

Franse Staat voelt hete adem van klimaatverplichtingen

Dominique De Meyst¹

In twee ophefmakende rechtszaken voor het Tribunal Administratif de Paris begin dit jaar en de Franse Raad van State vorig najaar, drukte de rechter de Franse staat met de neus op de feiten: de doelstellingen die de staat zichzelf stelt om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, kan ze vervolgens niet zomaar naast zich neerleggen. Hieronder gaan we in op beide rechtszaken in het licht van de internationale, Europese en Franse engagementen rond klimaatverandering.

UNFCCC en Parijsakkoord

In 1992 sloten de VN-lidstaten in Rio de Janeiro de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Het verdrag heeft als doel de uitstoot van broeikasgassen te stabiliseren op een niveau dat negatieve gevolgen voor ons klimaatsysteem vermijdt. Elk jaar komen de verdragspartijen samen op een *Conference of the Parties* (COP), waar ze hun engagementen bepalen en verfijnen. Op de laatste COP in Madrid in 2019 (COP25) zetten de verdragspartijen stappen om op COP26 ambitieuzere koolstofreductiedoelstellingen te betonen. Ze voerden gesprekken over de regulering van de internationale koolstofmarkt, maar een akkoord werd uitgesteld tot COP26. Ook over de compensatie van landen die nu al ernstige schade ondervinden door klimaatverandering, raakten de verdragstaten het niet eens. COP26 werd met een jaar uitgesteld en zal in november 2021 plaatsvinden in Glasgow.

Binnen het kader van de UNFCCC sloot een deel van de verdragspartijen op COP21 in 2015 het befaamde en bindende Klimaatakkoord van Parijs, de opvolger van het al even befaamde Kyoto-Protocol uit 1997,

waarin ze zich engageerden om de opwarming van de aarde te beperken tot "ruim onder 2 °C" en te proberen uit te komen op een opwarming van "hoogstens 1,5 °C". Elke lidstaat moest met dat doel voor ogen opeenvolgende *Nationally Determined Contributions* (NDC's) voorbereiden, communiceren en uitvoeren. De maatregelen die nodig zijn om de vooropgestelde doelstelling te bereiken mogen de lidstaten zelf bepalen. In zijn *Fourth Assessment Report* in 2007 stelde het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) dat, om de koolstofdioxide-deeltjes te beperken tot 450 p.p.m. (deeltjes per miljoen) tegen 2100, een emissievermindering van 25 à 40 procent tegen 2020 nodig is en een reductie van 80 tot 95 procent in 2050 ten opzichte van het niveau van 1990. Toch stelt de *United Nations Environment Program* (UNEP) in zijn laatste *Emissions Gap Report* vast dat zelfs al worden alle beloftes onder het Parijsakkoord effectief geïmplementeerd, de temperatuur nog steeds met 3 à 3,2°C zal stijgen.²

Europese Unie voorop in de beloftes

De Europese Unie verbond zich op COP18 in 2012 in Doha tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 20 procent tegen 2020.³ Ze ondertekende in 2016 als aparte entiteit het Parijsakkoord en deed in één adem een collectieve bindende belofte voor een vermindering van de uitstoot met 40 procent tegen 2030.⁴ Die doelstelling werd afgelopen december naar boven bijgesteld in het kader van de *European Green Deal* tot een vermindering van minimum 55 procent tegen 2030;⁵ de EU legde voor zichzelf en de lidstaten deze geüpdatete NDC's intussen neer bij de UNFCCC.⁶ Op EU-niveau moet elke EU-lidstaat een geïntegreerd tienjarenplan opstellen

1 Dominique De Meyst is doctoraal onderzoeker in het Centrum voor Overheid en Recht aan de Universiteit Hasselt.

2 United Nations Environment Program (UNEP), *Emissions Gap Report 2020*, Executive Summary, xxi, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>.

3 Dat doel werd overigens behaald, zij het dat verschillende lidstaten, waaronder België, hun nationale doelen niet behaalden en dat een niet verwaarloosbaar aandeel van de Europese vermindering toe te schrijven is aan emissiehandel. Zie https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en.

4 Zie https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.

5 Europese Raad, *Conclusions 11 December 2020*, EUCO 22/20, p. 5.

6 Voor een stand van zaken van de nationaal bepaalde bijdragen van alle verdragstaten, zie www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx. In 2020 dienden de verdragspartijen hun meest recente doelstellingen kenbaar te maken.

voor de periode 2021-2030.⁷ Tegen 2050 wil de EU klimaatneutraal zijn; de Europees wetgever moet deze doelstellingen nu in een Europese Klimaatwet gieten.⁸

Frankrijk ambitieus op papier

In Frankrijk, dat de afgelopen vier jaar maar liefst vier ministers van (Solidaire en) Ecologische Transitie versleet⁹, vinden we de regelgeving rond klimaat in de *Code de l'Énergie* en de *Code de l'Environnement*. Die eerste geeft vorm aan de Europeesrechtelijke verplichtingen rond energie-efficiëntie en omschakeling naar hernieuwbare energie; die laatste voert een 'nationale lagekoolstofstrategie' in. In het kader van die strategie neemt Frankrijk de (toentertijd) Europese doelstelling over van 40 procent minder uitstoot tegen 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990. Bovendien stelde het zichzelf in 2019 als doel tegen 2050 koolstofneutraal te zijn, hiermee vooruitlopend op de Europese Klimaatwet in wording.¹⁰ Om de afbouw in uitstoot gradueel te laten verlopen, geeft het land zichzelf zogenaamde koolstofbudgetten per vijf jaar, die bepalen hoeveel broeikasgassen in die periode mogen worden uitgestoten. In zijn geïntegreerd tienjarenplan (zie eerder) stelt Frankrijk de uitstoot met broeikasgassen tegen 2030 te zullen terugdringen met 37 procent ten opzichte van de niveaus van 2005.¹¹

Het Frans Burgerlijk Wetboek bevat sinds 2016 een bepaling specifiek gericht op het herstel van ecologische schade.¹² Daarnaast kent het land sinds 2005 een Milieucharter, dat van milieubescherming een doelstelling met grondwettelijke waarde maakt.¹³ Op vraag van premier Edouard Philippe richtte de

Conseil Economique, Social et Environnemental in oktober 2019 de *Convention Citoyenne pour le Climat* op: 150 gelote Franse burgers mochten voorstellen doen voor een ecologische transitie van het land. Nog in 2019 werd een *Haut Conseil pour le Climat* opgericht, die de overheid van advies en aanbevelingen moest voorzien. De Hoge Raad maakte sindsdien jaarlijks een rapport over de Franse weg naar koolstofneutraliteit en moest in 2019 vaststellen dat het koolstofbudget ruimschoots overschreden was en geen enkele sector substantiële vooruitgang had geboekt.¹⁴ Het parlement paste de koolstofbudgetten prompt aan naar boven. De inspanning om de doelstellingen in 2030 en 2050 te behalen werd op die manier grotendeels verschoven tot na 2023, en dit terwijl zelfs het ruimste eerste koolstofbudget niet behaald werd.¹⁵

In twee recente rechtszaken blijkt die berg aan wetten en initiatieven volgens de rechters toch niet groot genoeg voor de Franse staat om zich achter te verschuilen.

L'Affaire du Siècle

Uit onvrede over de onvoldoende overheidsactie rond klimaat, bundelden vier organisaties¹⁶ die zich inzetten voor milieubescherming en internationale solidariteit hun krachten en lanceerden in 2018 de Franse klimaatzaak, *L'Affaire du Siècle*. Meer dan twee miljoen burgers ondertekenden een petitie ter ondersteuning van de zaak. Hun vordering is, zoals wel meer klimaatzaken, gebaseerd op het UNFCCC, het Parijsakkoord en artikel 2 en 8 EVRM (rechten op leven en privé-, familie- en gezinsleven). De verzoekers steunden ook op het Franse Milieucharter.

7 Zie https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.

8 Europese Raad, *Conclusions 12 December 2019*, EUCO 29/19; Europees Parlement, *Resolutie van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal*, 2019/2956 (RSP); Europese Commissie, *The European Climate Law*, factsheet, maart 2020, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/factsheet_ctp_en.pdf.

9 Nicolas Hulot van mei 2017 tot hij in augustus 2018 uit onvrede met het beleid live op de radio zijn ontslag aankondigde; François de Rugy van september 2018 tot hij in juli 2019 ontslag nam na een schandaal over de besteding van publieke gelden voor privaat gebruik; Élisabeth Borne van juli 2019 tot juli 2020 en sindsdien Barbara Pompili.

10 L. 100-4 van de Code de l'Énergie, zoals gewijzigd door Loi n° 2019-1147 van 8 november 2019 over energie en klimaat, JORF n°0261, 9 november 2019. Zie ook Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, *Stratégie Nationale bas-Carbone. La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, maart 2020, www.ecologie.gouv.fr.

11 *Plan national intégré énergie-climat de la France*, maart 2020, p. 5, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/fr_final_necp_main_fr.pdf.

12 Artikels 1246 tot 1252 Burgerlijk Wetboek regelen het herstel van ecologische schade door degene die die schade heeft veroorzaakt (art. 1246). Het herstel van de schade verloopt bij voorkeur in natura (art. 1249). De rechter kan indien dat wordt gevorderd ook maatregelen opleggen om de schade te voorkomen of te stoppen (art. 1252). De bepalingen werden in het Burgerlijk Wetboek ingevoegd bij wet van Loi n° 2016-1087 van 8 augustus 2016 voor het herwinnen van de biodiversiteit, de natuur en de landschappen, JORF n°0184, 9 augustus 2016.

13 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005, p.3697.

14 Haut Conseil pour le Climat, *Rapport Annuel Neutralité Carbone*, juni 2019, p. 27, https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf.

15 Décret n° 2020-457 van 21 april 2020 betreffende de nationale koolstofbudgetten en de lagekoolstofstrategie, JORF n°0099, 23 april 2020.

16 Notre Affaire à Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme (een stichting van Nicolas Hulot, de ex-klimaatminister – die al jaren actief is als milieuactivist), Greenpeace Frankrijk en Oxfam Frankrijk. In juni en oktober 2020 kwamen een aantal andere organisaties vrijwillig tussen: de Nationale federatie voor biologische landbouw, de Stichting Abbé Pierre en France Nature Environnement, de Franse federatie van verenigingen voor natuur- en milieubescherming. Later in 2020 kwam ook Anper-Tos tussen, de nationale vereniging voor bescherming van water en rivieren. Niet al hun tussenkomsten werden ontvankelijk verklaard.

De beslissing op 3 februari 2021 van het *Tribunal Administratif de Paris* is toonaangevend waar ze stelt dat de ecologische schade waarvan de verzoekende partijen herstel en vergoeding vorderen, vaststaat.¹⁷ De rechtbank stelt vast dat de Franse staat, door internationale engagements aan te gaan en interne regelgeving aan te nemen op vlak van energie en milieu, het bestaan heeft erkend van een dwingende noodzaak om actie te ondernemen tegen klimaatverandering en zich in een geschikte positie acht om er iets aan te doen. Meer nog, de staat heeft zichzelf specifieke doelen gesteld om de uitstoot te verminderen (zie hogerop).¹⁸

Op vlak van energie-efficiëntie en het aandeel hernieuwbare energie, stelt de rechtbank vast dat de (nationale en Europese) doelen niet behaald zijn. De rechtbank ziet evenwel geen rechtstreeks causaal verband met de ecologische schade, nu het missen van die doelen niet uitsluit dat Frankrijk zijn koolstofreductiedoelstellingen behaalt door middel van andere beleidsopties.¹⁹

Frankrijk heeft zich evenwel ook doelen gesteld met betrekking tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen zelf. De rechter stelt vast dat de wetgever, na het overschrijden van het budget van de eerste periode, de inspanningen voor de tweede periode versoepeld heeft (en voor de laatste periode tot 2030 bijgevolg ernstig moest verstrengen). Deze manier van werken verergert de ecologische schade, doordat er gedurende langere tijd meer uitstoot zal toegestaan zijn. Dit is het geval zelfs indien Frankrijk uiteindelijk zijn vooropgestelde doelstellingen voor 2030 zou behalen. De staat is dan ook verantwoordelijk voor de ecologische schade, in zoverre ze voortvloeit uit het niet nakomen van het (voorlopig enig beoordeelbare) eerste koolstofbudget voor de periode 2015-2018.²⁰

In tegenstelling tot de Nederlandse klimaatzaak, waar de rechter onder de positieve verplichtingen van artikel 2 en 8 EVRM oordeelde dat Nederland gebonden was door doelstellingen in internationale rechtsinstrumenten waarover een ruime consensus bestond, zelfs indien ze geen directe werking hebben, beoordeelt de Franse rechter de aansprakelijkheid van de staat louter binnen de grenzen van het nationale recht. Door de staat slechts aansprakelijk te houden voor het nakomen van de zelfbepaalde vijfjaarlijkse koolstofbudgetten en niet het grotere plaatje van

Europese en internationale verplichtingen (met inbegrip van de rapporten die zeggen dat de huidige bepaalde inspanningen ruimschoots onvoldoende zijn), laat de rechter een belangrijke kans liggen.

De rechtbank verstrekt nog geen injunctie aan de overheid om de schade te herstellen, dan wel een verergering ervan te voorkomen. De bevoegde ministers krijgen twee maanden extra tijd om opmerkingen over hun beleid te bezorgen aan de tegenpartijen, alvorens de rechtbank er uitspraak over doet. De symbolische euro voor ecologische schade, die de milieuorganisaties hadden gevorderd, wordt afgewezen, nu herstel in natura de voorkeur wegdraagt bij ecologische schade en zij niet bewijzen dat geen herstel in natura mogelijk zou zijn.²¹ Een symbolische euro voor morele schade die zij leden in het nastreven van hun maatschappelijk doel, krijgen de vorderende organisaties wel.²²

Het is nu afwachten of het, na een laatste poging tot rechtvaardiging van het beleid door de regering, effectief tot een injunctie van de rechtbank om maatregelen te nemen zal komen. Nadien kan de Franse staat nog beroep instellen bij de *Cour Administratif d'Appel de Paris*.

Een dorp tegen de staat

Parallel aan *l’Affaire du Siècle* daagde ook de gemeente Grande-Synthe, nabij Duinkerke, die als laaggelegen kuststad extra kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering, de staat voor de rechter wegens het onvoldoende nemen van klimaatmaatregelen. De aanleiding van deze zaak was de specifieke toestand van de gemeente, maar verder lopen de zaken inhoudelijk grotendeels gelijk. De gemeente vorderde eveneens een injunctie aan de overheid, om binnen de zes maanden de nodige maatregelen te nemen tegen verdere klimaatverandering en voor klimaatadaptatie. De vier organisaties van *l’Affaire du Siècle* kwamen vrijwillig tussen, net als de steden Parijs en Grenoble. Op 19 november 2020 sprak de Franse Raad van State zich uit.

De Raad van State moet oordelen hoe de maatregelen die de overheid neemt en de (impliciete) weigering om bijkomende maatregelen te nemen, passen binnen het bestaand wetgevend kader. De raad verwijst naar de internationale, Europese en nationale verplichtingen

17 Tribunal Administratif de Paris (4e sectie, 1e kamer), 3 februari 2021, n°1904967, 1904968, 1904972 en 1904976/4-1, nr. 16, <http://paris.tribunal-administratif.fr/>.

18 *Ibid*, nr. 21.

19 *Ibid*, nr. 23-25 over energie-efficiëntie; nr. 26-28 over hernieuwbare energie.

20 Tribunal Administratif de Paris (4e sectie, 1e kamer), 3 februari 2021, n°1904967, 1904968, 1904972 en 1904976/4-1, nr. 29-31 en nr. 39.

21 *Ibid*, nr. 37.

22 *Ibid*, nr.42-45.

Artikel

over het terugdringen van de CO₂-uitstoot²³ en naar de rapporten van de *Haut Conseil du Climat*.²⁴ In het bijzonder vraagt de Raad zich af hoe het versoepelen van de koolstofbudgetten en het bijgevolg moeilijkere en minder gunstige pad op vlak van uitstoot, te rijmen valt met de internationale noodzaak aan klimaatactie, met als recentste uitdrukking de aangescherpte ambities op EU-niveau (-55 procent uitstoot tegen 2030). De rechters willen dan ook dat de Franse staat aantoont hoe de maatregelen die het neemt, passen binnen de koolstofbudgetten die het moet behalen tussen nu en 2030. Ze geven de overheid drie maanden tijd om uitleg te verschaffen.²⁵

Mocht de uitleg van de overheid niet volstaan, kan de Raad de overheid opleggen extra maatregelen

te nemen. In de mate waarin de gemeente Grande-Synthe om een injunctie voor wetgevende maatregelen verzoekt, zou de vordering evenwel de scheiding der machten schenden.²⁶ Ten tijde van het verschijnen van dit artikel, zullen de opmerkingen van de overheid bij de Raad van State gearriveerd zijn. Ook in deze zaak is het laatste woord dus nog niet gevallen.

Tot slot, wanneer het regent in Parijs (en het regent er momenteel vrij stevig), druppelt het in Brussel. Op 16 maart 2021 beginnen de pleidooien in de Belgische Klimaatzaak. Het is nagelbijten of ook de Belgische rechter, na een procedureslag die al meerdere jaren duurt, de kant van het klimaat zal kiezen. We houden u op de hoogte.

23 Conseil d'Etat, 19 november 2020, n° 427301, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>, nr. 9-11.

24 *Ibid*, nr. 14.

25 *Ibid*, nr. 15-16.

26 *Ibid*, nr. 2. Deze bedenking maakte de rechter ook in de Nederlandse Klimaatzaak, zie D. De Meyst, "Hoger Raad geeft eisers definitief gelijk in Nederlandse Klimaatzaak", *TvMR* 2020/1, p. 14.