termen van jaarlijkse wereldwijde broeikasgasemissies tegen 2020 en geaggregeerde emissietrajecten die consistent zijn met een*

### stijging van de gemiddelde temperatuur wereldwijd tot ruim onder 2° e boven het niveau van de

*en zich te blijven inspannen om de temperatuurstijging te beperken tot* 1,5°C *boven het pre-industriële niveau "125-.*

Eveneens in december 2019 erkende de Europese Unie de doelstelling om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5 C0 en *vertaalde die* in haar "*Europese Groene Dea/"* in een doelstelling om de broeikasgasemissies in 2030 met 55% te verminderen ten opzichte van 1990 en in 2050 koolstofneutraal te worden.

2020

Op 19 februari 2020 heeft het consensuscomité de "*langetermijnstrategie van Be/gic*" vastgesteld overeenkomstig artikel 15 van EU-verordening 2018/1999, die de regionale strategieën voor de vermindering van broeikasgasemissies voor 2050 omvat. Deze langetermijnstrategie

124 *Ibid. op* 36-37.

125 Besluit l/CP25, beschikbaar op https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019 13a0IF.pdf



stelt onder meer dat "*België zijn broeikasgasemissies met ongeveer* 95% *zou kunnen verminderen ten opzichte van 1990 en het resterende verschil zou kunnen compenseren met negatieve emissies, waardoor het land klimaatneutraal zou worden "126*

*- •*

In haar 2020-verslag voor België stelde de Europese Commissie nog vast dat :

*"België ligt niet op schema om zijn klimaatveranderingsdoelstelling voor 2020 te halen. In sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, zijn de verminderingen beperkt tot 10%. Verwacht wordt dat ze met nog eens 2 à 3 procentpunten zullen afnemen, maar nog steeds onder de 2020-doelstelling blijven van een vermindering met 15% ten opzichte van de niveaus van 2005;*

*Volgens de gegevens van 2017 heeft België een aandeel van 9,1% energie uit hernieuwbare bronnen in het brutoverbruik bereikt. Het huidige beleid en de reeds geplande initiatieven zijn ontoereikend om de vereiste volumes hernieuwbare energie op louter nationaal niveau te bereiken "12-7*

Op 30 september 2020 heeft de nieuwe federale regering haar regeerakkoord aangenomen waarin zij "*zich tot doel stelt de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 55% te verminderen*" en de Europese ambities steunt om de broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55% te verminderen en tegen 205 koolstofneutraliteit te bereiken0128-.

Op 14 oktober 2020 publiceerde de Europese Commissie haar oordeel over het definitieve NECP van de Belgiad129 - Dit oordeel kan als volgt worden samengevat:

Hoewel het definitieve plan een verbetering is ten opzichte van het ontwerp-plan, is de Commissie van mening dat het nog geen geïntegreerd en samenhangend plan is dat op een gemeenschappelijke visie is gebaseerd. België wordt dan ook aangespoord om te zorgen voor een betere coördinatie en integratie van de gewestplannen teneinde synergieën tot stand te brengen

tussen de verschillende maatregelen.

Wat de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen betreft, merkt de Commissie op dat België zijn doelstelling van -35% in 2030 ten opzichte van 2005 in de niet-ETS-sectoren nauwelijks zal halen, aangezien een verschil van 0,6% zal blijven bestaan ondanks de vele extra maatregelen die in het NECP zijn aangekondigd. De Commissie merkt ook op dat de streefcijfers per regio verschillen en dat Fiandre een streefcijfer heeft gekregen dat lager is dan 35% en dat het zal moeten goedmaken door gebruik te maken van de flexibiliteitsmechanismen. De Commissie vestigt de aandacht van België op het feit dat er geen duidelijke overeenstemming is tussen de ramingen (35%) en de in het NIP beschreven maatregelen, en dat de betrouwbaarheid van de ramingen ook sterk verschilt van de ene entiteit tot de andere. De Commissie merkt ook op dat het PNIEC geen gegevens bevat over emissies in de LULUCF-sectoren, wat betekent dat geen conclusies kunnen worden getrokken over streefcijfers voor 2030 in deze sectoren. De bijdrage van hernieuwbare energiebronnen in het definitieve IP is lager dan in het ontwerp-IP: het ambitieniveau van 17,5% hernieuwbare energiebronnen in het bruto-eindverbruik van energie in 2030 wordt door de Commissie als onambitieus beschouwd.

126 Bijlage Ill.B.8 van de staat Beige.

127 Verslag België 2020, mededeling van de Europese Commissie, 26 februari 2020, SWD(2020) 500 definitief, verzoekers' bewijsstuk G.41.

128 **Aanvullend bewijsstuk 11°3 bij het rapport Beige.**

129 Beoordeling van het definitieve nationale energie- en klimaatplan in België, 14 oktober 2020, SWD(2020) 900 forni, beschikbaar op climate.be.

Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, afdeling Civi!e-2015/4585/A -p. 42

Commissie. Het vraagt ook om verduidelijking over de manier waarop België zijn doelstelling van 13% tegen 2020 zal halen. De Commissie stelt daarom voor samenwerkingsmechanismen met de lidstaten en een Europese financieringsregeling te onderzoeken om de doelstelling te bereiken en de uitvoering van maatregelen op het gebied van vervoer en verwarming en koeling van gebouwen te versnellen.

Op het gebied van energie-efficiëntie is de Commissie van mening dat de bijdrage van België aan de EU-doelstelling te laag is. Het adviseert België om aanvullend beleid te voeren en een duidelijk kader te ontwikkelen om de verwachte resultaten en de vereiste financiering te bereiken. De Commissie wijst op

het belang van de renovatie van gebouwen als hefboom voor energiebesparing in de context van het economisch herstel na de COVID.

Wat de energievoorziening betreft, wijst de Commissie op een gebrek aan duidelijke doelstellingen en indicatoren inzake de veerkracht van het systeem. De importafhankelijkheid zal toenemen van 71% in 2020 tot 86% in 2030.

Het ontbreekt de interne energiemarkt aan duidelijke doelstellingen en maatregelen om de flexibiliteit te vergroten, met name wat betreft de bijdrage van hernieuwbare energiebronnen, opslag, vraagbeheersing, aggregatie en slimme netten aan de energiemarkt. De interconnectiecapaciteit moet 33% bedragen.

Ook op het gebied van onderzoek, innovatie en concurrentievermogen dringt de Commissie aan op duidelijke toezichtindicatoren.

De Ieper zou gebaat zijn bij een meer samenhangende, robuuste en systematische aanpak van

nationale investeringsbehoeften.

De aspecten van een rechtvaardige en billijke overgang zijn aanwezig, maar er blijven leemten in het scheppen van banen, opleiding, het bereiken van de armste groepen in de samenleving, en inspanningen om energiearmoede te verminderen.

Het land is echter geprezen voor zijn "goede praktijken" in zijn aanpak van

grensoverschrijdende samenwerking (onder meer bij de hervorming van het Pentalateraal Energieforum).

Tot slot heeft België op 15 januari 2021 aan de Europese Commissie zijn voorlopige nationale BKG-emissie-inventaris 2021 meegedeeld (die de emissies van 1990-2019 bestrijkt), overeenkomstig Verordening (EU) nr. 525/2013.

Het. **DOEL VAN DE AANVRAAG**

Verzoekers verzoeken de Tribunalen :

(1) **stelt vast** dat verweerders niet uiterlijk in 2020 het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies van het beige gebied met 40%, of ten minste met 25%, hebben verminderd ten opzichte van het niveau in 1990

2°) Verweerders schenden de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, aangezien zij zich bij het voeren van hun klimaatbeleid niet als goede huisvaders gedragen en aldus de belangen van eisers schaden;



(3) **is van oordeel dat** verweerders met hun klimaatbeleid inbreuk maken op de fundamentele rechten van eisers, met name de artikelen 2 en 8 EVRM en de artikelen 6 en 24 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind;

2) Verweerders worden gelast 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 :

in 2025, een vermindering met 48%, of ten minste 42%, ten opzichte van het niveau van 1990;

in 2030, een vermindering met 65%, of ten minste 55%, ten opzichte van de niveaus van 1990;

in 2050, een netto-uitstoot van nul;

(5) de zaak voortzetten om na te gaan of de verweerders de voor de tijdvakken 2025 en 2030 opgelegde doelstellingen hebben bereikt;

Laat hem daartoe:

gelast de verweerders om hem en de eisers de verslagen over de broeikasgasemissies voor 2025 en 2030 te verstrekken die in 2026 respectievelijk 2031 bij het secretariaat van het UNFCCC zijn ingediend, op dezelfde dag als waarop zij bij het secretariaat van het UNFCCC worden ingediend;

stelt de zaak reeds drie maanden na elk van deze bekendmakingen vast, met instructies aan de partijen om hun opmerkingen in te dienen met betrekking tot de bevindingen van het verslag over de broeikasgasemissies voor het jaar in kwestie :

* voor verzoekende partijen: 1 maand na ontvangst van het broeikasgasemissieverslag voor 2025 en 2030 dat bij het UNFCCC-secretariaat is ingediend;
* voor de verweerders: 1 maand na ontvangst van de opmerkingen van de eisers.

veroordeelt de verwerende partijen, hoofdelijk dan wel bij gebreke daarvan, tot betaling aan de eerste eiseres, Klimaatzaak vzw, van een dwangsom van 10 000 EUR per dag vertraging bij de mededeling van het verslag over de broeikasgasemissies aan het Gerecht en aan de eisers binnen tien dagen na 15 april van het betrokken verslagjaar;

6°) **Veroordeelt** de verweerders *hoofdelijk,* of bij gebreke van elkander, tot betaling aan

de eerste eiser, Klimaatzaak vzw, met een dwangsom van 1.000.000 EUR per maand vertraging bij het bereiken van de voor 2025 opgelegde doelstelling en de voor 2030 opgelegde doelstelling, en dit vanaf 1 januari van het jaar volgend op de termijnen;

7°) **Erkent** dat Klimaatzaak vzw zich ertoe verbindt de opgelopen dwangsommen integraal te verdelen overeenkomstig haar maatschappelijk doel.

De vrijwillige interveniënten sluiten zich aan bij de verzoeken van de eisers.

Alle verweerders concluderen dat het verzoekschrift en de vrijwillige tussenkomsten niet-ontvankelijk en ongegrond zijn.

De drie Gewesten concluderen dat het Hof van Beroep onbevoegd is.

Subsidiair, en voordat de wet wordt toegepast, verzoekt de Staat het tribunaal om de wet vast te stellen:

de volgende vragen voor een prejudiciële beslissing aan het Constitutionele Hof voorleggen:

* *"Schendt artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, uitgelegd in die zin dat een vonnis in so/idum kan worden uitgesproken tegen schuldenaars zonder rekening te houden met hun bevoegdheid en bekwaamheid, zoals omschreven in de Grondwet en de geldende wetten, om een dergelijk vonnis ten uitvoer te leggen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het schuldenaars die zich in onvergelijkbare situaties bevinden, op dezelfde manier behandelt?*

*? ))* ;

* "*Is artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek in strijd met artikel 23 van de Grondwet indien het aan de rechter de bevoegdheid verleent om aan een wetgever een maatregel op te leggen die zijn beoordelingsvrijheid beperkt?* »;

de volgende prejudiciële vragen aan het Benelux-Hof van Justitie:

* *"Kan een astreinte worden opgelegd wanneer het verzoek tot doel heeft het Parlement om een wetswijziging te verzoeken die in strijd is met de scheiding der machten?*

*Kan een sanctie worden opgelegd wanneer het verzoek ertoe strekt het Parlement te verzoeken een wetswijziging aan te brengen die in strijd is met de scheiding der machten?*

* *"Valt de verplichting om door middel van een begroting financiële middelen ter beschikking van de Staat te stellen, onder het begrip van een verbintenis tot het verrichten van een handeling die een geldsom omvat, en valt zij bijgevolg onder de uitzondering van artikel 1385bis, lid 1, van het Gerechtelijk Wetboek?* ».

Subsidiair en vooraleer de rechtscolleges zich hebben uitgesproken, verzoekt het Waalse Gewest het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof:

*"Schendt artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover het aldus wordt uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een rechtspersoon die is opgericht en handelt ter verdediging van een collectief belang, zoals de bescherming van het milieu of van bepaalde bestanddelen daarvan, voor de schade die is toegebracht aan het collectieve belang waarvoor hij is opgericht, een andere vergoeding ontvangt dan die in de vorm van een geldelijke tegenprestatie, met uitzondering van schadevergoeding? b) voor de schending van het collectieve belang waarvoor hij is opgericht, iets anders te ontvangen dan herstel in geld, afgezien van herstel in natura van de daadwerkelijke economische schade die uit de genoemde schending van het collectieve belang is voortgevloeid? »* ;

*"Schendt artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de uitlegging waarin het de veroordeling mogelijk maakt van bepaalde personen die tot de schade hebben bijgedragen, met uitsluiting van anderen, met als gevolg dat de schade op geen enkele wijze zal worden hersteld, zelfs niet gedeeltelijk, en dat het slachtoffer er dus geen voordeel bij zal hebben?* »

Subsidiair verzoekt het Vlaamse Gewest het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

"*IsRichtlijn 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*" *{EQS) en* "*Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende Raad van 30 mei 2018 inzake bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door /de lidstaten vanaf 2021 tot en met 2030, ter bijdrage aan klimaatmaatregelen, om aan /hun verplichtingen krachtens de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening {EU} nr. 525/2013*", in *strijd zijn met de artikelen 2 (recht op leven),* 7 *(recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven) en 24 (rechten van het kind) van het Handvest van de grondrechten.*

### Wat zijn de grondrechten van de Europese Unie, omdat deze teksten onvoldoende doelstellingen bevatten om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen? ».

**lii. DISCUSSIE**

**A,** WAT DE BEVOEGDHEID VAN HET HOF BETREFT

De Regio's maken bezwaar tegen het feit dat het Gerecht van eerste aanleg niet bevoegd is om van de vordering kennis te nemen, aangezien het Gerecht zich daardoor in de plaats zou stellen van de wetgevende en uitvoerende macht van verweerders.

Het Waalse Gewest stelt dienaangaande dat de verzoeken om een bevel tot opschorting, om voortzetting van de procedure en om een rapport, indien deze door het Tribunale zouden worden toegewezen, inbreuk zouden maken op het beginsel van de scheiding der machten.

Het beroep strekt er in feite toe, aan te tonen dat de federale staat en de drie gewesten hebben nagelaten hun klimaatbeleid uit te voeren en hen te horen veroordelen om de schadelijke gevolgen te voorkomen die dit beleid voor de eisers zal hebben.

Het is algemeen aanvaard dat de rechterlijke macht bevoegd is om elke onrechtmatige schending van een subjectief recht door een overheidsinstantie in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid te voorkomen of te verhelpen.

Ook wordt aanvaard dat artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek een subjectief recht erkent om

vergoeding van schade veroorzaakt door de schuld van anderen.

De rechter is dus bevoegd om te beoordelen of de voorwaarden voor de wettelijke aansprakelijkheid van een overheidsinstantie al dan niet vervuld zijn op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Aldus toetst de rechter de wettigheid en niet de regelmatigheid van het gedrag van de overheid.

Bijgevolg is de rechter in eerste aanleg bevoegd om kennis te nemen van het geschil over de vraag of de Staat en de drie Gewesten zich al dan niet schuldig hebben gemaakt aan onrechtmatig gedrag.

De vraag naar de draagwijdte van de maatregelen die de rechter aan de overheid kan opleggen om de door de eisers gestelde schade te herstellen of te voorkomen, moet ten gronde worden onderzocht.

B. DE ONTVANKELIJKHEID VAN HET HOOFDVERZOEK EN VAN DE VERZOEKEN OM VRIJWILLIGE INTERVENTIE

Wat de toegang tot de rechter in milieubeschermingsaangelegenheden betreft, heeft België op 21 januari 2003 het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden geratificeerd.

toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998130-.

Artikel 9 van het Verdrag, getiteld "Toegang tot de rechter", bepaalt onder meer dat:

### « (...) 2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek :

*a) voldoende belang hebben om te handelen*

***of, zo niet,***

*b) inbreuk maken op een recht, wanneer het wetboek van administratieve rechtsvordering van een partij een voorwaarde stelt,*

*b) zich te wenden tot een rechtbank en/of een ander door haar ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten te bestrijden, onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 6 en, indien het nationale recht daarin voorziet en onverminderd het onderstaande derde lid, van andere relevante bepalingen van dit Verdrag.*

*Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald in overeenstemming met de bepalingen van nationaal recht en de doelstelling om het betrokken publiek ruime toegang tot de rechter te verschaffen overeenkomstig dit Verdrag. Te dien einde wordt het belang van een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 2, lid 5, geacht te volstaan voor de doeleinden van het bovenstaande punt a). Deze organisaties worden eveneens geacht rechten te hebben die in de zin van letter b) hierboven kunnen worden geschonden. (...).*

1. *Bovendien waarborgt elke Partij, onverminderd de in het eerste en tweede lid bedoelde beroepsprocedures, dat leden van het publiek die voldoen aan de eventueel in haar nationale recht vastgestelde criteria toegang hebben tot administratieve of gerechtelijke procedures om handelingen of nalatigheden van particulieren of overheidsinstanties die strijdig zijn met bepalingen van nationaal recht betreffende het milieu aan te vechten.*
2. *4. Onverminderd lid 1 voorzien de in de leden 1, 2 en 3* bedoelde *procedures bovendien in adequate en effectieve rechtsmiddelen, met inbegrip van voorlopige maatregelen waar zulks passend is, en zijn zij objectief, billijk en snel, en niet prohibitief kostbaar. Besluiten krachtens dit artikel worden schriftelijk genomen of vastgelegd. Beslissingen van rechtbanken en, voor zover mogelijk, van andere instanties worden voor het publiek beschikbaar gesteld.*
3. *Teneinde de bepalingen van dit artikel nog doeltreffender te maken, waarborgt elke Partij dat het publiek wordt geïnformeerd over de mogelijkheid bestuursrechtelijke of rechterlijke herzieningsprocedures in te leiden, en overweegt zij de instelling van passende mechanismen voor bijstand gericht op het wegnemen of verminderen van financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter*.

##### zijn de eisers van mening dat het onderhavige beroep binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus valt.

de verwijzing naar het "*nationale milieurecht"* heeft niet de beperkte draagwijdte die het CBR eraan geeft, maar verwijst naar het geheel van normen die betrekking hebben op het milieu, met inbegrip van de internationale en Europese normen die in de interne orde zijn ontvangen en die uit hoofde van deze ontvangst deel uitmaken van het in België toepasselijke recht.

130 Het Verdrag van Aarhus is in de interne rechtsorde opgenomen bij de wet van 17 december 2002 **tot goedkeuring van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en de bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (1 april** 2003, blz. 22128)**.**

##### Bovendien is artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek een van de grondslagen van het nationale recht voor de milieuaansprakelijkheid van overheidsinstanties131 en maakt het als zodanig deel uit van het "*nationale milieurecht*" waarnaar in artikel 9, lid 3, hierboven wordt verwezen.

Met andere woorden, voor zover het in casu gaat om de beoordeling van het bestaan van een door de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek voorgeschreven fout met betrekking tot de verplichtingen van de overheid op milieugebied, valt het onderhavige geschil binnen de werkingssfeer van het hierboven aangehaalde artikel 9, lid 3.

Voorts verwijzen de in bovengenoemd artikel 9, lid 3, bedoelde "*eventuele criteria van het nationale recht" met* name naar de in het nationale recht vastgestelde voorwaarden voor toelaatbaarheid.

##### De ontvankelijkheid van het verzoek van Klimaatzaak vzw en bijna 58.000 natuurlijke personen moet dus worden onderzocht in het licht van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek, in de versie die gold op het ogenblik dat het onderhavige beroep werd ingesteld, bepaalt dat "*de vordering niet* wordt *toegelaten indien de eiser geen recht* en *belang heeft om de vordering in te stellen.*

Het belang om te procederen "*bestaat in* elk *materieel of moreel voordeel* - *feitelijk maar niet theoretisch*

### - de eiser kan afzien van de vordering die hij instelt op het tijdstip waarop hij deze instelt, zelfs indien de erkenning van het recht, de analyse of de ernst van de schade pas worden vastgesteld op het tijdstip waarop het vonnis wordt gewezen".133

##### Het belang moet persoonlijk en rechtstreeks zijn, d.w.z. de procedure moet de eiser een voordeel verschaffen. Zo sluit artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek de vordering uit die in het algemeen belang is ingesteld en die de eiser in het geheel niet of slechts zijdelings ten goede komt.

Het staat derhalve aan de eisers om aan te tonen dat hun belang bij de vordering losstaat van de volksvordering.

Artikel 18 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat "*het belang geboren en* actueel *moet zijn*. *Het beroep kan* worden *toegelaten wanneer het, zelfs* bij *hoogdringendheid,* wordt *ingesteld om de schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen*".

##### Ten slotte wordt het belang om te handelen beoordeeld op het tijdstip waarop het verzoek wordt ingediend13 4-

131 **Zie in deze zin CARETTE A., "Milicuaansprake1ijkheid", in *Bijzondere overeenkomsten. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, IV. Commentaar Verbintenissenrecht,* Titel III, Hfdst.** 13, Afd. 4, 11°40 en de aangehaalde rechtspraak.

132 Polli" geheugen, lid 2 van voornoemd artikel 17 zal pas worden ingevoerd bij de wet van 21 december 2018 *(Monit.b.,*

31 december 2018).

133 Ch. Van Reepinghen, "Rapport SUI' la réforme judiciaire", t.1, Brussel, *Moniteur beige,* 1964, p. 39.

134 Cass. 24 april 2003, *Pas* 2003, p. 854.



1. Over het directe en persoonlijke belang van de eisers

### Over het persoonlijk belang van natuurlijke personen om te handelen

Volgens voornoemde beginselen is de vordering van natuurlijke personen slechts ontvankelijk voorzover elk van hen een individueel belang bij de vordering aantoont.

In deze zaak verwijzen de eisers onder meer naar de gevolgen van de klimaatverandering voor het mondiale yawl die het IPCC in zijn speciaal verslag van 2018 heeft beschreven.

In dit speciaal verslag worden de volgende gevolgen van de opwarming van de aarde in kaart gebracht en geanalyseerd: gemiddelde en extreme regionale landtemperaturen;

temperatuurniveaus en circulatie van zeeën en oceanen; droogtes en watertekorten;

meer gemiddelde en extreme neerslag en stormen; meer kans op overstromingen;

smeltend ijs ;

de stijging van de zeespiegel en het effect daarvan op kust- en laaggelegen gebieden; de chemische samenstelling van de oceanen en de vermindering van hun vermogen om CO2 te absorberen; en de verstoring van de terrestrische en mariene fauna en flora;

aantasting van de menselijke gezondheid; voedselonzekerheid;

klimaatmigratie; armoede.

Op Europees niveau heeft de Europese Commissie in 2007 ook een groenboek gepresenteerd, waarin de toen al waargenomen effecten van de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de economie worden onderzocht135 .

In het bijzonder halen de eisers het volgende uittreksel aan:

*"de gevolgen van de klimaatverandering in Europa (...) zijn reeds aanzienlijk en meetbaar. (...)*

*In Europa is het klimaat de afgelopen eeuw met bijna 1°C opgewarmd, sneller dan het mondiale gemiddelde. (...)*

*de meest kwetsbare gebieden in Europa zijn (...):*

* *In de kustgebieden is er, door de stijging van de zeespiegel, een verhoogd risico op stormen;*
* *b) de noodzaak om het overstromingsrisico in dichtbevolkte alluviale gebieden te verminderen, vanwege het toegenomen risico op stormen, zware regenval en plotselinge overstromingen die ernstige schade toebrengen aan beschermde gebieden en het milieu*

*infrastructuur;*

*\* (...)*

### Vele economische sectoren zijn sterk afhankelijk van de klimaatverandering.

135 **Groenboek, door de Commissie ingediend bij de Raad, het Europees Parlement, het** Europees **Economisch en Sociaal Comité** en het Comité van de Regio's. Aanpassing aan klimaatverandering in Europa: mogelijkheden voor EU-actie, Brussel, 29 juni 2007, COM(2007) 354 definitief, blz. 5, ("EG, Groenboek Clima! 2007"), bijlage

* 1. van de aanvragers.

*klimaatverandering. Deze omvatten landbouw, bosbouw, visserij, strandtoerisme, wintersport en gezondheid. Waterschaarste, windschade, stijgende temperaturen, meer bosbranden en een verhoogde ziektedruk zullen leiden tot een verslechtering van de toestand van de bossen. De toename van de frequentie en intensiteit van extreme gebeurtenissen zoals stormen, hevige neerslag, overstromingen en plotselinge overstromingen aan de kust, droogtes, bosbranden en aardverschuivingen zal schade veroorzaken aan gebouwen, vervoers- en industriële infrastructuur en indirecte gevolgen hebben voor de financiële diensten en de verzekeringssector. (...)*

*De veranderende klimatologische omstandigheden zullen de energiesector en de energieverbruikspatronen op verschillende manieren beïnvloeden:*

* + - *In regio's met minder neerslag of frequentere droge zomers zal er minder water beschikbaar zijn voor de koeling van thermische en kerncentrales en voor de opwekking van hydro-elektriciteit. De koelcapaciteit van het water zal afnemen als gevolg van de algemene opwarming ervan: het is niet onmogelijk dat de lozingsdrempels zullen worden overschreden;*
		- *Het debiet van de rivieren zal veranderen ten gevolge van veranderde neerslagpatronen en, in bergachtige gebieden, ten gevolge van een verminderde ijs- en sneeuwbedekking. De verzilting van hydro-elektrische dammen kan versnellen als gevolg van een verhoogd erosierisico;*
* *De vraag naar verwarming zal afnemen, maar het risico op stroomonderbrekingen zal toenemen*

*met een grotere vraag naar airconditioning als gevolg van de zomerhitte, waardoor de vraag naar elektriciteit zal toenemen;*

* *Verhoogd risico op stormen en overstromingen kan infrastructuur in gevaar brengen*

*energie.*

*Grote vervoersinfrastructuur met een lange levensduur, zoals autosnelwegen, spoorwegen, binnenwateren, luchthavens, havens en spoorwegstations, zijn gevoelig voor weersomstandigheden en de effecten van het klimaat, zodat zij door de klimaatverandering worden beïnvloed. Bijvoorbeeld:*

* *Het beschermende effect van golfbrekers en kademuren wordt verminderd door de verhoging van de*

*zeeniveau;*

* *Het risico van schade en ontwrichting door stormen en overstromingen, alsook*

*Verwacht wordt dat hittegolven, branden en aardverschuivingen in het algemeen zullen toenemen.*

*Het is duidelijk dat, zelfs indien de veranderende klimatologische omstandigheden enige voordelen opleveren (b.v. voor de landbouwproductie in sommige beperkte delen van Europa), de negatieve gevolgen ruimschoots zullen opwegen tegen de positieve gevolgen "13-5*

Meer recentelijk is in de studie van het Europees Milieuagentschap (EMA) van 2017 geanalyseerd in hoeverre de Europese Unie en haar leden kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de mondiale klimaatverandering, met name wat betreft:

handel in landbouwproducten en niet-landbouwproducten; infrastructuur en energievoorziening; geopolitieke en veiligheidsrisico's;

van menselijke migratie ;

136 Europese Commissie, Klimaatgroenboek 2007, *op. cit.* blz. 5-7, eisers' bewijsstuk G.3.



van de financiële sector en het verzekeringswezen137 .

België, met zijn inwoners, is niet immuun voor de voorspelde wereldwijde en Europese gevolgen van de klimaatverandering.

De eisers verwijzen ook naar verschillende onbetwiste bronnen om de rechtstreekse gevolgen van de opwarming van de aarde te beschrijven die reeds in België zijn waargenomen138 . Hieruit kan worden afgeleid dat België nu al de directe gevolgen van deze klimaatverandering ondervindt op basis van de volgende bevindingen:

een stijging van de gemiddelde jaar- en seizoenstemperaturen (constante stijging van +0,4°C per decennium sinds de jaren tachtig);

een toename van het aantal dagen met extreme hitte en van het aantal, de duur en de intensiteit van hittegolven;

een toename van de gemiddelde jaarlijkse neerslag met een versterking van het seizoensgebonden en extreme karakter ervan, hetgeen leidt tot overstromingen en hoogwater;

een toename van droogteperiodes, waardoor het grondwaterpeil daalt en bepaalde boomsoorten schaars worden;

economische verliezen die hoofdzakelijk te wijten zijn aan schade veroorzaakt door stormen, onweders en overstromingen (vernieling van gebouwen, decimering van de veestapel, enz.)

Klimaatprognoses voor België tegen 2100 wijzen op een intensivering van de reeds waargenomen en hierboven beschreven gevolgen, alsook op een concrete bedreiging van de territoriale integriteit van het land, en meer in het bijzonder van Fiandre dat blootstaat aan de stijging van de zeespiegel, en van de gezondheid van mens en dier 139 -.

De diplomatieke consensus op basis van de meest gezaghebbende klimaatwetenschap laat er dan ook geen twijfel over bestaan dat er een reële dreiging van gevaarlijke klimaatverandering bestaat. Deze bedreiging vormt voor de huidige en toekomstige generaties die in België en elders wonen, een ernstig risico dat hun dagelijks leven ernstig zal worden verstoord.

In deze zaak willen de eisers de Belgische overheid medeverantwoordelijk stellen voor de huidige en toekomstige schadelijke gevolgen van de klimaatverandering voor hun dagelijks leven.

Aldus rechtvaardigt elk van hen een rechtstreeks en persoonlijk belang bij de door hen ingestelde vordering tot schadevergoeding.

137 EUROPEES AGENTSCHAP VOOR HET MILIEU, *Klima/e verandering, effecten en kwetsbaarheid in Europa 2016. An indicator-based* report, Kopenhagen, 2017, blz. 289-293 ("EMA (2017)"), Eisers' Exhibit D.5.

138 Zie alle bronnen die worden genoemd in de voetnoten 261-271, blz. 93-97 van de samenvattende conclusies

###### van de aanvragers.

139 Zie je niet. E. BRJTS et al, *Klimaat/e verandering en gezondheid. Set-up ofmoniloring ofpolenlial ejfecls of clima/e change* ***on human health and on the health of animals in Belgium,* Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, 2010, 54 p.,** eisers' exhibit C.3; D. MINTEN, "Diagnose: klimaatziek. Bchandeling: dringend. Bijna 1.000 artsen vragen dat ons land zijn klimaatspanningen dringend verhoogt. 'De klimaatverandering zal de gezondheidskosten doen toenemen', *De Standaard,* IO oktober 2019, p.4, eisers' exhibit K.13.

Het feit dat ook andere Belgische burgers schade kunnen lijden die geheel of gedeeltelijk vergelijkbaar is met die van de eisers als individuen, volstaat niet om het persoonlijk belang van elk van hen te herkwalificeren als een algemeen belang.

Voor zover nodig is de leer van het arrest *Carvalho e.a. 140 van het* HvJEU in de onderhavige zaak niet relevant, aangezien het Hof, en daarvoor het Tribunaal! van de Europese Unie, zich in dat arrest hebben uitgesproken over de ontvankelijkheid van een door particulieren ingesteld beroep tot nietigverklaring van richtlijn 2018/410 en de verordeningen 2018/841 en 2018/842 op grond van artikel 263 VWEU.

De voorwaarden voor ontvankelijkheid van een vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid naar beige recht kunnen immers rechtsgeldig verschillen van de voorwaarden voor ontvankelijkheid van een vordering die is ingesteld in het kader van een stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat ertoe strekt de wettigheidstoetsing van de handelingen van de Europese instellingen door de rechterlijke instanties van de Unie te verzekeren. Dit verschil vloeit voort uit de autonome uitlegging van de voorwaarden voor ontvankelijkheid door de rechterlijke instanties, die op hun eigen bevoegdheidsgebied optreden141 .

Ten slotte is, anders dan verweerders stellen, het vereiste van een persoonlijk belang bij het instellen van een vordering niet hetzelfde als het bewijs van het bestaan van schade. De vraag naar de realiteit en de omvang van de materiële, persoonlijke en/of immateriële schade die elk van de eisers heeft geleden, moet worden onderzocht aan de hand van de grondslag van de vordering en niet aan de hand van de ontvankelijkheid ervan.

* 1. *Over het persoonlijk en rechtstreeks belang van de osb/ Klimaatzaak*

##### Van oudsher omvat het eigen belang van een rechtspersoon slechts datgene wat betrekking heeft op het bestaan van de rechtspersoon, zijn vermogensbestanddelen en zijn morele rechten, in het bijzonder zijn patrimonium, zijn eer en zijn reputatie 142 - Uit het enkele feit dat een rechtspersoon een doel nastreeft, ook al is dit statutair, kan geen eigen belang tot dagvaarding worden afgeleid.

Het bovengenoemde Verdrag van Aarhus geeft milieuverenigingen echter een geprivilegieerde status.

In 2005 heeft het Uitvoeringscomité, toen het werd gevraagd naar de naleving van het Verdrag door België, de situatie van milieuverenigingen gespecificeerd door aan te geven dat het voornoemde artikel 9, lid 3, moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 1 tot en met 3 van het Verdrag en met het in de preambule vervatte beginsel, volgens hetwelk *"het publiek, met inbegrip van organisaties,* (*toegang* hebben) *tot doeltreffende gerechtelijke mechanismen om te waarborgen dat hun rechtmatige belangen worden beschermd en dat de wet wordt nageleefd".143*

1'10 Hof van Justitie van de Europese Unie, Arrest nr. C-565/19 van 25 maart 2021.

1'11 De formule is ontleend aan het Grondwettelijk Hof dat het verschil tussen de interpretatie van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 2,2° van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof beoordeelt, in zijn arrest nr. 133/2013 van 10 oktober 2013.

1'12 zie in het bijzonder Cass. 19 september 1996, *R.C.J.B.,* 1997, blz. 105.

143 ACCC/C/2005/11 (nalevingscomité), "Conclusies en aanbevelingen betreffende mededeling ACCC/C/2005/11 over de naleving van de bepalingen van het verdrag door België".

Zo bepaalt artikel 3 van het Verdrag onder meer dat:

### " 4. Elke Partij verleent gepaste erkenning en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die de bescherming van het milieu ten doel hebben en waarborgt dat haar nationale rechtsstelsel met deze verplichting in overeenstemming is.

Het nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus herinnert er regelmatig aan dat *"hoewel de Partijen de discretionaire bevoegdheid hebben om criteria vast te stellen voor de toepassing van artikel 9, lid 3, van het Verdrag, deze discretionaire bevoegdheid hen niet het recht geeft om te verhinderen dat alle NGO's die uitsluitend handelen met het doel de milieubescherming te bevorderen, rechtsmiddelen aanwenden "144 .*

##### Met andere woorden, door te verwijzen naar *"mogelijke criteria in het nationale recht"* geeft artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus de staten een ruime bevoegdheid om te bepalen welke verenigingen toegang tot de rechter hebben, zonder evenwel toe te staan dat deze criteria de meerderheid van de verenigingen verhinderen zaken aanhangig te maken bij de rechter, aangezien toegang tot de rechter het beginsel, de veronderstelling en niet de uitzondering is145.

Voor het HvJEU verklaarde advocaat-generaal Sharpston dat deze geprivilegieerde status die aan deze verenigingen wordt toegekend "*een tegenwicht vormt voor de beslissing om geen verplichte volksactie inzake milieuaangelegenheden in te voeren "146 .*

*Het* is juist dat artikel 9 van het Verdrag van Aarhus geen rechtstreekse werking heeft 147 - Volgens het HvJEU "*moet eraan worden herinnerd dat noch lid 3 noch lid 4 van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting bevat die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks kan beheersen* "148 - "Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft geoordeeld dat de bepalingen van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus geen rechtstreekse werking hebben.

### Het HvJEU heeft echter ook aangegeven dat het aan de nationale rechter is om "teneinde effectieve rechterlijke bescherming op de door het milieurecht van de Unie bestreken gebieden te verzekeren, een uitlegging van zijn nationale recht te geven die, voor zover mogelijk, in overeenstemming is met de in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus neergelegde doelstellingen "149 .

verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot het recht van milieuorganisaties op toegang tot de rechter", 16 juni 2006, pt. 34.

###### 144ACCC (nalevingscomité), "Bevindingen en aanbevelingen aan de

Regarding Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) on European Union Compliance", 17 maart 2017, p.16, pt 73 *infine,* Claimants' Exhibit 1-1.37.

145 Zie in deze zin ACCC/2005/11 (nalevingscomité), "Conclusies

en aanbevelingen betreffende mededeling ACCC/C/2005/11 over de naleving door België van zijn verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot het recht van milieuorganisaties op toegang tot de rechter", 16 juni 2006, punten 35 en 36, geciteerd door M. PÀQUES en S. Cl-lARLIER,

###### "Toegang tot de rechter voor milieu-NGO's gewaarborgd door het Verdrag van Aarhus en het belang om op te treden in de Raad

d'Etat", in *l'Europe auprésent!,* Brussel, Bruylant, 2018, p.584; zie ook V. KOESTER "Le comité **d'examiner du respect des dispositions de la convention d1Aarhus : un panorama des procédures et de la jurisprudence", *Revue Européenne de Droit de l'Environnement,* 2007/3, blz. 272.**

146 Conci. Gen. E. SI-IARPTON, 16 december 2010, *Bund fìir Umwelt und Naturschutz Deu/schland, Landesverband Nordrhein-Westfalen,* zaak C-115/09, punt 52.

147 M. PRIEUR, Droit de l'environnement, SE-uitgave, Parijs, Dalloz, 2019, punt 1373.

148 HvJEU, C-470/16 van 15 maart 2018, arrest *North East Pylon Pressure Campagn.*

149 **HvJEU, 8 maart 2011, *Lesoochranàrske zoskupenie VLK* arrest*,* § 50.**

Nota nemend van dit bevel van het HvJEU, leidde het Hof van Cassatie uit de artikelen 2, vierde lid, 3, vierde lid, en 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus af dat "*België zich ertoe heeft verbonden de verenigingen die de bescherming van het milieu tot doel hebben, de toegang tot de rechter te waarborgen wanneer zij handelingen in strijd met de bepalingen van het nationale milieurecht en nalatigheden van particulieren* en *overheidsinstanties wensen te betwisten, op voorwaarde dat zij voldoen aan de door het nationale recht gestelde criteria. Deze criteria kunnen niet zo worden beschreven of geïnterpreteerd dat deze verenigingen in een dergelijke situatie geen toegang tot de rechter zouden hebben. De rechter kan de door het nationale recht vastgestelde criteria uitleggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. (...)*

### Indien een rechtsvordering (ingesteld door een burgerlijke partij in een strafprocedure) wordt ingesteld door een rechtspersoon die krachtens zijn statuten de bescherming van het milieu tot doel heeft en die beoogt op te komen tegen

*In het geval van een rechtspersoon die geen partij is bij een geschil, moet de rechtspersoon kunnen bewijzen dat hij* een *wettelijk belang heeft bij het geschil en dat hij gerechtigd is in rechte op te treden tegen het handelen* en *nalaten van particulieren en overheidsinstanties dat strijdig wordt geacht met de bepalingen van het nationale milieurecht.*

*- •*

In een arrest van 21 januari 2016 heeft het Grondwettelijk Hof ook de specifieke beroepsbekwaamheid van een vereniging die de bescherming van het milieu tot doel heeft, in een op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek gebaseerde vordering toegelaten, en deze als volgt onderscheiden van die van een natuurlijke persoon:

*« B.8.1*. *Hoewel elke burger een rechtspersoon heeft die tot doel heeft*

*Ter bescherming van het milieu, een belang bij het behoud van de natuur, in casu het behoud van de wilde vogelpopulatie, is er een essentieel verschil tussen de burger en een vereniging wanneer het erom gaat een civiele vordering in te stellen tot vergoeding van schade aan elementen van het milieu die aan niemand toebehoren.*

*Aangezien de elementen van het milieu aan niemand toebehoren, zal de gewone burger in beginsel geen rechtstreeks en persoonlijk belang hebben bij het instellen van een vordering tot vergoeding van de schade aan dat belang. Anderzijds kan een rechtspersoon die is opgericht met het specifieke doel het milieu te beschermen, zoals aangegeven in B.4, daadwerkelijk morele schade lijden* en *een vordering instellen "151.*

Zo "*volgt uit de artikelen 2.4, 3.4 en 9.3 van het Verdrag van Aarhus dat België zich ertoe heeft verbonden te verzekeren dat milieuverenigingen toegang hebben tot de rechter wanneer zij handelingen en nalatigheden van openbare personen en lichamen die in strijd zijn met het milieurecht wensen aan te vechten, op voorwaarde dat zij voldoen aan de criteria die zijn vastgelegd in de nationale wetgeving. Het persoonlijk belang van een milieuvereniging moet worden begrepen als het morele voordeel dat wordt verkregen wanneer de rechterlijke beslissing strookt met de verwezenlijking van de doelstellingen van de vereniging.*

##### Ten slotte heeft de wetgever van 2018 bij de latere aanneming van lid 2 van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek het standpunt van het Hof van Cassatie over de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus bekrachtigd door te verklaren dat:

15° Cass. 11 juni 2013, R.G. n° P.12.1389.N, p.3.

151 CC, arrest nr. 07/2016 van 21 januari 2016.

152 Civ. Brussel, 31 januari 2020, *T.M.R.,* 2020, liv. 3, 364; zie ook Antwerpen, 12 oktober 20 I 6, TBBR

2018, afl. 8, 440.

### "Gelet op de ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Cassatie lijkt het verkieslijk geen uitdrukkelijke wettelijke bepaling op te nemen voor milieuverenigingen die overeenkomstig het Verdrag van Aarhus steeds in aanmerking moeten kunnen komen voor daadwerkelijke toegang. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Cassatie hebben milieuverenigingen die aan de eisen van het Verdrag van Aarhus voldoen, immers al daadwerkelijk toegang tot de rechter. Zo heeft het Hof in zijn arrest van 11 juni 2013 geoordeeld dat uit de artikelen 3.4, 9.3 en 2.4 van het Verdrag volgt dat België zich ertoe heeft verbonden verenigingen die de bescherming van het milieu tot doel hebben, toegang tot de rechter te garanderen in gevallen waarin zij handelingen willen betwisten die in strijd zijn met de bepalingen van het nationale milieurecht en de nalatigheid van particulieren en overheidsinstanties, mits zij voldoen aan de door het nationale recht vastgestelde criteria. Deze criteria kunnen niet zodanig worden omschreven of geïnterpreteerd dat deze verenigingen in een dergelijk geval geen toegang tot de rechter zouden hebben. "De rechter kan de door het nationale recht vastgestelde criteria interpreteren in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Voor het overige kunnen milieubeschermingsverenigingen die niet aan de eisen van het Verdrag van Aarhus voldoen, zo nodig een collectieve belangenactie volgens het gemene recht instellen.

*- •*

Bijgevolg heeft een vereniging voor milieubescherming het krachtens artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek vereiste persoonlijke en rechtstreekse belang om een vordering tot schadevergoeding in te stellen op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, wanneer zij meent dat schade is berokkend aan het milieu waarvan zij de verdediging als haar statutair doel heeft gesteld. Het persoonlijk belang van een dergelijke vereniging bestaat erin herstel te vorderen van de morele schade die voortvloeit uit de aantasting van de collectieve belangen waarvoor zij is opgericht en die zij beoogt te beschermen154 .

In het onderhavige geval heeft Klimaatzaak vzw, volgens artikel 3 van haar statuten, tot doel

*"Het doel van de vereniging is de huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen door de mens veroorzaakte klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. De vereniging wil dit doel bereiken door de steun van de bevolking en de autoriteiten te verwerven. De vereniging kan dit doel onder meer bereiken met de volgende (niet limitatieve) middelen:*

1- *Juridische stappen ondernemen, zowel in België als in het buitenland, om de klimaatverandering tegen te gaan en/of de gevolgen ervan te verzachten.*

2° *Het aanmoedigen van het beleid of van acties gericht op de volwaardige participatie van burgers of milieuverenigingen, alsook van acties gericht op een adequate toegang tot de rechter voor hen, zowel in België als in het buitenland;*

3° *Het voeren van andere acties, gerechtelijk of anderszins, in verband met specifieke of algemene kwesties met betrekking tot het klimaat, het milieu, het natuurbehoud of de biodiversiteit "155*

*- •*

##### De actie die Klimaatzaak vzw in deze zaak heeft ondernomen, past in het kader van haar maatschappelijk doel, namelijk de bestrijding van de klimaatverandering, zodat zij een rechtstreeks persoonlijk belang heeft bij haar optreden.

153 *Parl. Doc.* House, Sess. 2017-2018, 11° 54-3303/001, p.99.

154 Antwerpen, 12 oktober 2016, *R.G.D.C.,* 2018/8, p.440.

155 Eisers' Bewijsstuk P.7.

Voor het overige is de door verweerders aangehaalde les uit arrest nr. 133/2013156 van het Grondwettelijk Hof in de onderhavige zaak niet relevant, voor zover het Hof in dat arrest de situatie heeft onderzocht van rechtspersonen die maatregelen willen nemen die overeenkomen met hun statutaire doel en gericht zijn op de bescherming van de fundamentele vrijheden, maar op wie het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is.

Ten slotte is er, zoals het Waalse Gewest opmerkt, in casu geen sprake van een vordering tot voorkoming of herstel van milieuschade in enge zin. Deze rechtstreeks aan het milieu toegebrachte schade, los van de gevolgen ervan voor personen en goederen, is in het Belgische recht namelijk niet het voorwerp van rechterlijke bescherming, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Franse recht 157 -.

In dit geval strookt de morele schade die Klimaatzaak vzw stelt te hebben geleden door de aantasting van het collectieve belang ter verdediging waarvan zij is opgericht, niet met de ecologische schade die wordt opgevat als schade aan de natuur en die de samenleving als geheel treft158 .

Met andere woorden, Klimaatzaak vzw kan zich beroepen op een eigen belang om te handelen overeenkomstig haar maatschappelijk doel, dat specifiek is gericht op de bestrijding van de klimaatverandering, en niet op de behartiging van het algemeen belang zonder nadere precisering.

1. Over het geboren en huidige belang en de actie *ad futurum* van de eisers

##### De Staat beige concludeert dat het beroep niet-ontvankelijk is wegens het ontbreken van een bestaand en actueel belang van de eisers.

Artikel 18, lid 1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat "*het belang moet zijn geboren en toegekend*".

In afwijking van het vereiste dat het om een actueel belang moet gaan, staat artikel 18, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek met name een vordering toe "*die, zelfs bij wege van declaratoire vordering, wordt ingesteld om de schending van een ernstig bedreigd recht te voorkomen*".

##### In casu vorderen verzoekers veroordeling van de overheid tot het nemen van de nodige maatregelen ter voorkoming van toekomstige schade, waarvan het risico reëel en niet hypothetisch is. In dit verband kunnen zij zich beroepen op een procesbelang in de zin van artikel 18, tweede alinea.

156 bv. arrest nr. 133/2013 van 10 oktober 2013, zie met name de overwegingen B.10 en B.11.

157 **Artikel 1246 van het Franse burgerlijk wetboek bepaalt dat "*eenieder die aansprakelijk is voor milieuschade, verplicht is deze schade te vergoeden*". Artikel 1248 van het Franse burgerlijk wetboek bepaalt dat "*een vordering tot vergoeding van milieuschade openstaat voor iedere handelingsbekwame en handelingsbevoegde persoon, zoals*** *(...)* ***verenigingen die ten minste vijf jaar geleden, op de datum van de instelling van de vordering, zijn erkend of opgericht en die de bescherming van de natuur en de verdediging van het milieu ten doel hebben***".

158 Zie arrest bv. nr. 07/2016 van 21 januari 2016, overweging B.8.3.

Vanaf de instelling van het beroep, in juni 2015, waren de eisers zich immers bewust van dit reële risico van schade aan hun levensomstandigheden159 alsook van het risico dat België zijn verplichtingen om de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren te verminderen, niet zou nakomen160 , waardoor zij het door voornoemd artikel 18, lid 2, vereiste belang kunnen rechtvaardigen.

Uit al het voorgaande volgt dat de vordering van Klimaatzaak vzw en van de natuurlijke personen die de voornaamste eisers zijn, ontvankelijk is.

Om dezelfde redenen als die welke voor de natuurlijke personen gelden, wordt de vrijwillige interventie van de in bijlage B genoemde natuurlijke personen eveneens ontvankelijk verklaard.

Voor alle duidelijkheid zullen alle bovengenoemde partijen in de volgende bespreking "de eisers" worden genoemd.

##### Op de stand van de bomen vermeld in de akte neergelegd op 3 mei 2019

Op 3 mei 2019 werd bij de griffie van de rechtbank een akte neergelegd voor de vrijwillige ingreep van 82 "levenslange" bomen.

In de staat van het positieve beige recht zijn bomen geen "subjecten van rechten", d.w.z. wezens die in staat zijn rechten en verplichtingen te hebben en uit te oefenen.

Met uitzondering van rechtspersonen waaraan de wet uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid toekent, beschikt alleen de mens over dit vermogen en zijn alleen zijn belangen onderworpen aan de bij de wet vastgestelde voorschriften.

Bij gebreke van erkenning van rechtspersoonlijkheid hebben bomen geen procesbevoegdheid. Hun vrijwillige tussenkomst zal derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

C. KIJKEN NAAR DE FINANCIERING VAN DE AANVRAAG

##### De eisers baseren hun vordering op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en vorderen vergoeding van de schade die is veroorzaakt door het onrechtmatig handelen van de federale staat en de drie gewesten.

Zij klagen dat verweerders hebben nagelaten passende wetgevende of uitvoerende maatregelen te nemen om de gevaarlijke opwarming van de aarde en de gevolgen daarvan voor de grondrechten te voorkomen.

159 Zie met name de hierboven aangehaalde documenten: het IPCC 51'" ' rapport van 2014, lPPC 2014, AR5 SYP, Eisers' Exhibit B.21; het Klimaatgroenboek van de Europese Commissie van 2007, Eisers' Exhibit G.3; de studie van het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid van 2010, Eisers' Exhibit C.3

160 Zie nr. de verslagen van de Europese Commissie voor België voor de jaren 2012, 2013 en 2015,

Bewijsstukken G.14, G.15 en G.20 van verzoeksters.

Volgens de eisers heeft de jarenlang door de federale staat en de gewesten gevolgde gedragslijn derhalve :

enerzijds een gedragsfout vormde die een normaal zorgvuldige en voorzichtige autoriteit in dezelfde omstandigheden niet zou hebben gemaakt;

de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: EVRM) en de artikelen 6 en 24 van het Verdrag inzake de rechten van het kind heeft geschonden.

1. Toepasselijke beginselen
	1. *Over de verantwoordelijkheid van de overheid in het beige recht*

Wat de aansprakelijkheid van de Staat in zijn regulerende en uitvoerende functie betreft, heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 25 oktober 2004 eraan herinnerd dat "*de fout van het bestuursorgaan, die op basis van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek zijn aansprakelijkheid kan inroepen, bestaat in een gedraging die ofwel wordt geanalyseerd als een gedragsfout die moet worden beoordeeld naar het criterium van het normaal zorgvuldige en voorzichtige bestuursorgaan in de omstandigheden, ofwel, behoudens een onoverkomelijke fout of een andere rechtvaardigingsgrond, inbreuk maakt op een norm van nationaal recht of een internationaal verdrag met werking in de interne rechtsorde, die een verplichting oplegt om in overeenstemming met de wet te handelen.Het gaat met andere woorden om een schending van een regel van nationaal recht of van een internationaal verdrag met werking in de interne rechtsorde, die de overheid verplicht zich te onthouden van of te handelen op een bepaalde wijze*.

##### Het beginsel van de verantwoordelijkheid van de wetgevende macht is sinds 2006 door het Hof van Cassatie vastgesteld.

In het Ferrara-arrest heeft het hooggerechtshof de toepassing van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek op de wetgever in deze bewoordingen uiteengezet:

*"Het beginsel van de scheiding der machten, dat een evenwicht tussen de verschillende bevoegdheden van de staat nastreeft, brengt niet mee dat de staat in het algemeen is vrijgesteld van de verplichting om de schade te vergoeden die aan anderen is toegebracht door zijn eigen schuld of door die van zijn organen in de uitoefening van zijn wetgevende taak.*

*Noch dit beginsel noch de artikelen 33, 36 en 42 van de Grondwet staan eraan in de weg dat een rechter een dergelijke fout vaststelt en de staat gelast de daaruit voortvloeiende schade te vergoeden.*

*Bij de beoordeling van de onrechtmatigheid van het schadelijke gedrag van de wetgever mengt dit tribunaal zich niet in de wetgevende functie en het politieke wetgevingsproces, maar beantwoordt het aan de opdracht van de rechterlijke macht om de burgerrechten te beschermen.*

*In het geval van een vordering tot vergoeding van schade veroorzaakt door een onrechtmatige schending van een recht dat is neergelegd in een hogere norm die een verplichting oplegt aan de staat, is de rechter bevoegd om te toetsen of de wetgever een toereikende of voldoende regeling heeft getroffen om de staat in staat te stellen deze verplichting na te komen, ook al laat de norm die dit voorschrijft de wetgever een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de middelen om deze verplichting na te komen".162*

##### In zijn conclusie voorafgaand aan het arrest van 28 september 2006 verklaarde eerste advocaat-generaal Leclercq

161 Cass. 25 oktober 2004, *JL.M.B.,* 2005, blz. 638.

162 Cass. 28 september 2006, *JL.MB.,* 2006, blz. 1549.

### "Ik denk dat men kan zeggen dat een wetgever die niet optreedt wanneer er een risico bestaat, niet handelt als een goede vader. Ik denk met name aan het niet optreden wanneer het land wordt bedreigd door risico's voor de veiligheid, de volksgezondheid, de hygiëne, het milieu, enz. Ik zou nog verder willen gaan en in dezelfde geest willen zeggen dat de wetgever die nalaat de nodige maatregelen te nemen om zijn onderdanen de grondwettelijke rechten en vrijheden en de rechten en vrijheden van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens {27) te garanderen, zich niet gedraagt zoals men van een wetgever die als een goed huisvader handelt, zou mogen verwachten.

Enkele jaren later heeft het Hof van Cassatie ook dat verduidelijkt:

### "De staat kan in de regel aansprakelijk worden gesteld voor een onrechtmatig handelen of nalaten. Het staat aan de rechter om na te gaan of de staat heeft gehandeld zoals een normaal voorzichtige en zorgvuldige wetgever zou doen.

Overigens wordt in voornoemd arrest van 10 september 2010 het idee van de eenheid tussen de ongrondwettigheid van een wet en de buitencontractuele schuld terzijde geschoven door de rechter van aansprakelijkheid te verzoeken *in concreto* het bestaan van een fout te beoordelen in geval van een voorafgaande afkeuring van een wet door het Grondwettelijk Hof.

Bijgevolg, en in tegenstelling tot wat het Waalse en het Brusselse Gewest beweren, beperkt het Hof van Cassatie de aansprakelijkheid van de wetgever niet tot de enkele hypothese van een schending van een hogere norm die een specifieke gedraging oplegt.

Verweerders betogen voorts ten onrechte dat de niet-naleving van een volkenrechtelijke norm de overheidsinstanties slechts civielrechtelijk aansprakelijk kan stellen wanneer deze norm rechtstreekse werking heeft. In dit opzicht verlenen zij het arrest van het Hof van Cassatie van 9 februari 2017165 een draagwijdte die het niet heeft.

### In dit arrest herinnert het Hof van Cassatie er eenvoudigweg aan dat "de fout van de administratieve overheid die op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek haar aansprakelijkheid in het geding kan brengen, bestaat in een gedraging die ofwel wordt geanalyseerd als een gedragsfout die moet worden beoordeeld volgens de maatstaf van de normaal zorgvuldige en voorzichtige overheid, onder dezelfde voorwaarden, of, behoudens een onoverkomelijke fout of een andere rechtvaardigingsgrond, een regel van nationaal recht of van een internationaal verdrag met rechtstreekse werking in de interne orde schendt, die deze autoriteit verplicht zich te onthouden van of te handelen op een bepaalde wijze".

##### Dit arrest sluit dus niet de hypothese uit dat de schending van een internationale norm zonder rechtstreekse werking de algemene voorzichtigheidsnorm kan schenden, maar legt enkel het beginsel vast van de eenheid tussen de schending van een internationale norm met rechtstreekse werking en de burgerlijke schuld. Alleen in dit laatste geval ontneemt het Hof van Cassatie de aansprakelijkheidsrechter elke mogelijkheid van tegenspraak, die volgens het Hof alleen schuld kan vaststellen in geval van schending van een internationale norm met rechtstreekse werking.

163 Conclusies van eerste advocaat-generaal J.-F. LECLERCQ, voorafgegaan door Cass. 28 september 2006, *J T.,* 2006, blz. 599.

164 Cass. arrest F.09.0042.N van 10 september 2010, blz. 2, beschikbaar op [www.juridat.be](http://www.juridat.be/)

165 *J T.,* 2019, p.33 e.v.

166 Cass. 9 feb. 2017, *.J.T.,* 2019, p.35.

##### Anderzijds zal de veronachtzaming van normen die geen rechtstreekse gevolgen hebben, schuld opleveren indien de eiser een schending van de algemene zorgplicht aantoont167.

Indien het traditionele criterium voor de beoordeling van de rechtstreekse werking van een regel, namelijk de mate van nauwkeurigheid en volledigheid ervan, zou worden gehandhaafd, zijn de Tribunalen bovendien van oordeel dat de nauwkeurigheid van een regel, en dus de "rechtstreekse werking" ervan, niet afhangt van de bewoordingen ervan of van de kwalificatie van de verplichting die eruit voortvloeit, maar van de beoordelingsmarge die de regel al dan niet toekent aan de rechter die de regel moet toepassen168. De rechtstreekse werking van een regel wordt dan gedefinieerd als "het vermogen van deze regel om, in de context waarin hij wordt toegepast, de rechter wiens toepassing wordt gevraagd, de oplossing van zijn oordeel te bieden "169 . Het rechtstreekse gevolg van een regel wordt dan gedefinieerd "*als het vermogen van die regel om, in de context waarin de toepassing ervan wordt gevorderd, de rechter wiens toepassing wordt gevorderd, de oplossing van zijn oordeel te bieden "169.*

*- •*

Voor zover nodig merkt het Tribunal op dat internationale akten, zoals de akkoorden van Kyoto, de wijziging van Doha en de akkoorden van Parijs, alle zijn goedgekeurd door de federale en deelstaatparlementen en dus worden ontvangen in de binnenlandse orde waarin zij, direct of indirect, gevolgen kunnen hebben.

In ieder geval moet de aansprakelijkheidsrechter, overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten, een noodzakelijkerwijs marginale controle uitoefenen en aldus vermijden dat hij zijn oordeel in de plaats stelt van dat van de wetgever170.

Het onderzoek van het onderhavige beroep moet derhalve worden verricht binnen de door de rechtspraak van het Hof van Cassatie vastgestelde richtsnoeren.

Ten slotte is de klimaatwetenschap in volle ontwikkeling, zoals met name blijkt uit de opeenvolgende IPCC-rapporten. Het is dus in het licht van de op een bepaald moment beschikbare wetenschappelijke kennis dat de mate van kennis van de risico's wordt beoordeeld, en dus ook het gedrag van de overheid ten aanzien van deze risico's.

* 1. *Over de werkingssfeer van de artikelen 2 en 8 van het EVRM*

Artikel 2 van het EVRM luidt als volgt:

### « 1. Het recht op leven van ieder mens wordt door de wet beschermd. De dood mag aan niemand opzettelijk worden toegebracht, behalve ter uitvoering van een veroordeling tot de dood, uitgesproken door een rechtbank in gevallen waarin het strafbare feit strafbaar is gesteld bij de wet.

167 Zie voor een analyse in deze scns van het arrest van 9 februari 2017: F. AUVRAY, ,<is de schending van een verdrag een fout? incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat", J.T., 2019, p.26.

168 **Zie in dit verband J. PIERET, "Pinfluence dujuge belge sur l'effectivité de la Convention: retour doctrinal et jurisprudentiel sur -1e concept d'effet direct", in *Entre ombres et lumières: cinquante ans d'application de la***

***Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in Belgiëi* Brussel, Bruylant, 2008, pp.83-143.**

169 **O. DE SCHUTTER, *Function dejuger et droitsfondamentaux. Transformatie van rechterlijke controle in de***

*Europese en Amerikaanse rechtsordes,* Brussel, Bruylant, 1999, p.134, geciteerd door J. PIERET, *Ibid.*

170 zie je niet. S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble", *in La responsabi/ité des pouvoirs pub/ics,* Brussel, Bruylant, 2016, p.380 en de **aangehaalde doctrinaire** verwijzingen.

1. *De dood wordt niet geacht te zijn toegebracht in strijd met dit artikel in gevallen waarin deze het gevolg is van het gebruik van een absoluut noodzakelijk gemaakte farce:*

*a) de verdediging van eenieder tegen onwettig geweld te waarborgen;*

*b) om een rechtmatige arrestatie te verrichten of om de ontsnapping van een rechtmatig aangehouden persoon te voorkomen;*

*c) om, overeenkomstig de wet, een oproer of oproer te onderdrukken*.

Het recht op leven gaat over:

of de positieve verplichting van de Staat om alle nodige maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van personen;

of de negatieve verplichting van de Staat om de dood niet toe te brengen, behalve in gevallen van dood die rechtstreeks het gevolg is van handelingen van staatsfunctionarissen.

Wat de door de eisers ingeroepen positieve verplichting betreft, moet de Staat preventieve maatregelen nemen in geval van gevaarlijke activiteiten of rampen

het recht op leven en waarvan de autoriteiten op de hoogte waren171 Het Hof

.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft echter duidelijk gesteld dat de keuze van passende maatregelen tot de ruime discretionaire bevoegdheid van de Staat behoort.

Artikel 8 van het EVRM luidt als volgt:

### "Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Overheidsinstanties mogen *zich niet mengen in de uitoefening van dit recht, tenzij bij de wet bepaald en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen*.

In zijn *Lopez Ostra-arrest heeft* het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een verband gelegd tussen milieuschade en door artikel 8 beschermde schade aan het privé-leven. Zo staat er: *"Het spreekt vanzelf dat ernstige aantasting van het milieu het welzijn van een persoon kan aantasten en hem het genot van zijn woning kan ontnemen op zodanige wijze dat zijn privé- en gezinsleven erdoor wordt aangetast, zonder dat evenwel zijn gezondheid ernstig in gevaar wordt gebracht "173 .*

### In de zaak Tàtar tegen Roemenië verklaarde het Hof dat "het bestaan van een ernstig en aanzienlijk risico voor de gezondheid en het welzijn van verzoekers op de staat de positieve verplichting legde om redelijke en afdoende maatregelen te nemen ter bescherming van het recht van de betrokkenen op eerbiediging van hun privéleven en hun woning en, meer in het algemeen, op het genot van een gezonde en beschermde omgeving".174

171 **Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *6ne1J,ifdiz tegen Turkije,* 30 november 2004, § 90; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Boudai'eva e.a.***

*c. Rusland,* 20 maart 2008, §130.

l72 Zie E.C.H.R., *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights -Righi lo /ife,* december 2020, blz. 12 en de aangehaalde jurisprudentie.

173 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Lopez Ostra v. Spanje,* 9 december 1994, §51.

174 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest in de zaak *Tàtar tegen Roemenië,* 27 januari 2009, §107.

Voorts kunnen, wat de bescherming van het milieu betreft, de artikelen 2 en 8 van het EVRM elkaar in bepaalde omstandigheden overlappen. Daarom kunnen de beginselen die in de context van artikel 8 zijn ontwikkeld, ook op artikel 2 worden toegepast. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft verklaard: "*Geoordeeld is dat op het gebied van gevaarlijke activiteiten de werkingssfeer van de positieve verplichtingen uit hoofde van artikel 2 van het Verdrag en die van de positieve verplichtingen uit hoofde van artikel 8 elkaar in grote lijnen overlappen (Onery1/d1z, reeds aangehaald, §§ 90 en 160). Bijgevolg kunnen de beginselen die het Hof in zijn rechtspraak inzake milieu en ruimtelijke ordening heeft ontwikkeld, ook worden ingeroepen ter bescherming van het recht op leven in gevallen waarin inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en op de woning*.

##### Om te bepalen of een staat zijn positieve verplichtingen uit hoofde van de artikelen 2 en 8 EVRM nakomt, moet het slachtoffer zich kunnen beroepen op een rechtstreekse, duidelijk aanwijsbare en specifiek lokaal gerelateerde inmenging.

Zo herinnert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er in het arrest *Cordella e.a./Italië* aan dat het EVRM geen algemeen recht op milieubescherming bevat en dat volksacties verboden zijn. Het Hof herinnert eraan dat *"het controlemechanisme van het Verdrag geen actia popularis kan toelaten (Perez tegen Frankrijk [GC], nr. 47287/99, § 70 ECHR 2004-1, en Di Sarno e.a. tegen Italië, nr. 30765/08, § 80, 10 januari 2012). Noch artikel 8, noch enige andere bepaling van het Verdrag garandeert echter specifiek een algemene bescherming van het milieu in zijn geheel (Kyrtatos tegen Griekenland, nr. 41666/98, § 52, ECHR 2003-V (uittreksels)). {101}. Volgens de jurisprudentie van het Hof is* de *beslissende factor om te bepalen of milieuschade in de omstandigheden van een geval heeft geleid tot een schending van een van de door artikel 8, lid 1, gewaarborgde rechten, het bestaan van een nadelig effect op de persoonlijke levenssfeer of de gezinssfeer van een persoon, en niet louter de algemene verslechtering van het milieu (zie Fadei'eva tegen Rusland, nr. 55723/00, § 88, ECHR 2005-IV}. ,,115\_*

Bij de huidige stand van de klimaatwetenschap kan er, zoals hierboven kort *vermeld*, niet langer aan getwijfeld worden dat er een reële dreiging bestaat van een gevaarlijke klimaatverandering met een rechtstreeks negatief effect op het dagelijks leven van de huidige en toekomstige generaties inwoners van België. De niet louter hypothetische risico's van een stijgend Noordzeeniveau of toegenomen gezondheidsproblemen zijn daar voorbeelden van.

De mondiale dimensie van het probleem van de gevaarlijke opwarming van de aarde ontslaat de Belgische overheid niet van haar vooraf beschreven verplichting krachtens de artikelen 2 en 8 van het EVRM. In dit opzicht is het Hof het eens met de *opvatting van de* Nederlandse Hoge Raad in de zaak *Urge nda177.*

De verzoekers in de onderhavige zaak stellen dan ook terecht dat de artikelen 2 en 8 EVRM de overheid een positieve verplichting opleggen om de nodige maatregelen te nemen om de nadelige gevolgen van de gevaarlijke opwarming van de aarde voor hun leven en hun privé- en gezinsleven te verhelpen en te voorkomen.

175 Europees Hof voor de Rechten van de Mens *Budayeva e.a./Rusland,* 20 maart 2008, § 133; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *One1J,ildizllì1rq11ie,* 18 juni 2002, §§

90 en 160.

176 eur.dr.h. hof, arrest *Cordella en csrts v. Italië,* 24 januari 2019, § 100-101.

177 December 20, 2019 Arrilt, pt 5.7.1. at 5.8, Plaintiffs' Exhibit 0.12.

Passende maatregelen kunnen van tweeërlei aard zijn: ofwel zogenaamde mitigerende maatregelen die erop gericht zijn te voorkomen dat het gevaar werkelijkheid wordt, ofwel zogenaamde aanpassingsmaatregelen die erop gericht zijn de gevolgen van het gevaar op te vangen of te verzachten. Maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen zijn mitigatiemaatregelen, terwijl maatregelen om het grondgebied te beschermen tegen de stijging van de zeespiegel een voorbeeld zijn van aanpassingsmaatregelen.

Ten slotte hebben de uit de artikelen 2 en 8 van het EVRM voortvloeiende verplichtingen betrekking op de door de overheid te nemen maatregelen en niet op het te bereiken resultaat. Dergelijke zogenaamde gedragsverplichtingen zijn derhalve onderworpen aan de marginale toetsing door de rechter van verantwoordelijkheid.

Bovendien heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verschillende arresten met betrekking tot de milieuproblematiek in samenhang met artikel 8 van het EVRM aangedrongen op de beoordelingsmarge waarover de staten beschikken178 - het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat

*1.3 Over de werkingssfeer van de artikelen 6 en 24 van het Verdrag inzake de rechten van het kind*

Artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, hierna het "IVRK" genoemd,

bepaalt dat:

### « 1. De staten die partij zijn erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft.

*2. De Staten die partij zijn waarborgen in de hoogst mogelijke mate het overleven en de ontwikkeling van het kind.*

Artikel 24 van het IVRK zegt:

*« 1. De staten die partij zijn erkennen het recht van het kind op het genot van de hoogst bereikbare norm van gezondheid en op faciliteiten voor de behandeling en revalidatie van ziekte. 1/ De staten die partij zijn streven ernaar te waarborgen dat geen enkel kind het recht op toegang tot deze diensten wordt ontzegd.*

1. *De staten die partij zijn streven naar de volledige verwezenlijking van bovengenoemd recht en nemen in het bijzonder passende maatregelen om: a) terugdringing van de zuigelingen- en kindersterfte ; b) waarborging van de verstrekking van de noodzakelijke medische bijstand en gezondheidszorg aan alle kinderen, met bijzondere nadruk op de ontwikkeling van de eerstelijnsgezondheidszorg ; e) bestrijding van ziekten en ondervoeding, ook in het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg, onder meer door het gebruik van gemakkelijk beschikbare technologie* en *de verstrekking van voedzaam voedsel en schoon drinkwater, rekening houdend met de gevaren en risico's van milieuverontreiniging; d) te zorgen voor passende prenatale en postnatale zorg voor moeders e) ervoor te zorgen dat alle geledingen van de samenleving, in het bijzonder ouders en kinderen, worden voorgelicht over de gezondheid en voeding van kinderen, de voordelen van borstvoeding, de gezondheid en veiligheid van het milieu en het voorkomen van ongevallen, en dat zij worden geholpen om van* die *voorlichting gebruik te maken f) de ontwikkeling van preventieve gezondheidszorg, ouderbegeleiding en -educatie en gezinsplanningsdiensten.*
2. *De staten die partij zijn nemen alle passende effectieve maatregelen om de praktijken af te schaffen*

*traditionele praktijken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen.*

"8 Zie in het bijzonder. Europees Hof voor de Rechten van de Mens *Budayeva e.a./Rusland,* 20 maart 2008, *§§* 134-135; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Fadeyeva !Rusland,*

9 juni 2005, §96.

### De Staten die Partij zijn, verbinden zich ertoe de internationale samenwerking te bevorderen en aan te moedigen, teneinde geleidelijk de volledige verwezenlijking van het in dit artikel erkende recht te verwezenlijken. In dit verband wordt bijzondere aandacht besteed aan de behoeften van de ontwikkelingslanden.

Zoals verzoeker terecht opmerkt, kan uit de artikelen 6 en 24, anders dan uit de artikelen 2 en 8 EVRM, geen positieve verplichting voor de ondertekenende staten worden afgeleid, aangezien de bewoordingen van deze bepalingen hen vrijlaten om het daarin gestelde doel te bereiken.

Wat de andere bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind betreft, die in dezelfde algemene zin zijn geformuleerd als de artikelen 6 en 24, hebben zowel de Cour de cassation (Franse Hoge Raad) als de Conseil d'Etat (Franse Raad van State) geoordeeld dat zij alleen voor de verdragsluitende staten verplichtingen scheppen en niet rechtstreeks door particulieren voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 6 en 24, die weliswaar de rechten van het kind erkennen, maar de ondertekenende staten een grote vrijheid laten bij de wijze waarop zij uitvoering willen geven aan die rechten. Deze maximale manoeuvreerruimte sluit uit dat verzoekers zich rechtstreeks op deze bepalingen kunnen beroepen ter ondersteuning van hun verzoek in de onderhavige zaak.

1. Toepassing in dit geval

### Achtergrond

In dit geval betwist geen van beide partijen het bestaan en de ernst van de dreiging van een gevaarlijke opwarming van de aarde.

Op basis van de opeenvolgende IPCC-rapporten is binnen de partijen bij het UNFCCC een diplomatieke consensus tot stand gekomen over het begrip gevaarlijke opwarming van de aarde en de drempelwaarden voor opwarming die niet mogen worden overschreden.

De belangrijkste fasen van deze ontwikkeling op het internationale toneel kunnen in het kort als volgt worden samengevat:

In 2009 wordt in de vierde bijwerking van het IPCC-verslag de 2°C-drempel genoemd als de grens die niet mag worden overschreden, met dien verstande dat om deze drempel te bereiken de maximale concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer 450 ppm CO2e moet bedragen;

In hetzelfde jaar wordt in het akkoord van Kopenhagen deze drempel van 2°C erkend en wordt reeds een verlaging van de grens tot 1°C overwogen;

In 2010 is in de overeenkomst van Cancùn bevestigd dat onder de 2°C moet worden gebleven en dat een nieuwe doelstelling voor de opwarming van de aarde moet worden overwogen die beperkt blijft tot 1°C;

In 2011 heeft de Conferentie van Durban erkend dat klimaatverandering een onmiddellijke en potentieel onomkeerbare bedreiging vormt en gewezen op de aanzienlijke kloof tussen de

179 Cass. 31 maart 1999, *J.L.M.B.* 1999/33, blz. 1430.

ISO e.E., arrest nr. 237.821 van 28 maart 2017.

**Tribuna I de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile -2015/4585/A - blz. 64**

reducties die de lidstaten voor 2020 hebben toegezegd en de reducties die nodig zijn om de opwarming van de aarde onder 2°C of 1,5°C te houden;

In 2015 noemde het SED-verslag de 2°C-drempel een "ultieme drempel" en de 1,5°C-drempel een "ultieme drempel".

"De voorzichtige koers is de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2°C;

In datzelfde jaar wordt in de akkoorden van Parijs bevestigd dat de opwarming van de aarde onder de 2°C moet worden gehouden om de 1,5°C te halen;

In 2018 concludeert het speciale IPCC-rapport dat de opwarming van de aarde moet worden beperkt tot 1,s-c, wat een vermindering van de broeikasgasemissies impliceert met 45% tegen 2030 en 100% tegen 2050. Dit verslag werd gepresenteerd op COP-24 in l<atowice;

Eveneens in 2018 presenteert UNEP een beoordeling van de lopende nationale mitigatie-inspanningen en ambities die door de landen zijn gepresenteerd in hun Nationally Determined Contributions (of NDC's), die de basis vormen voor de Overeenkomst van Parijs. Daarin staat dat

# "De huidige toezeggingen in de NDC's zijn onvoldoende om de kloof te dichten

*tussen /de noodzaak en de vooruitzichten van emissiereductie tegen 2030"181-.*

Dit suggereert dat partijen hun ambitieniveau moeten verhogen; In het UNEP-rapport van 2019182 staat dat:

* De kloof tussen de behoefte aan emissiereductie en de vooruitzichten is groot. Tegen 2030 zullen de jaarlijkse emissies 15 Gt CO 2eq lager moeten zijn dan de huidige onvoorwaardelijke NDC's om de 2°C-doelstelling te halen, en 32 Gt CO 2eq om de 1,5°C-doelstelling te halen;
* De NDC's moeten in 2020 aanzienlijk worden versterkt. De landen moeten het ambitieniveau van hun NDC's verdrievoudigen om de doelstelling van ruim onder de 2°C te halen, en zij moeten dat niveau meer dan vervijfvoudigen om de doelstelling van 1,5°C te halen.

De wetenschappelijke gemeenschap is het erover eens dat de concentratie van broeikasgassen tegen 2100 tot 450 ppm moet worden beperkt, terwijl de concentratie van broeikasgassen momenteel reeds meer dan 400 ppm bedraagt.

Op Europees niveau heeft de Raad van de Europese Unie reeds in 1996 de drempel van 2°C vastgesteld die moet worden bereikt om de ernstige gevolgen van de opwarming van de aarde te beperken. In maart 2005 heeft de Raad er opnieuw op aangedrongen de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C.

In 2019 heeft de Europese Unie in haar *Europese Groene Dea/ de* doelstelling opgenomen om de

wereldwijde temperatuurstijging tot 1,5°C, niet 2°C.

Ten slotte is het een feit dat de vier verdachten elkaar al verscheidene jaren kenden:

het gevaar dat de opwarmingsdrempel van 2°C of zelfs 1,5°C wordt overschreden;

van het reële risico dat deze drempel voor het einde van de twintigste eeuw wordt overschreden;

de ontoereikendheid van de huidige NDC's om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen.

' UNEP, Emissions Reduction Needs and Opportunities Gap Report, 2018, Executive Summary, Exhibit 11.B.l of the Beige State.

###### 182 UNEP, Verslag over de emissiereductieachterstand, 2018,

18

Samenvatting, Bijlage 11.B.2 van de Verklaring van Beige.

**Tribuna! de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile -2015/4585/A -p, 65**



De federale staat en de drie gewesten hebben immers deelgenomen aan de opeenvolgende COP's, hun instemming betuigd met de internationale besluiten, waardoor deze in het nationale recht konden worden opgenomen, en hun steun betuigd aan de conclusies van het IPCC door er uitdrukkelijk naar te verwijzen in hun eigen wettelijke of politieke besluiten.

# Drie observaties

In de hierboven geschetste context hebben de Staat beige en de drie gefedereerde entiteiten, gezamenlijk en elk voor wat hen aangaat, besluiten van wetgevende, regelgevende, politieke en technische waarde aangenomen, teneinde hun inspanningen ter vermindering van de broeikasgasemissies aan te passen aan de evolutie van de klimaatwetenschap.

Op grond van de aan het Tribuna! voorgelegde feitelijke gegevens kunnen de volgende vaststellingen worden gedaan.

# Beige verslagen en samenvattingen

Het Hof merkt om te beginnen op dat verweerders hebben verklaard dat zij, zolang de zaak niet in behandeling is genomen, niet in staat zijn om definitieve cijfers over de broeikasgasemissies voor 2019 en 2020 mee te delen.

In hun bijwerkingen tijdens de besprekingen hebben de federale staat, het Waalse Gewest en het CBR voorlopige cijfers voor 2019 ingediend, terwijl het Vlaamse Gewest voorlopige cijfers voor 2019 en 2020 heeft ingediend.

Het is derhalve onmogelijk voor de Tribunalen om op basis van het beige gebied een definitieve uitspraak te doen over de ontwikkeling van de BKG-emissies tot 2020. Het verzoek om een dergelijke vaststelling zal derhalve niet worden ingewilligd.

Niettemin kan uit de verstrekte gedeeltelijke gegevens het volgende worden afgeleid.

#### Periode 2008-2012

##### Overeenkomstig artikel 2 en bijlage II van Beschikking 2002/358/EG183 diende België zijn broeikasgasemissies tegen 2012 met 7,5% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990.

Het is onbetwistbaar noch betwistbaar dat België zijn BKG-emissiereductieverplichtingen van 7,5% onder het niveau van 1990 in 2012184 is nagekomen, inclusief een specifieke BKG-reductie van 14% in de niet-ETS-sector, zowel door netto BKG-emissiereducties als door de aankoop van extra emissierechten.

183 Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 houdende goedkeuring voor de 110111 Gemeenschap van

###### van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering.

184 Report on the Individual Review of the Report at the Expiry of the Additional Period for Fulfilling !the Commitments for the First Commitment Period of the Kyoto Protocol from Belgium, UN, 24 mrt. 2016, Exhibit IV.D. l. of the State beige.

**Tribuna I de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile-2015/4585/A - blz. 66**



1. Periode 2013-2020

*Internationale ongerechtigheden*

Artikel 3 van het Protocol van Kyoto bepaalt dat:

### « 1. De in bijlage I opgenomen Partijen dragen er, afzonderlijk of gezamenlijk, zorg voor dat hun gecombineerde antropogene emissies (" ) de hun toegewezen hoeveelheden, berekend overeenkomstig hun in bijlage 8 opgenomen gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie, niet overschrijden.

Het Doha-amendement vervangt bijlage B en wijzigt de aan België toegewezen hoeveelheid van 92% tot 80% van de broeikasgasemissies, maar wijzigt niet de reikwijdte van de verplichting als omschreven in artikel 3 van het oorspronkelijke protocol.

België had zich er daarom toe verbonden zijn broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% te verminderen ten opzichte van 1990.

Voor zover nodig merkt het Hof op dat de door de eisers genoemde marge van 25 tot 40 % emissiereductie niet als zodanig aan België is opgelegd.

Het is waar dat er sinds 2007 en het vierde IPCC-rapport een brede wetenschappelijke en diplomatieke consensus bestaat over de noodzaak voor alle bijlage I-landen (of bijlage I-landen "*als groep") om de* broeikasgasemissies tegen 2020 met 25% tot 40% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990, teneinde de opwarming van de aarde tot 2°C te beperken.

De doelstelling van dit scenario was de maximale concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer tegen 2100 op 450 ppm te houden.

Het is ook een gegeven dat de internationale gemeenschap het er vanaf 2015 over eens is dat, om een gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen, de temperatuurstijging minder dan 2°C en niet meer dan 1,5°C moet bedragen.

Ondanks politieke verklaringen over de noodzaak om de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen met 25 tot 40% te verminderen, moet echter worden vastgesteld dat de staten die partij zijn bij het UNFCCC en het Protocol van Kyoto niet bereid zijn geweest om in dit verband collectief of individueel bindende verplichtingen aan te gaan.

Integendeel, het Doha-amendement op bijlage B van het Protocol van Kyoto vereist dat de grote meerderheid van de landen van bijlage I, waaronder België, hun broeikasgasemissies tegen 2020 met 20% verminderen, en niet met 25% of 40%. De Europese Unie vormt hierop geen uitzondering, aangezien zij zich formeel heeft verbonden tot een vermindering van de broeikasgasemissies met 20% tegen 2020, hoewel zij heeft verklaard dat deze met 30% moeten worden verminderd en zij volgens de laatste ramingen in 2020 een vermindering met 26-27% heeft bereikt.

Deze bindende individuele streefcijfers, die lager liggen dan de door het IPCC voorgestelde mondiale streefcijfers, zijn na het 5e IPCC-rapport en de akkoorden van Parijs van 2015 niet ter discussie gesteld, ook al zijn de verdragsluitende staten tijdens COP-21 overeengekomen dat inspanningen moeten worden geleverd om de opwarming van de aarde te beperken

klimaat op 1.s-c. Dit maximum van 1,s-c houdt een maximale broeikasgasconcentratie in de atmosfeer in van 430 ppm tegen 2100.

Daarom is de enige bindende doelstelling voor België voor 2020 een vermindering van de broeikasgasemissies met 20%.

# Resultaten

Volgens de nationale beige inventaris van 15 april 2020, ingediend door de federale regering, heeft België in 2018 een BKG-emissiereductiedrempel van 17,97% bereikt (inclusief de LULUCF185 -sector). Het voorlopige percentage voor 2019 bedraagt 18,8% (inclusief de LULUCF-sector).

In hun cijfers laten verweerders emissies uit de LULUCF-sector buiten beschouwing op grond dat die emissies volledig worden gecompenseerd door kredieten (of koolstofopslag) uit bepaalde gebruikscategorieën binnen diezelfde sector, waarbij België gebonden is aan de regel van "neutraal of positief saldo".

Voor de periode 2021-2030 geldt namelijk voor alle lidstaten de zogenaamde "no-debit-regel "186 - deze regel houdt in dat de totale koolstofvoorraden in deze sector niet mogen afnemen. Daartoe is het onder meer mogelijk credits (koolstofopslag) uit een bepaalde landgebruikcategorie te gebruiken om een debetpost (koolstofemissie) in een andere landgebruikcategorie te compenseren.

Er zijn echter geen cijfers of andere concrete elementen om deze bewering van perfecte compensatie te staven, terwijl de Europese Commissie zelf in haar laatste rapport van oktober 2020187 aangeeft dat de taak om een nauwkeurige inventaris van LULUCF-emissies op te stellen ook deel uitmaakt van de zogenaamde *rapporteringsverplichtingen* van België. De Commissie onderstreept ook dat derhalve geen conclusies kunnen worden getrokken over de verbintenissen van België in deze specifieke sector.

Bij gebrek aan cijfers over het bestaan en de omvang van koolstofcompensatie is er geen reden om de resultaten in de LULUCF-sector buiten beschouwing te laten.

In ieder geval kan de Commissie alleen maar vaststellen dat in 2019 het totale volume van de jaarlijkse broeikasgasemissies van het beige gebied niet met 20% was gedaald ten opzichte van het niveau van 1990.

ts 5 **Landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) is een sector die de emissie en opslag (inunissie, afvang, vastlegging) van broeikasgassen uit landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouwactiviteiten bestrijkt.**

186 Artikel 4 van Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van **broeikasgasemissies en -verwijderingen als gevolg van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het beleidskader voor klimaat en energie voor** 2030 en tot wijziging van Verordening (EU) 110 525/2013 en Besluit (EU) 110 529/2013.

187 **Evaluatie van het definitieve nationale energie- en klimaatplan in België, 14 oktober 2020,**

SWD(2020) 900 forni, blz. 8, beschikbaar op de website climat.be.

*Europese obligaties*

Artikel 3 van Beschikking nr. 406/2009/EG, getiteld "*Emissieniveaus voor de periode* 2013-2020

in het bijzonder aangeeft:

*"Elke lidstaat beperkt uiterlijk in 2020 zijn broeikasgasemissies tot ten minste het in bijlage II bij deze beschikking voor die lidstaat vermelde percentage van zijn emissies in 2005*.

1. *Met inachtneming van de leden 3, 4 en 5 van dit artikel en van artikel 5, moet elke lidstaat met een negatieve grenswaarde volgens bijlage II ervoor zorgen dat zijn broeikasgasemissies in 2013 niet meer bedragen dan zijn gemiddelde jaarlijkse broeikasgasemissies gedurende de periode*

*De Commissie dient bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de uitvoering van deze beschikking voor de jaren 2008, 2009 en 2010, zoals gedeclareerd en gecontroleerd overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG en Beschikking nr. 280/2004/EG, met inbegrip van het gebruik van de manoeuvreerruimten waarin deze beschikking voorziet.*

*(...) moet elke lidstaat met een positieve grenswaarde volgens bijlage II ervoor zorgen dat zijn broeikasgasemissies in 2013 niet meer bedragen dan een niveau dat lineair wordt bepaald, te beginnen in 2009 met zijn gemiddelde jaarlijkse broeikasgasemissies in 2008, 2009 en 2010, zoals gerapporteerd en gecontroleerd uit hoofde van Richtlijn 2003/87/EG en Beschikking nr. 280/2004/EG, en eindigt in 2020 op de voor die lidstaat in bijlage II vermelde grenswaarde, onder meer door gebruik te maken van de flexibiliteitsmarges waarin deze beschikking voorziet.*

*Met inachtneming van de leden 3, 4 en 5 van dit artikel ( ...), beperkt elke lidstaat jaarlijks zijn broeikasgasemissies op lineaire wijze, teneinde ervoor te zorgen dat deze de in bijlage II vermelde limiet voor 2020 niet overschrijden, onder meer door gebruik te maken van de in deze beschikking vervatte uitvoeringsmaatregelen. (...)*

1. *Gedurende de periode 2013 tot en met 2019 mag een lidstaat tot* 5% *van zijn jaarlijkse emissieruimte van het volgende jaar overdragen. Indien de broeikasgasemissies van een lidstaat lager zijn dan zijn jaarlijkse emissieruimte na gebruikmaking van de in dit lid en de leden 4 en 5 bedoelde flexibele perioden, mag hij het deel van zijn jaarlijkse emissieruimte voor een bepaald jaar dat groter is dan zijn broeikasgasemissies voor dat jaar, overdragen naar de daaropvolgende jaren tot 2020.*

*Een lidstaat kan verzoeken om een 5* % *hoger percentage voor overdrachten in 2013 en 2014 in geval van extreme weersomstandigheden die in die jaren hebben geleid tot een aanzienlijke toename van broeikasgasemissies in vergelijking met jaren met normale weersomstandigheden. Daartoe dient de betrokken Lid-Staat bij de Commissie een verslag in waarin zijn verzoek wordt gestaafd. De Commissie besluit binnen drie maanden of verder uitstel kan worden toegestaan.*

1. *Een lidstaat mag tot 5* % *van zijn jaarlijkse emissiequotum voor een bepaald jaar overdragen aan andere lidstaten. De ontvangende lidstaat mag die hoeveelheid gebruiken voor de nakoming van zijn verplichting uit hoofde van dit artikel voor dat jaar of een volgend jaar tot 2020. Een lidstaat mag geen deel van zijn jaarlijkse emissieruimte overdragen indien die lidstaat op het tijdstip van de overdracht niet aan de eisen van deze beschikking voldoet*.

Artikel 5, getiteld "*Gebruik van fondsen afkomstig van projectactiviteiten*", bepaalt in het bijzonder dat

### « 1. De lidstaten mogen de volgende broeikasgasemissiereductiekredieten gebruiken

*b) het gebruik van het broeikaseffect om aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 3 te voldoen:*

*(... )*

### 4. Het jaarlijkse gebruik van credits door elke lidstaat overeenkomstig de leden 1, 2 en 3 mag niet meer bedragen dan 3% van zijn broeikasgasemissies in 2005, vermeerderd met de overeenkomstig lid 6 overgedragen hoeveelheid.

##### Ten slotte voorziet artikel 7 in een procedure voor corrigerende maatregelen ingeval de in artikel 3, lid 2, bedoelde jaarlijkse emissierechten op lineaire basis worden overschreden.

Bovendien bepaalt het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 dat "*de federale Staat en de Gewesten zich ertoe verbinden de aan België toegewezen doelstellingen te bereiken op het vlak van de vermindering van de broeikasgasemissies van de sectoren die niet onder Richtlijn 2003/87/EG vallen* (d.w.z. niet-ETS-sectoren) *en op het vlak van hernieuwbare energiebronnen*".

*Resultaten*

De tabel "*non-ETS broeikasgasemissiereductiebalans 2013-2020*" ingediend door de federale regering, aangevuld of gecorrigeerd met de cijfers aangeleverd door het Vlaams Gewest in het *Mitigatieplan,* door het Waals Gewest en door de RBE, ziet er als volgt uit

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **Regio** | 01ss | 48,05 | 46,96 | 45,87 | 44,48 | 43,02 | 42,06 | 41,11 | 40,16 |
| **Vlaams** | E'"g | 45,99 | 43,27 | 45,12 | 46,07 | 43,58 | 45,71 | 45,1 | 41,9 |
|  | SA190 | 2,06 | 3,69 | 0,75 | -1,29 | -0,56 | -3,65 | -4 | -1,7 |
|  | se191 | 2,06 | 5,75 | 6,50 | 5,21 | 4,65 | 1,00 | -3 | -4,7 |
| **Regio** | o | 26,30 | 25,62 | 25,22 | 24,81 | 25,22 | 24,80 | 24,38 | 23,96 |
| **Waal** | E | 24,28 | 23,21 | 23,89 | 24,15 | 23,56 | 24,88 | 24,33 |  |
|  | SA | 1,75 | 2,42 | 1,33 | 0,67 | 1,66 | -0,08 | 0,05 |  |
|  | ga naar | 1,75 | 4,16 | 5,49 | 6,16 | 7,82 | 7,74 | 7,79 |  |
| **RBC** | o | 4,30 | 4,27 | 4,23 | 4,20 | 4,25 | 4,21 | 4,17 | 4,13 |
|  | E | 4,17 | 3,58 | 3,80 | 3,84 | 3,70 | 3,66 | 3,51 |  |
|  | SA | 0,13 | 0,69 | 0,43 | 0,36 | 0,55 | 0,55 | 0,51 |  |
|  | ga naar | 0,13 | 0,82 | 1,25 | 1,61 | 2,16 | 2,71 | 3,22 |  |
| **België** | o | 78,38 | 76,85 | 75,32 | 73,79 | 72,49 | 71,07 | 69,99 |  |
|  | E | 74,26 | 70,05 | 72,72 | 74,06 | 70,82 | 74,25 | 72,94/74,3 |
|  | SA | 4,12 | 6,80 | 2,60 | -0,27 | 1,66 | -3,18 | - 3,28/-4,6 |
|  | ga naar | 4,12 | 10,91 | 13,51 | 13,24 | 14,91 | 11,73 | *8,45/7,1192* |

188 Streefcijfers uitgedrukt in miljoenen ton CO 2-equivalent 189 Werkelijke emissies.

190 Jaarlijkse Salde.

191 Cumulatieve salde.

192 De cursief gedrukte cijfers zijn afkomstig uit het verslag van november 2020, *Kick-starting the journey towards a climate- 11e11tral Europe by 2050-EU Clima/e Action Progress Report, dat de* Bondsregering op 19 maart 2021 heeft ingediend.

**Tribuna! de première instance francophone de Bruxelles, afdeling civile - 2015/4585/A -p, 70**



Uit de balans van de niet-ETS BKG-emissiereductie blijkt derhalve dat de jaarlijkse doelstelling in 2018 en 2019 niet is gehaald:

uitstoot in 2018 was 74,25 Mt CO eq in plaats van 71,07 Mt CO eq;

terwijl de voorlopige cijfers voor 2019 aangeven dat 72,94 MtCO2e of 74,3 MtCO2e werd uitgestoten in plaats van 69,66 MtCO2e.

Zeker, in oktober 2019 bleek uit het laatste jaarverslag "*Trends and projections in Europe 2019*", gepubliceerd door het Europees Milieuagentschap, dat België in 2017 behoorde tot de achttien lidstaten die hun reductiedoelstellingen hebben gehaald zonder gebruik te maken van flexibiliteitsmechanismen. In het verslag werd ook aangegeven dat België, op basis van de eerste ramingen voor 2018, slechts 0,4% boven zijn 2020-doelstelling zit, maar naar verwachting in 2018 een overschot van 14,6 miljoen ton aan emissierechten zal behouden193 . In het verslag werd ook aangegeven dat België aanvullende maatregelen heeft gepland die, als ze worden uitgevoerd, het land in staat moeten stellen zijn 20201-doelstellingen te halen94 .

Uit de bijgewerkte cijfers die verweerders hebben meegedeeld en die in de bovenstaande tabel zijn opgenomen, blijkt echter dat België in 2019 slechts over een quotumoverschot van 8,45 miljoen ton beschikt, oftewel 7,1 miljoen ton 195 . Tijdens de hoorzitting van 22 maart 2021 heeft de Staat Beige een bijgewerkte tabel ingediend, waarin wordt bevestigd dat het beschikbare saldo om het eventuele tekort in 2020 te dekken 7,1 miljoen ton bedraagt. Eq CO'.

In het 2020-verslag van de Europese Commissie over België wordt ook opgemerkt dat "*België niet op schema ligt om zijn klimaatveranderingsdoelstelling voor 2020 te halen. In*

### In sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, zijn de verminderingen beperkt tot 10%. Verwacht wordt dat zij met 2 à 3 procentpunten zullen afnemen, maar nog steeds niet het streefcijfer voor 2020 zullen halen, namelijk een vermindering met 15% ten opzichte van het niveau van 2005"196 .

Uit het verslag van de Europese Commissie van 14 oktober 2020 over het definitieve NECP blijkt dat België volgens de laatste gegevens die het heeft ontvangen slechts een vermindering van 11% ten opzichte van 2005 heeft bereikt ten opzichte van zijn doelstelling van 15%.

Uit de bovenstaande tabel blijkt ook dat het beginsel van lineaire emissiereductie, zoals voorgeschreven door de bovengenoemde Beschikking 406/2009/EG, niet is nageleefd voor alle niet-ETS BKG-emissies op het grondgebied van België, aangezien de trend sinds 2014 is omgekeerd.

De federale staat verklaart ten slotte dat wat hernieuwbare energie betreft, de offshore windparken in 2018 0,293 Mtoe hebben geproduceerd en dat de federale staat volgens de prognoses en de ingebruikneming van twee nieuwe windparken ongeveer 0,687 Mtoe zal produceren op een streefcijfer van 0,718 Mtoe.

193 Verslag nr. 15/2019 van 31/10/2019, blz. 19, 32, 33 en 34: [https:l/www.eea.europa.eu/publications/trends-and](http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and) projections-in-europe-l.

194 *Ibid.* op 35.

195 **Onder voorbehoud van het verslag van november 2020, *Kick-starting the journey towardsY a climate-neutral Europe by***

*Voortgangsverslag 2050-EU Clima/e-actie,* ingediend door de Bondsregering op 19 maart 2021.

196 *Op.cii.,* Bewijsstuk G.41 van de eisers.

In het 2020-verslag van de Europese Commissie over België staat echter: "Op basis *van de gegevens van 2017 heeft België een aandeel van 9,1% energie uit hernieuwbare bronnen in het brutoverbruik bereikt. Het huidige beleid* en *de reeds geplande initiatieven zijn ontoereikend om de vereiste volumes hernieuwbare energie te bereiken in*

### zuiver nationaal niveau "197-

*Interne ob/iqaties*

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018, met betrekking tot de vermindering van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren, voorziet de intra-Belgische toewijzing in:

een vermindering met 15,7% voor Fiandre; een vermindering met 14,7% voor Wallonië;

een daling van 8,8% voor Brussel-Hoofdstad.

De gekwantificeerde doelstelling voor maximale broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren voor de periode 2013-2020 is :

voor het Vlaams Gewest: 352.000.905 tCO2eq (overeenkomend met -15,7%) voor het Waals Gewest: 200.049.040 tCO2eq (overeenkomend met -14,7%) voor het RBC: 33.765.680 tCO2eq (overeenkomend met -8,8%).

De federale staat heeft zich ertoe verbonden de bestaande interne beleidslijnen en maatregelen voort te zetten die een totale vermindering van de broeikasgasemissies, alle sectoren samen, van 15.250 kton CO2e mogelijk zullen maken (artikel 9, lid 1, van het samenwerkingsakkoord) en nieuwe beleidslijnen en maatregelen goed te keuren en ten uitvoer te leggen die een aanvullende vermindering van de broeikasgasemissies mogelijk zullen maken.

7.000 kton CO2e voor de periode 2016-2020 (artikel 9, lid 2, van de samenwerkingsovereenkomst).

*Resu/stats*

Het enige evalueerbare resultaat voor 2020 is dat van het Vlaams Gewest, dat met een cumulatief saldo van

- 4,7 MtCO2eq, zou het zijn emissiequotum met ongeveer 1,3% hebben overschreden.

Aangezien de 2020-doelstellingen niet zullen worden gehaald, voorziet het Vlaams Mitigatieplan in het gebruik van het enige geschikte flexibiliteitsmechanisme, namelijk het gebruik van credits uit projectactiviteiten198 .

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de eerdere resultaten voor de andere twee regio's, onder voorbehoud van (in)validering van de voorlopig gerapporteerde cijfers.

197 *lbid.*

198 Dit mechanisme voorziet in het jaarlijks gebruik van credits voor een hoeveelheid die beperkt is tot 3% van de broeikasgasemissies, vermeerderd met 1% onder bepaalde voorwaarden (artikel 5 van beschikking (EG) 406/2009 van 23 april 2009); zie ook Beleidsnota 2019-2024, *Doc. parl.,* Vlaams Parlement, vergaderjaar 2019-2020, doc. nr. 134/1, blz. 9, Exhibit 15 van het Vlaams Gewest, **vrije vertaling niet betwist.**

##### De federale regering heeft een verslag van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid ingediend waaruit blijkt dat, volgens de twee recentste studies over de geraamde impact van federale beleidslijnen en maatregelen 199 , de impact van de bestaande beleidslijnen en maatregelen die in bijlage 5 van het samenwerkingsakkoord voor de periode 2013-2020 zijn opgenomen, tussen 32 541 en 35 742 kiloton COVolgens dezelfde ramingsmethode zou het effect van de nieuwe beleidslijnen en maatregelen worden geraamd op 14.878 kiloton CO 2 eq.

***e) Periode 2020-2030 en 2050***

# Doelstellingen

##### Zoals hierboven vermeld, vereist Verordening (EU) 2018/842 onder meer dat België de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren tegen 2030 met 35% vermindert ten opzichte van 2005. Het lineaire verminderingsbeginsel is ook van toepassing op de doelstellingen voor 2030.

Om aan de Europese verplichtingen van België te voldoen, zijn in de definitieve PNIEC de volgende streefcijfers voor de reductie van broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren vastgesteld:

voor CBR: 40% tegen 2030 en koolstofneutraliteit tegen 2050;

voor het Vlaams Gewest: 35% in 2030200 en 85% in 2050;

voor het Waals Gewest: 37% ten opzichte van 2005 in 2030 en 80% tot 95% in 2050 ten opzichte van 1990.

In de LULUCF-sector stelt het PNIEC ook dat het Waals en het Vlaams Gewest ernaar streven om in de periode 2021-2030 aan de no-flow-regel te voldoen 201.

Bovendien heeft de federale regering zich tot doel gesteld de Belgische broeikasgasemissies, alle sectoren samen, tegen 2050 met ten minste 80 tot 95 % te verminderen ten opzichte van 1990202 .

Tot slot heeft de federale regering in haar verklaring van september 2020 aangegeven dat zij streeft naar een vermindering van de broeikasgasemissies van alle sectoren met 55% tegen 2030.

# Resume/State Proiection

##### Het PNIEC 2021-2030 bevat een analytisch gedeelte waarin prognoses tot 2030 worden gemaakt in twee scenario's: een scenario met bestaand beleid (WEM-scenario) en een scenario met aanvullend beleid zoals beschreven in het plan (WAM-scenario).

199 VITO/Econotec, 2015 en !CEDO, 2017,

200 In het kader van het NECP is de reductiedoelstelling van 35% gebaseerd op naar boven berekende niet-ETS-emissies van 2005 en komt in werkelijkheid overeen met een indicatieve reductiedoelstelling van 32,6% in 2030 ten opzichte van de feitelijke niet-ETS-emissies van 2005.

201 La Bclgique est engagée au niveau européen à rcspccter celte règle de non-débit conformément à l'article 4 du

Verordening (EU) 2018/841,

202 Zie het koninklijk besluit van 18 juli 2013 tot vaststelling van de federale strategische langetermijnvisie voor duurzame ontwikkeling.



##### In het WEM-scenario zijn de totale broeikasgasemissies tussen 2005 en 2015 weliswaar gedaald, maar zullen zij tussen 2015 en 2030 naar verwachting stijgen. Deze toename zou voornamelijk verband houden met de oorsprong van de verbruikte energie en wordt beschouwd als een van de gevolgen van de sluiting van kerncentrales en het toegenomen gebruik van aardgascentrales203 .

In het WAM-scenario dalen de totale broeikasgasemissies tussen 2015 en 2030 van

145,3 MtCO2e tot 112 MtCO2e - Dit komt neer op een vermindering met 23% ten opzichte van 2005.

De emissies van de niet-ETS-sector zouden dalen van 78,9 MtCO2-eq tot 52,7 MtCO2-eq, d.w.z. een vermindering van de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sector met 34,4%. Dit scenario resulteert in een regionale emissiereductie van 32,6% voor het Vlaams Gewest, 36,8% voor het Waals Gewest en 39,4% voor de grensoverschrijdende samenwerking, in vergelijking met 2005204.

Volgens deze prognoses zullen de Europese niet-ETS-emissiereductiedoelstellingen dus niet worden gehaald, zelfs niet in een WAM-scenario.

### Het PNIEC stelt dat België in dat geval gebruik zal kunnen maken van de flexibiliteitsmechanismen om het tekort aan te zuiveren. Het Vlaams Gewest verklaart met name dat "wij, als garantiesysteem om de opgelegde doelstelling te bereiken, een beroep doen op de flexibiliteit die beschikbaar is overeenkomstig artikel 6 van de Europese verordening inzake de verdeling van de inspanningen. Dit is een specifieke vorm van flexibiliteit, die is voorbehouden voor lidstaten die worden geconfronteerd met een aanzienlijk verschil tussen hun niet-EU 2030-doelstelling en hun CO2-reductiepotentieel. Dit flexibiliteitsmechanisme maakt in de periode 2021-2030 een jaarlijkse hoeveelheid extra emissierechten voor de niet onder de EU-ETS vallende sectoren mogelijk, onder voorbehoud van een beperkte annulering van EU-ETS-emissierechten die anders zouden worden geveild. Het spreekt vanzelf dat Fiandre, om het gebruik van deze flexibiliteit zoveel mogelijk te beperken, zich zal blijven concentreren op het nemen van maatregelen die de emissies buiten het ETS van de EU de komende tien **jaar** verder zullen terugdringen.

##### Voorts blijkt uit het door de deskundigengroep Klimaat en duurzame ontwikkeling gepubliceerde wetenschappelijke rapport dat het in het PNIEC voorgestelde scenario voor de vermindering van broeikasgasemissies voor 2030 het duidelijk niet mogelijk maakt de doelstelling van koolstofneutraliteit in 2050 op lineaire basis te bereiken en vanaf 2030 radicale, zelfs onrealistische maatregelen zou vereisen om in 2050 aanspraak te kunnen maken op koolstofneutraliteit206.

### Klimaatgovernance en beige federalisme

##### In België is het klimaatbeleid niet als dusdanig en exclusief toegekend aan de federale staat of aan één van de gefedereerde entiteiten van het land. Elke entiteit, federaal of gefederaliseerd, is bevoegd om een klimaatbeleid te voeren binnen het kader van haar eigen bevoegdheden

203 PNEC, deel B, blz. 1-2, bijlage Ill.B.3bis van de beige staat.

204 PNEC, deel B, blz. 15, bijlage III.B.3bis van de beige staat.

205 Definitief Vlaams Klimaat- en Energieplan 2021-2030, goedgekeurd op 9 december 2019, deel 12 van het Gewest

###### Vlaams, onbetwiste vrije vertaling.

206 Panel voor Klimaat en Duurzame Ontwikkeling "Systemic Change is Necessary and **Urgent if Climate Change and the Ecosystem Crisis are to be Effectively Addressed," 14 mei** 2019, Eisers' Exhibit C. I at 120.

##### verleend bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen.

Bij de huidige stand van het constitutionele recht is het "*klimaatveranderingsbeleid*" een *zaak voor de*

is daarom een gedeelde bevoegdheid207-.

De uitvoering van het klimaatbeleid, dat noodzakelijkerwijs transversaal van aard is, is uiteraard een echte uitdaging in een staatsstructuur zoals België, waar de verdeling van de bevoegdheden functioneert volgens een logica van opsomming van aangelegenheden die aan de gefedereerde entiteiten zijn toegewezen of aan de federale overheid zijn voorbehouden, en niet op basis van een verdeling van de doelstellingen van het overheidsbeleid tussen de verschillende entiteiten 208-.

De federale structuur ontslaat de federale staat of de gefedereerde entiteiten echter niet van hun verplichtingen, of die nu intern, Europees of internationaal zijn.

Om te kunnen functioneren vereist deze federale structuur bovendien de invoering van samenwerkingsmechanismen tussen de verschillende entiteiten. Deze noodzakelijke samenwerking wordt hoofdzakelijk geïnstitutionaliseerd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen en de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gewesten en Gemeenschappen.

Op bepaalde gebieden van gedeelde of overlappende bevoegdheden tussen het interne en het Europese niveau heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State uit deze overlapping evenwel een verplichting afgeleid om de bevoegdheden in goede samenwerking uit te oefenen, hetzij door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, hetzij door de aanneming van een bijzondere wet, hetzij door de goedkeuring door een conc ertatiecomité 209-.

In de zaken betreffende de regulering van broeikasgassen die door luchtvaartactiviteiten worden uitgestoten, oordeelde het Grondwettelijk Hof ook dat "*in het onderhavige geval !de bevoegdheden van de federale staat en de gewesten zijn, als gevolg van enerzijds de Europeesrechtelijke noodzaak om slechts één verantwoordelijke instantie per vliegtuigexploitant te hebben* en *anderzijds het overwegend transregionale karakter van de emissies die gedurende hun hele reis worden veroorzaakt door vliegtuigen die in een regio landen of er opstijgen, dermate met elkaar verweven geraakt dat zij alleen in het kader van samenwerking kunnen worden uitgeoefend "210 .*

##### Klimaatbeleid is bij uitstek een gedeelde verantwoordelijkheid en dient derhalve normaliter te worden uitgevoerd in het kader van een degelijke en loyale samenwerking.

207 Advies van de afdeling Wetgeving EG 11° 65.404/AG en 11°65.405/AG van 4 maart 2019 over de voorstellen van bijzondere wet tot coördinatie van het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten inzake klimaatverandering en tot vaststelling van de langetermijndoelstellingen ervan.

208 Zie "Clima! constitutie en verdeling van bevoegdheden", verslag van het academisch seminar van 22 april

2018", beschikbaar online SUI": op https://climat. be/doc/KlimGov\_Sl\_Rapport\_EN.pdf.

209 Zie bijv. het advies van de afdeling EG-wetgeving nr. 50.003/4 van 4 september 201 I, *parl.,* Ch., sess.2011- 2012, doc. 53 2143/001, blz. 170-173, geciteerd door G. ROLLANO en C. ROMAINVILLE, "Voyagc au cceur de la notion de "loi spéciale". Voorstellen voor een speciale "klimaatwet", *A.P.T.,* 2020/2, blz. 295.

21° C. const, 2 maart 20 I I, 11° 33/2011, B.10.2. en C. const. , 12 juni 20 I 2, 11° 76/2012, B. 9.1 en B.9.2, aangehaald door G.

ROLLANO en C. ROMAINVILLE, *op.cii,* p.296.

De context die aan het hof is voorgelegd, en met name de noodsituatie op klimaatgebied en de internationale en Europese verbintenissen, verleent deze natuurlijke verplichting211 tot samenwerking tussen de verschillende entiteiten van het land een sterkere normatieve draagwijdte, zodat zij kan worden geïntegreerd in de algemene zorgplicht die aan elk van de vier verweerders is opgelegd.

In casu stelt de Bondsregering dat zij haar organisatorische bevoegdheden ter bestrijding van de klimaatverandering op verschillende manieren heeft uitgeoefend:

de ondertekening van vijf samenwerkingsovereenkomsten met het oog op de coördinatie tussen de verschillende entiteiten van het land.212

de oprichting van interne overlegstructuren, zoals het International Environment Policy Coordination Committee (of "IPCC"), de National Climate Commission (of "NCC") of de State-Region Energy Consultation Unit (of "ECEC"). (of "CNC") of de Overlegcel Energie van de Staten-Generaties (of "Cellule de Concertation sur !

"CONCERN");

de opstelling van het Nationaal Geïntegreerd Energie- en Klimaatplan (het "NICEP"), zoals vereist bij Verordening (EU) 2018/1999 en het Interfederaal Energiepact Beige 2030-2050;

de aanneming van langetermijnstrategieën voor België;

de invoering, in het kader van de 6e staatshervorming, van een bonus/malus-stimuleringsmechanisme (bekend als "verantwoordingsplicht") voor de gewesten voor gebouwen in de residentiële en tertiaire sector, en van een mechanisme voor de vervanging van de gewesten door de federale staat in geval van vaststelling van niet-naleving door het bij of krachtens het UNFCCC of de protocollen daarvan ingestelde orgaan of van een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie in het kader van een formele inbreukprocedure

De bijzondere wetsvoorstellen van februari 2019 hadden tot doel de algemene doelstellingen van België inzake klimaatbeleid te definiëren en de manier waarop de federale overheid en de gefedereerde entiteiten hun bevoegdheden op elkaar afstemmen, te verbeteren.213 Deze poging van de bijzondere wetgever om het beige klimaatbeheer te verbeteren, was echter geen succes.

De gewesten van hun kant hebben hun klimaatveranderingsbeleid vastgelegd in de volgende planningsinstrumenten:

Voor het Waalse Gewest :

het Waalse Kyoto-fonds dat in 2004 werd opgericht;

211 Dit staat in het algemeen tegenover de term "wettelijke verplichting".

212 - samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Gewest

###### van Brussel-Hoofdstad over het internationale milieubeleid;

* Samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de opstelling, uitvoering en opvolging van een nationaal klimaatplan, alsook het opstellen van verslagen, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto, gesloten te Brussel ;
* samenwerkingsakkoord van 19 februari 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto;
* Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de overdracht van de aan de gewesten toegewezen eenheden voor de periode 2008-2012 ;
* Samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020.

213 Paragraaf 3 van het wetsvoorstel klimaat, House *Floor Doc.* 2018-2019, nr. 54-3571/001, p.14.

het Pian Air Climat Energie ("het PACE") 2016-2022, zoals bepaald in het Klimaatdecreet;

het Waals energie- en klimaatplan ("het PWEC") 2030, dat de Waalse bijdrage vormt tot het PNIEC 2021-2030;

PACE 2030, dat een popularisering is van PWEC en de dimensie "kwaliteit van het bestaan" omvat.

**lucht**";

de Waalse langetermijnstrategie 2050;

Voor CBR:

het PACE 2016-2025, zoals voorzien door CoBRACE;

het Brussels Pian Energie Climat 2030, dat de Waalse bijdrage is aan het PNIEC 2021-2030; het Pian Good Move;

de invoering van het ILL-systeem;

Voor het Vlaams Gewest :

het Vlaams Klimaatbeleidsplan (of "VKP") 2013-2020, bestaande uit drie delen: het algemeen kader, het Vlaams Mitigatieplan en het Vlaams Adaptatieplan;

het Vlaams klimaat- en energieplan 2021-2030, dat de Vlaamse bijdrage vormt tot het PNIEC 2021-2030.

Deze opsomming van maatregelen van elk van de vier genoemde entiteiten biedt echter geen antwoord op het falen van het klimaatbeheer, dat al verscheidene jaren door de overheden zelf wordt geconstateerd.

### Eind 2008 verklaarde de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) immers al dat volgens hem "een van de moeilijkheden waarmee België op het vlak van zijn klimaatbeleid wordt geconfronteerd (...), ligt in de problemen van harmonisatie, integratie en coördinatie tussen het klimaatbeleid dat door de verschillende Belgische politieke instanties wordt gevoerd. Bovendien is het klimaatbeleid binnen de federale overheid niet voldoende geïntegreerd in de verschillende overheidsdomeinen. Er is dus geen sprake van een geïntegreerd klimaatbeleid, maar veeleer van een opeenstapeling van maatregelen van de verschillende overheidsniveaus en de verschillende departementen.

##### De FRDO is samengesteld uit vertegenwoordigers van elke federale minister of staatssecretaris en vertegenwoordigers van elk gewest en elke gemeenschap.

In 2009 heeft ook de Minaraad, een adviesorgaan van het Vlaamse Gewest waarvan de leden door de Vlaamse Regering worden benoemd216 , aangedrongen op een beter gecoördineerde en op elkaar afgestemde beige strategie tussen de federale Staat en de Gewesten217 .

,

214 CFDD, "advies over het document "ontwerp nationaal klimaatplan 2009-2012 voor België - inventaris van de maatregelen en stand van zaken op 31 december 2008[",www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/](http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/) 2009a03e.pdf, p. 3.

215 Artikel 12 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.

216 Artikel 11.3.2 van het decreet van het Vlaams Parlement houdende algemene bepalingen inzake de

###### l'environnement van 5 april 1995.

217 Eisers' Bewijsstuk F. I I.

Andere staatsorganen wezen al snel op de ondoeltreffendheid, of zelfs nutteloosheid, van de CNC, alsook op haar gebrek aan transparantie en politieke verantwoordingsplicht218 .

Bovendien kregen de opstellers van het eerste klimaatplan 2009-2012 al kritiek omdat het geen echt plan was, d.w.z. een bundeling van maatregelen rond duidelijk omschreven doelstellingen, maar gewoon een optelsom van drie regionale verslagen over maatregelen die op dit gebied al waren genomen219 .

Ook in 2009 constateerde het Rekenhof het ontbreken van een federaal klimaatplan en van een evaluatie van het klimaatbeleid, alsook het gebrek aan interne coherentie220.

In 2014 werd in het advies van de adviesorganen van de federale staat en de gewesten zelf over de overgang van België naar een koolstofarme samenleving tegen 2050 de nadruk gelegd op het noodzakelijke en essentiële karakter van een permanente coördinatie tussen de verschillende federale en gewestelijke instanties 22.

In datzelfde jaar erkende de federale minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling de tekortkomingen in de coördinatie van het klimaatbeleid door te verklaren: "*Ik ben me bewust van de bestaande tekortkomingen in de samenhang en coördinatie van het beleid dat door de verschillende machtsniveaus wordt gevoerd, en van de noodzaak om de samenwerking te verbeteren via de verschillende bestaande instellingen, zoals de Nationale Klimaatcommissie {NC}*"222-.

218 Zie met name het rapport 2013 van de Dienst "Klimaatverandering" van de FOD Volksgezondheid, "Analyse du raie **et du fonctionnement de la Conunission nationale climat", april 2013,** [**www.klimaat.be/**](http://www.klimaat.be/) files/7113/8253/0696/l 30426\_ Evaluation\_CNC\_web.pdf.; Belgische Senaat, Infonnatierapport over het intra-Belgische besluitvormingsproces inzake de verdeling van de eliminatie-inspanning ten aanzien van klimaatdoelstellingen, *Doc.* Senaat, 2016-2017, 11°6-253/4; Advies SLCE 11° 42.387/VR, Senaat, 2006-2007, 11°2411/l; M. DEKLEERMAKER, "Une histoire beige : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP2 l", *Fédéralisme Régionalisme,* voi. 18, 2018, online beschikbaar op: https://popups.uliege. be:443/l374-3864/index.php?id I792. De auteur schrijft: "*[...] het is meer dan verontrustend dat alle* ***hierboven voorgestelde overlegmechanismen, die het aantal ontmoetingsplaatsen tussen degenen die wel en degenen die niet de leiding hebben, vermenigvuldigen, als één geheel moeten worden beschouwd.***

***Door het gebrek aan doorzichtigheid van de werkzaamheden van al deze commissies kunnen wij niet weten of er ook binnen deze commissies sprake is geweest van politieke blokkades, waardoor er geen consensus tussen de partijen kon worden bereikt, of dat deze overlegorganen gewoon niet bijeen zijn gekomen om over dit onderwerp te spreken [...****].* ***Het beige coöperatief federalisme in het klimaatbeleid wordt gekenmerkt door een gebrek aan aandacht voor dit beleid in het systeem van bevoegdheidsverdeling en door een echte injlatie van de samenwerkingsinstrumenten, die helaas niet heeft gediend om de politieke crisis in verband met de COP21 te voorkomen***".

219 Zie het verslag van de Vlaamse Sociaal-Economische Raad (of "SERV") en Minaraad, "Advies Nationale

Klimaatplan van Belgie 2009-2012: stand van zaken", SERV/Minaraad, 18 februari 2009, beschikbaar op [www.serv.be/sites/default/files/](http://www.serv.be/sites/default/files/) documenten/pdfpublicaties/1468.pdf. 52; zie ook het verhoor van de heer Peter Wittoeck, hoofd van de afdeling "Klimaatverandering" van de FOD Volksgezondheid, *Doc.parl.,* Senaat, 2016-2017, 11° 6-253/3, pp. 13 en 15, beide geciteerd door M. EL BERHOUMI en C. NENNEN, *op.cii,* p.66.

220 Zie bewijsstuk C.4 van de eisers.

221 Mededeling beschikbaar op [www.frdo-cfdd.be.](http://www.frdo-cfdd.be/)

222 Eisers' Bewijsstuk F.16 bij 6.



De maatregelen die in het kader van de 6e staatshervorming zijn genomen, zijn ook bekritiseerd omdat zij omslachtig zouden zijn en niet aangepast aan de politieke realiteit van het vervangingsmechanisme 223 of omdat het bonus/malus-mechanisme dat bekend staat als "accountability", niet ambitieus zou zijn of geen echt stimulerend effect zou hebben 224 .

In 2015 stonden de FOD Leefmilieu en het BIM ook kritisch, zowel vanuit technisch als vanuit juridisch oogpunt, tegenover het klimaatverantwoordingsmechanisme dat werd ingevoerd door de bijzondere wet van 6 januari 2014.

In zijn verslag van 2017225 wees de Senaat op het onevenredig trage intra-Belgische besluitvormingsproces voor de toewijzing van klimaatinspanningen, alvorens tal van aanbevelingen te doen om het beige klimaatbestuur te verbeteren.

In 2018 concludeerde het rapport van de "Dialoog over Klimaatgovernance in België", geïnitieerd door de FOD Volksgezondheid, lapidair dat:

### "De centrale vraag is of de federale structuur in België aangepast is aan de behoeften van de bevolking.

*Deze gigantische klimaatuitdaging vergt een radicale transformatie van onze samenleving. De ontoereikendheid van het huidige bestuurskader met betrekking tot de klimaatuitdaging blijft in wetenschappelijke analyses naar voren komen. Het governancekader is ongeschikt, gezien de klimaatnoodsituatie, de noodzakelijke decarbonisatie van* de *economie, de nieuwe Europese eisen op het gebied van governance en de druk van de burger. Ondanks het bestaan van externe drijfveren, die met name voortvloeien uit het Europees en internationaal recht, ontbreekt het in gefederaliseerd België aan een interne drijfveer. {...] Wij hebben een gemeenschappelijke langetermijnvisie nodig die de rechtszekerheid van de verschillende beleidslijnen en machtsniveaus garandeert en duurzaam is. {...] Naast de behoefte aan verantwoordingsplicht, prioritering en centralisering is er ook de behoefte om het klimaatbeleid te depolitiseren en te objectiveren. De beslissingsbevoegdheid moet op het hoogste niveau liggen, op het niveau waar de besluiten het doeltreffendst kunnen worden genomen.*

*- •*

##### Het ontwerp-PNIEC dat op 31 december 2018 bij de Europese Commissie is ingediend, is opnieuw onderworpen aan

kritiek, zowel op nationaal 227 als op Europees 228 niveau, met name op de aspecten van

,

223 Zie M. EL BERHOUMI en C. NENNEN, "le changement climatiquc à l'épruve du fédéralisme", Amén. NENNEN, "le changement climatiquc à l'éprcuve du fédéralisme", *Amén,*

*2018/4* en de aangehaalde leerstellige referenties, blz. 68.

22'1 *lbid,* pp.68-69.

###### 225 Belgische Senaat, Voorlichtingsverslag over het intra-Belgisch besluitvormingsproces inzake de verdeling van

klimaatinspanning in relatie tot klimaatdoelstellingen, Senaat *Doc. Pari,* Senaat, 2016-2017, nr. 6-253/4.

226 **Dialoog over 'Climate Governance in Belgium', hoofdconclusies, waaronder** concrete **voorstellen** om de klimaatgovernance in een federaal België te verbeteren, 27 november 2018, pp. 2 el s., beschikbaar in tigne: op https://climat.be/doc/Conclusions hoofddialoog Climate Governance.pdf., passage onderstreept door de tribuna!, geciteerd door G. ROLLAND en C. ROMAlNVILLE, "voyage au cceur de la notion de "loi spéciale". Voorstellen voor een speciale "klimaat"-wet", *A.P.T.,* 2020/2, blz. 289.

227 Zie FRDO-CFDD, Avis sur le projet de Pian National Energie Clima! 2030 (PNEC), 10 mei 2019, beschikbaar op [https://www.frdo-cfdd.be/fr/publications/advices/avis-du-cfdd-sur-le-projet-de-plan-national-energie-climat-](http://www.frdo-cfdd.be/fr/publications/advices/avis-du-cfdd-sur-le-projet-de-plan-national-energie-climat-) 2030-pnec; FRDO-CFDD, CCEI, CESE Wallonie - Pòle environnement- Pòle énergie, SERV, Minaraad, CESRBC, CERBC, Avis commun sur le projet dc Pian National Energie Clima! 2030 (PNEC), IO mei 2019, beschikbaar op [https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/](http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/) download/ti les/2019a03f.pdf.

###### 228 Europese Commissie, Aanbeveling over het ontwerp voor een geïntegreerd nationaal energie- en vervoersplan

clima! van België voor de periode 2021-2030, 18 juni 2019, C(2019) 4401 forni; Europese Commissie, Assessment of the draft National Energy and Climate Pian of Belgium, 18 juni 2018, SWD(2019) 211 forni.

##### klimaatgovernance. Ook het advies van de Europese Commissie van 14 oktober 2020 over het definitieve PNIEC blijft kritisch, met name wat betreft het gebrek aan coördinatie en integratie van de regionale plannen en de verwachte resultaten in verhouding tot de gestelde doelen.

Bij de goedkeuring van de Belgische langetermijnstrategie in februari 2020 erkende het Consensus Building Committee verder dat "*gezien het feit dat de reikwijdte van de verschillende gewestelijke strategieën varieert (ze omvatten niet allemaal het ETS), het niet mogelijk is om de gewestelijke ambitieniveaus samen te voegen om tot een globale beige doelstelling voor broeikasgasemissiereductie te komen*.

##### Kortom, de samenwerking tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten is, naar verschillende staatsorganen hebben toegegeven en tot op de dag van vandaag, gebrekkig, wat sommige auteurs ertoe brengt het kader voor klimaatgovernance als fundamenteel inadequaat te beschouwen.230

* + 1. *Europese Unie Monitorinq*

##### Zoals blijkt uit de bovenstaande feiten, heeft de Europese Unie sinds 2011 elk jaar gewezen op de moeilijkheden die België ondervindt om zijn klimaatdoelstellingen te bereiken en om een gecoördineerde actie tussen alle entiteiten vast te stellen.

Het systematische en bijna repetitieve karakter van de opmerkingen en waarschuwingen van de Europese autoriteiten aan België gedurende bijna tien jaar is dus duidelijk.

### Conclusie

* + 1. *Vaststelling van een schending van de zorgplicht*

De combinatie van de drie bovenvermelde bevindingen, namelijk: de gemengde resultaten in termen van cijfers ;

het gebrek aan goede klimaatgovernance;

herhaalde waarschuwingen van de Europese Unie;

en dit in een context waarin de Belgische overheid zich ten volle bewust was van het zekere risico van gevaarlijke klimaatveranderingen, in het bijzonder voor de bevolking van het land, kan worden vastgesteld dat noch de federale Staat, noch een van de drie Gewesten heeft gehandeld als een voorzichtige en zorgvuldige handelaar in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Voor zover nodig kan op grond van diezelfde vaststellingen worden geoordeeld dat de vier verweerders momenteel niet alle nodige maatregelen hebben genomen om de gevolgen van de klimaatverandering voor het leven en de persoonlijke levenssfeer van de eisers te voorkomen, waartoe zij krachtens de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht zijn.

229 De langetermijnstrategie van België, blz. 4, Bijlage 111.B.8 van de Federale Overheid.

230 Zie V. DAVIO, "la lai clima: une errance législative face à l'urgence? *"Amén,* 2021/1, p.8 en referenties

###### geciteerd door de auteur.

In tegenstelling tot wat verweerders beweren, staat het beige federalisme niet in de weg aan de vaststelling van een samenloop van schuld door de vier in deze zaak genoemde entiteiten.

Integendeel, het is precies de coöperatieve federale structuur van België die tot de conclusie leidt dat zowel de federale staat als elk van de drie gewesten afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor het hierboven geschetste gebrek aan klimaatgovernance.

# Scheiding der machten en beperking van de bevoegdheid van het tribunaal tot inbeslagneming

Verzoeksters verzoeken het Hof om verweerders te gelasten de nodige maatregelen te treffen om de totale hoeveelheid broeikasgasemissies van het Belgische grondgebied te verminderen:

in 2025, met 48%, of ten minste 42%, van het niveau van 1990; in 2030, met 65%, of ten minste 55%, van het niveau van 1990; tegen 2050, om te komen tot een netto-uitstoot van nul.

Dit verzoek om een rechterlijk bevel kan echter niet worden ingewilligd zonder inbreuk te maken op het beginsel van de scheiding der machten.

De rechter kan niet de inhoud van de verplichtingen van een overheidsinstantie bepalen en haar aldus haar beoordelingsbevoegdheid ontnemen.

Met andere woorden, indien de rechterlijke macht bevoegd is om de schuld van de overheid vast te stellen, zelfs bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid, kan zij deze overheid bij die gelegenheid niet haar politieke vrijheid ontnemen of zich in haar plaats stellen231 - De rechterlijke macht kan de opportuniteit van het optreden van de overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheid niet beoordelen, en evenmin kan zij zelf de discretionaire bevoegdheid uitoefenen die aan deze overheid toekomt232.

Nagegaan moet worden of het gevorderde bevel er niet toe leidt dat de rechterlijke instantie zich in de plaats stelt van de wetgevende of administratieve autoriteit bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid.

In casu verplichten noch internationale rechtsinstrumenten, noch het Europees recht België rechtstreeks om zijn broeikasgasemissies te verminderen met de verschillende percentages waarnaar de eisers in hun dictum verwijzen:

De partijen bij het UNFCCC konden het dus niet eens worden over vervolgverbintenissen voor het Kyoto-protocol voor 2012. De overeenkomst van Parijs voorziet niet in gekwantificeerde en geïndividualiseerde emissiereductiedoelstellingen. Er staat alleen dat

# "De partijen streven naar een wereldwijde beperking van de uitstoot van broeikasgassen

231 Zie in het bijzonder Cass., 3 januari 2008, RG n° C.06.0322.N; zie ook Cass., 24 september 2010, RG n° 08.0429.N.

232 Zie je niet. Brussel, 12 september 2014, *A.P. T.,* 2016, p.433 en de noot van M. JOASSART, "le Juge civil et la séparation des pouvoirs", *A.P. T.,* 2016, p.435-447.

*...en daarna vroegtijdig reducties te realiseren overeenkomstig de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens, teneinde een evenwicht te bereiken tussen antropogene emissies door bronnen en antropogene verwijderingen door putten van broeikasgassen*

*tijdens de tweede helft van de eeuw [...]"233* " *een formule waarvan de normativiteit duidelijk*

*,*

*minimum*" *234*

*- •*

Het internationaal recht beperkt zich derhalve tot de vaststelling van een gemeenschappelijke doelstelling, namelijk de stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur "ruim onder" de 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te houden, en de verbintenis "zich te blijven inspannen" om deze tot 1,5°C te beperken, waarbij *het* aan de betrokken staten wordt overgelaten om de middelen te bepalen om hiertoe bij te dragen, "*hetgeen niet-bindend lijkt, zelfs zachte wetgeving "23-5*

Op Europees niveau zijn de enige juridisch bindende verplichtingen voor België te vinden in enerzijds Verordening (EU) 2018/842, die België verplicht om tegen 2030 zijn broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren met 35% te verminderen ten opzichte van 2005236 , en anderzijds in Richtlijn (EU) 2018/2001, die België verplicht om 13% hernieuwbare energie te hebben in zijn bruto eindenergieverbruik.

Bovendien kan het feit dat de Europese Unie zich op haar grondgebied, met inbegrip van dat van België, heeft verbonden tot een vermindering van de broeikasgasemissies met 55% ten opzichte van het niveau van 1990 tegen 2030 en tot koolstofneutraliteit tegen 2050, het land niet juridisch verbinden tot dergelijke streefcijfers.

Bovendien is, wat de Unie zelf betreft, haar "European Green deal" eerder een intentieverklaring dan een unilaterale verbintenis met bindende kracht.

In België erkennen de federale en gewestelijke regeringen in hun respectieve verklaringen de relevantie van de Europese doelstellingen voor de vermindering van broeikasgasemissies.

Naast de regionale doelstellingen die in het PNIEC zijn verzameld, heeft elke regio ook zijn langetermijnstrategie als volgt vastgesteld:

De Waalse langetermijnstrategie wil tegen 2050 koolstofneutraliteit bereiken door een vermindering van de BKG-uitstoot met 95% ten opzichte van 1990, aangevuld met maatregelen inzake koolstofafvang en -gebruik en negatieve emissies;

De Vlaamse langetermijnstrategie is erop gericht de broeikasgasemissies van niet-ETS-sectoren tegen 2050 met 85% te verminderen ten opzichte van 2005, met de ambitie om tot volledige klimaatneutraliteit te komen. Wat de ETS-sectoren betreft, volgt het Vlaams Gewest de EU-context voor deze sectoren met een dalend emissiequotum;

233 Artikel 4, § I, van de Overeenkomst van Parijs.

234 P.THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'e11viro1111ement et du clima/,* 17/09/2020, Brussel, Bruylant, blz. 204-205.

235 P. THIEFFRY, *op.cii,* p.205.

236 Voor Europese kritiek op het vermogen van België om dit doel te bereiken, zie hierboven.

In haar langetermijnstrategie streeft de CBR ernaar de EU-doelstelling van koolstofneutraliteit tegen 2050 te halen door haar broeikasgasemissies tegen 2030 met 40% te verminderen ten opzichte van het niveau van 2005.

Noch de regeringsverklaringen, noch de verschillende plannen of andere strategische documenten zijn echter op zichzelf een bron van juridisch bindende verplichtingen voor de Belgische overheid.

In feite baseren de eisers zich hoofdzakelijk op het rapport van het Panel van deskundigen inzake klimaat en duurzame ontwikkeling237 om de doelstellingen inzake de vermindering van broeikasgasemissies te bepalen die zij het Tribunaal vragen collectief op te leggen aan de federale staat en de gewesten.

Dit rapport van de Belgische deskundigengroep, waarvan de wetenschappelijke waarde zeker niet wordt betwist, stelt dat het totale volume van de Belgische broeikasgassen tegen 2030 met ongeveer 65% moet worden verminderd ten opzichte van 1990 en tegen 2050 koolstofneutraliteit moet bereiken, wil België effectief bijdragen tot de doelstelling van het akkoord van Parijs om de opwarming tot 1,5°C te beperken en gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. In het verslag wordt ook een tussenliggende marge van 42% tot 48% vermindering voor 2025 voorgesteld om de doelstelling voor 2030 te halen.

Dit wetenschappelijk rapport vormt echter evenmin een bron van juridisch bindende verplichtingen voor de overheid. Het gaat om een deskundigenonderzoek dat de overheid kan helpen bij de uitvoering van haar klimaatbeleid, maar dat niet bindend is voor de verweerders of de rechter.

Daarom, en uitsluitend onder voorbehoud van de verbintenissen die zijn aangegaan als gevolg van de bovengenoemde Verordening (EU) 2018/842 en Richtlijn (EU) 2018/2001, is de wijze waarop België zal deelnemen aan de mondiale broeikasgasemissiereductiedoelstelling momenteel een zaak van de wetgevende en uitvoerende organen van het land.

De omvang en het tempo van de reductie van de broeikasgasemissies in België en de interne verdeling van de in die richting te leveren inspanningen zijn en zullen het resultaat zijn van politieke arbitrage, waarin de rechterlijke macht zich niet kan mengen.

Het is dus niet aan de rechter om de gekwantificeerde BKG-emissiereductiedoelstellingen voor alle sectoren te bepalen die België moet halen om "zijn deel te doen" aan het voorkomen van gevaarlijke opwarming van de aarde.

Met andere woorden, als het aan de rechtbank is om een tekortkoming van de federale Staat en de drie Gewesten vast te stellen, dan geeft dit haar niet het recht om, op grond van het beginsel van de scheiding der machten, haar eigen doelstellingen inzake de vermindering van de BKG-uitstoot voor België vast te stellen.

Het door de eisers ingediende verzoek om een rechterlijk bevel zal derhalve ongegrond worden verklaard.

###### 237 Bewijsstuk C. l van de eisers.



##### 3. Uitgaven

Overeenkomstig artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek wordt bij eindvonnis de in het ongelijk gestelde partij of partijen in de kosten veroordeeld of, in voorkomend geval, de kosten verrekend indien de partijen op enigerlei grond in het ongelijk worden gesteld.

In casu dient, gelet op de ontvankelijkheid en de gedeeltelijke gegrondheid van het beroep, te worden overgegaan tot verrekening van de kosten, met dien verstande dat elke partij haar eigen kosten zal dragen en geen van de partijen aansprakelijk zal zijn jegens de andere partij voor alle procedurele schade.

###### IV. BESLUIT

Gelet op de wet van 15 juni 1935 op het gebruik van de talen in gerechtszaken;

Om de hierboven uiteengezette redenen beslist het Hof op tegenspraak als volgt

Neemt nota van de intrekking van de procedures tegen de in bijlage D genoemde personen, alsmede van het overlijden van de heer Jozef Castermans, voor wie geen kennisgeving van intrekking is ingediend;

Verklaart de hoofdvordering ontvankelijk;

Verklaart de vrijwillige interventie van de in bijlage (B) genoemde personen ontvankelijk;

1) De vrijwillige interventie in naam en voor rekening van de in de akte van 3 mei 2019 (bijlage C) genoemde bomen, wordt niet-ontvankelijk verklaard;

2) Verweerders handelen bij het voeren van hun klimaatbeleid niet als normaal voorzichtige en zorgvuldige autoriteiten, hetgeen een fout in de zin van artikel 1382 van de Code dvii oplevert;

1) Door hun klimaatbeleid te voeren schenden verweerders de grondrechten van eisers, meer in het bijzonder de artikelen 2 en 8 EVRM, door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de gevolgen van de klimaatverandering voor het leven en de persoonlijke levenssfeer van eisers te voorkomen;

Wijst de vordering van de eisers voor het overige af;

3) Verstaat dat elke partij haar eigen kosten zal dragen en dat geen van de partijen aansprakelijk zal zijn jegens de andere partij of partijen voor enige schade in verband met de procedure;

Zo geregeerd door:

Sabine MALENGREAU, rechter bij de kamerpresident Valérie ENGLEBERT, ondervoorzitter

Mr. Luc Jean VAN DEN BROECK, rechter-plaatsvervanger

 **MALENGREAU**

En uitgesproken op de buitengewone openbare terechtzitting van de 4de kamer van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel op **17 juni 2021;**

waar aanwezig waren en zaten:

Sabine MALENGREAU, rechter-president, Leila KHALED, griffier,

**l<HALED MALENGREAU**