Bijlage: Juridische uiteenzetting EHRM-klimaatzaken

Op 9 april 2024 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in een drietal zaken de verplichtingen van staten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) in de context van klimaatverandering behandeld: *Duarte Agostinho t. Portugal en 31 andere staten* (nr. 39371/20), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz t. Zwitserland* (nr. 53600/20) en *Carême t. Frankrijk* (nr. 7189/21). Het EHRM heeft aangegeven dat deze drie zaken het kader zullen vormen voor andere klimaatzaken, en dat dergelijke zaken apart moeten worden gezien van klassieke milieuzaken, o.a. omdat klimaatverandering een grensoverschrijdend en complex probleem vormt. Het EHRM gaat in de Portugese en Franse zaak enkel in op preliminaire vereisten zoals rechtsmacht (artikel 1 EVRM) en ontvankelijkheidsvereisten (artikel 34 en 35 EVRM), terwijl het EHRM in de Zwitserse zaak ook ingaat op de *merites*, en daarmee op de inhoudelijke toetsing van de ingeroepen artikelen. In de Portugese en Franse zaak heeft het EHRM de zaken niet-ontvankelijk verklaard. In de Zwitserse zaak heeft het Hof schendingen vastgesteld van het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) en het recht op toegang tot de rechter (artikel 6 lid 1 EVRM).

<u>Verein Klimaseniorinnen Schweiz t. Zwitserland</u>
Deze klacht is ingediend door vier vrouwen op leeftijd en de vereniging *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*. Deze vereniging – met zo'n 2.000 leden met een gemiddelde leeftijd van 73 jaar – heeft tot doel een effectieve bescherming tegen klimaatverandering te verzekeren. Zij stellen voor het EHRM dat Zwitserland hun mensenrechten schendt, omdat Zwitserland naar mening van deze klagers niet zijn eerlijke bijdrage ("fair share") levert in de wereldwijde inspanningen voor het doel om de mondiale opwarming te beperken tot 1,5^{o}C. Het EHRM stelt vast dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor het effectieve genot van mensenrechten. Daarom verklaart het Hof het EVRM van toepassing in de context van klimaatverandering, en oordeelt het dat staten een verplichting hebben om klimaatverandering en de gevolgen hiervan tegen te gaan.

Het EHRM overweegt ook dat staten primair verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van (de gevolgen van) klimaatverandering, bijvoorbeeld door het opstellen van wetgeving en beleidsmaatregelen op verschillende terreinen. Rechterlijke toetsing kan dergelijk wetgevend en uitvoerend handelen niet vervangen. Dit wil zeggen dat volgens het EHRM nationale rechters en het EHRM een taak uitoefenen die complementair is aan democratische processen, en dat een rechter toezicht moet kunnen uitoefenen op de naleving van wettelijke vereisten – in dit geval het EVRM.

Hieronder zullen de overwegingen van het Hof over artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 8 EVRM kort uiteen worden gezet.

Toegang tot de rechter
Uit de uitspraak volgt dat belangenorganisaties voldoende mogelijkheden moeten hebben om klimaatprocedures te voeren bij de nationale rechter, en – na uitputting van de nationale rechtsmiddelen – bij het EHRM. Het EHRM benadrukt de "sleutelrol" die nationale rechters spelen en zullen spelen in klimaatzaken (r.o. 639). Ook benadrukt het EHRM dat klimaatverandering een gedeelde zorg is van de gehele mensheid, waarbij er een noodzaak is tot intergenerationele lastenverdeling (r.o. 499). Belangenorganisaties kunnen bij uitstek de rechten beschermen van diegenen die (in de toekomst) ernstig worden geraakt door klimaatverandering, doordat zij via een collectieve actie geschikte maatregelen voor de bestrijding van klimaatverandering kunnen afdwingen (r.o. 614). Het EHRM wijst erop dat in steeds meer landen wordt erkend dat het van belang is dat belangenorganisaties klimaatprocedures bij de rechter kunnen instellen namens ("on behalf of") diegenen die door klimaatverandering worden geraakt (r.o. 497). In dit verband verwijst het EHRM naar het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en naar relevante EU-wetgeving (r.o. 491-492).

Het EHRM oordeelt dat belangenorganisaties het recht op toegang tot de rechter van artikel 6 lid 1 EVRM kunnen inroepen als zij, ten eerste, kunnen aantonen dat de door hen ingestelde procedure voldoende relatie heeft tot een specifiek grondrecht waarop de organisatie zich kan beroepen. Ten tweede moet sprake zijn van een voldoende ernstig en daadwerkelijk bestaand geschil. Aan die eis

is in klimaatprocedures al gauw voldaan, zo oordeelt het EHRM (r.o. 603-604 en 619). De derde voorwaarde is dat de uitkomst van de procedure direct beslissend is voor de ingeroepen rechten. Deze eis kan naar het oordeel van het EHRM in het geval van klimaatprocedures wat soepeler worden uitgelegd: de procedure kan ook betrekking hebben op toekomstige schade, mits deze niet speculatief, maar reëel is en zich bij uitblijvend handelen zeer waarschijnlijk zal voordoen (r.o. 614). Het gaat er bij de eis van 'direct beslissend' om dat de actie gericht is op een vorm van correctie op het handelen of nalaten van de autoriteiten dat op nationaal niveau erkende rechten raakt (r.o. 622).

Het EHRM bevestigt dat het recht op toegang tot de rechter uit artikel 6 lid 1 EVRM niet vereist dat nationale wetgeving voorziet in een *actio popularis.* Dat is een procedure waarbij een rechter wordt verzocht om wetten en praktijken in hun algemeenheid te beoordelen, terwijl de eisende partij zelf niet direct door die wet of praktijk wordt geraakt. Maar een klimaatprocedure die gaat over vermeende tekortkomingen in de handhaving van bestaande nationale wetgeving over het tegengaan van klimaatverandering, kan naar het oordeel van het EHRM niet automatisch worden gezien als een *actio popularis* of een politieke kwestie waarover rechters niet zouden kunnen oordelen (r.o. 595, 631 en 634). In de Zwitserse zaak had de nationale rechter een dergelijke vordering van de vereniging afgewezen zonder in te gaan op de procesbevoegdheid van de vereniging en zonder enige inhoudelijke behandeling. Er waren geen waarborgen aanwezig om te toetsen of deze beperking van het recht op toegang tot de rechter proportioneel was (r.o. 636-637). Het EHRM concludeert dan ook dat het recht op toegang tot de rechter van artikel 6 lid 1 EVRM in deze zaak geschonden is.

Tot slot verduidelijkt het EHRM in deze uitspraak welke verzoekende partijen bij het EHRM ontvankelijk zijn in klimaatzaken. Voor klachten van individuen werpt het EHRM uitdrukkelijk een hoge drempel op, omdat een *actio popularis* onder het EVRM niet is toegestaan. Individuen moeten onder meer kunnen aantonen dat zij persoonlijk in hoge mate zijn blootgesteld aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Daarnaast moet er een dringende noodzaak zijn om de individuele bescherming van de verzoeker te waarborgen, vanwege het ontbreken of de ontoereikendheid van redelijke maatregelen om de schade te beperken (r.o. 487). Voor belangenorganisaties is de drempel minder hoog. Onder verwijzing naar het Verdrag van Aarhus formuleert het EHRM een aantal criteria waaraan een belangenorganisatie moet voldoen om een klacht over schade of risico's door gestelde nalatigheid van de Staat met betrekking tot klimaatverandering bij het EHRM te kunnen indienen. Het gaat er dan onder meer om of de belangenorganisatie op nationaal niveau procesbevoegdheid (*locus standi*) heeft, dat de organisatie een specifieke doelstelling heeft, in ieder geval tot het kunnen voeren van collectieve acties ten behoeve van deze grondrechten waar het gaat om de gevaren van klimaatverandering, en of de organisatie representatief is om op te komen voor haar leden of voor de individuen die geraakt worden door de specifieke bedreigingen of nadelige gevolgen van klimaatverandering vanwege (het uitblijven van) de klimaatmaatregelen (r.o. 502). Het EHRM oordeelt dat de Zwitserse vereniging aan deze vereisten voldoet en verklaart de vereniging ontvankelijk in haar klacht over schending van artikel 8 EVRM.

Artikel 8 EVRM en klimaatverandering
Artikel 8 EVRM omvat in de context van klimaatverandering een (positieve) verplichting voor staten die eruit bestaat dat iedere Staat een deelverantwoordelijkheid heeft om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering. Dat betekent dat elke Staat een primaire verantwoordelijkheid heeft om maatregelen te treffen en regelgeving in te voeren, en deze maatregelen en regelgeving effectief toe te passen, gericht op het terugdringen van bestaande en mogelijke onomkeerbare toekomstige effecten van klimaatverandering. Deze verplichting moet mede worden ingevuld door wetenschappelijke inzichten uit rapporten van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) en de verplichtingen uit internationale klimaatverdragen, om zo een substantiële en geleidelijke vermindering van broeikasgasemissies te realiseren en om, in beginsel, binnen 30 jaar klimaatneutraliteit te bereiken (r.o. 544-548).

Vanwege de subsidiaire rol van het EHRM, overweegt het EHRM over de verplichtingen onder het EVRM in de context van klimaatverandering dat staten een gedifferentieerde beoordelingsmarge hebben, wat betekent dat er twee verschillende beoordelingsmarges bestaan. Namelijk, dat staten

een beperkte beoordelingsmarge hebben ten aanzien van het stellen van klimaatdoelen om klimaatverandering tegen te gaan, en een ruime beoordelingsmarge als het gaat om de keuze voor middelen en maatregelen om aan de doelen te voldoen (r.o. 543). Het is namelijk niet aan het EHRM om te bepalen wat een Staat precies had moeten doen met betrekking tot klimaatverandering. Bij de beoordeling of een Staat binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven, overweegt het EHRM of de nationale autoriteiten (wetgevend, uitvoerend en de rechtsprekend) rekening hebben gehouden met de noodzaak om (a) algemene maatregelen te treffen die een tijdlijn specificeren voor het bereiken van koolstofneutraliteit en het vaststellen van het resterende koolstofbudget voor hetzelfde tijdsbestek (of een gelijkwaardige methode); (b) tussentijdse streefdoelen en trajecten voor reductie van broeikasgasemissies vast te stellen (per sector of andere relevante methoden) voor het realiseren van de nationale klimaatdoelen; (c) periodiek informatie beschikbaar te stellen waaruit volgt dat aan de (tussen)doelen is of zal worden voldaan; (d) klimaatdoelen zo nodig te actualiseren o.b.v. best beschikbare gegevens; en (e) tijdig en op passende en consistente wijze te handelen bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en maatregelen (r.o. 550). In dit kader benadrukt het EHRM dat naast mitigatiemaatregelen ook adaptatiemaatregelen moeten worden genomen om mensenrechten te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Het EHRM overweegt ook dat procedurele waarborgen van belang zijn om te bepalen of een Staat binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven, waaronder het beschikbaar stellen van informatie aan het publiek, publieksparticipatie in besluitvormingsprocessen, en toegang tot de rechter (r.o. 554). Daarnaast overweegt het EHRM ook dat de beoordeling op basis van het hierboven beschreven kader algemeen van aard is en dat een tekortkoming niet noodzakelijkerwijs betekent dat een Staat zijn beoordelingsmarge heeft overschreden (r.o. 551).

Het EHRM oordeelt aan de hand van dit kader dat Zwitserland zijn beoordelingsmarge heeft overschreden en daarmee artikel 8 EVRM heeft geschonden (r.o. 568-574). Ten eerste voldoet het Zwitserse nationale kader niet, o.a. omdat er voor de periode tussen 2025 en 2030 geen regelgevend kader is voor het stapsgewijs terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen richting klimaatneutraliteit en omdat een kwantificering van de benodigde emissiereductie – door middel van een koolstofbudgetbenadering of op een andere manier – ontbreekt. Ook oordeelt het EHRM dat de Zwitserse doelstelling voor het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen voor de periode tot 2020 niet toereikend was en hecht het eraan dat in die periode onvoldoende maatregelen zijn getroffen, waardoor de 2020-doelstelling niet is gehaald.

Het EHRM stelt over de vastgestelde schendingen van artikelen 6 en 8 EVRM vast dat dergelijke uitspraken een zogenaamd ‘declaratoir karakter’ hebben, wat inhoudt dat het EHRM enkel een schending vaststelt of niet, en dat het aan de Staat zelf is om te bepalen hoe uitvoering moet worden gegeven aan uitspraken (zie ook artikel 46, lid 1 EVRM, r.o. 656). De tenuitvoerlegging van uitspraken vindt plaats onder toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, waarin alle Lidstaten van de Raad van Europa zijn vertegenwoordigd (artikel 46, lid 2-4 EVRM). In de context van klimaatverandering is het EHRM, in verband met de complexiteit en de aard van de onderhavige kwesties, niet in staat om gedetailleerde maatregelen voor te schrijven. Daarom laat het EHRM aan Zwitserland en het Comité van Ministers om te bepalen hoe de uitspraak ten uitvoer moet worden gelegd (r.o. 657).

<u>Duarte Agostinho t. Portugal en 31 anderen, waaronder Nederland</u>
Verzoekers in deze zaak zijn zes Portugese jongeren die stellen dat Portugal en 31 andere staten, waaronder Nederland, het EVRM schenden omdat zij te weinig doen tegen klimaatverandering. Nederland was procespartij in deze zaak en heeft zich middels een verweerschrift verweerd tegen de klacht. Nederland heeft daarin, onder andere, aangevoerd dat de Portugese verzoekers zich niet binnen de Nederlandse rechtsmacht bevinden in de zin van artikel 1 EVRM en dat Nederland ook geen extraterritoriale rechtsmacht uitoefent over verzoekers. In dit verweerschrift heeft Nederland ook aangevoerd dat de nationale rechtsmiddelen voor de Nederlandse rechter niet zijn uitgeput (artikel 35 lid 1 EVRM).

Ten aanzien van Portugal concludeert het EHRM dat verzoekers binnen de rechtsmacht van Portugal vallen, maar dat de verzoekers de nationale rechtsmiddelen niet hebben uitgeput. Volgens het EHRM hebben verzoekers geen legitieme redenen aangevoerd waarom een uitzondering op deze

regel zou moeten worden gemaakt. Omdat verzoekers geen gebruik hebben gemaakt van de nationale rechtsmiddelen, heeft de nationale rechter niet de gelegenheid gekregen om de feiten en omstandigheden van de zaak te toetsen. Daarmee hebben zij niet kunnen voldoen aan de fundamentele rol die zij volgens het subsidiariteitsbeginsel in het EVRM systeem hebben (r.o. 226). Het zijn in de eerste plaats de staten die de taak hebben de rechten en vrijheden vervat in het EVRM te waarborgen in hun nationale rechtsstelsels. Dit is ook wat Nederland heeft aangevoerd in het verweerschrift.

Ten aanzien van alle andere aangesproken staten, waaronder Nederland, stelt het EHRM vast dat verzoekers niet binnen de rechtsmacht van deze staten vallen. Rechtsmacht moet namelijk primair territoriaal uit worden gelegd. Enkel in uitzonderlijke gevallen heeft het EHRM extraterritoriale rechtsmacht aangenomen, namelijk wanneer een staat effectieve controle uitoefent over een gebied of over personen buiten het eigen grondgebied. Over deze extraterritoriale rechtsmacht hebben de verzoekers in deze specifieke zaak betoogd dat het huidige begrip van extraterritoriale rechtsmacht breder zou moeten worden uitgelegd vanwege de specifieke omstandigheden van klimaatverandering. Het EHRM wijst dit betoog af en oordeelt dat in deze zaak geen sprake is van de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht over de verzoekers. Hierover overweegt het EHRM dat een dergelijke benadering (bijvoorbeeld "control over the applicants' Convention interests") een radicale verandering zou betekenen van de EHRM rechtspraak (r.o. 201). Deze verandering zou bovendien betekenen dat eenieder, overal ter wereld, die van mening is dat zijn of haar rechten onder het EVRM worden aangetast, een klacht kan indienen tegen een EVRM-Verdragsstaat (r.o. 206). Daarnaast zou dit leiden tot een onhoudbaar niveau van onzekerheid voor staten en zou het EVRM veranderen in een internationaal klimaatverdrag ("global climate change treaty"), terwijl het dat niet is (r.o. 208). Met deze niet-ontvankelijkheidsbeslissing is de zaak tegen Nederland afgedaan.

<u>Carême t. Frankrijk (nr. 7189/21)</u>
De verzoeker in deze zaak is een oud-burgemeester van een Franse gemeente aan de Franse Noordzeekust. De verzoeker stelt dat Frankrijk extra maatregelen moet treffen om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan, omdat deze uitstoot bijdraagt aan klimaatverandering en klimaatverandering leidt tot een risico van overstromingen vanwege de zeespiegelstijging. Omdat de verzoeker geen eigendom meer heeft in de gemeente, hier tevens niet meer woont, en geen directe banden meer heeft met de gemeente, kan niet worden aangenomen dat hij slachtoffer is in de zin van artikel 34 EVRM (r.o. 84).