

Klimaatrechtvaardigheid

Over de rol van het bestuur,
de wetgever of de rechter
bij het realiseren van
rechtvaardig klimaatbeleid



Heleen Dekker, Irene Heemskerk,
Valérie van 't Lam & Ali Mohammad
(redactie)

Boom

Wie betaalt de rekening van het klimaatbeleid? Wie profiteert ervan? En wie heeft een stem aan tafel? Dit zijn fundamentele vragen over klimaatrechtvaardigheid. Een vraagstuk dat urgenter is dan ooit, nu de gevolgen van klimaatverandering steeds sterker merkbaar worden.

Om een platform te bieden aan de inzichten van jonge denkers, organiseerde de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen in 2024 een essaywedstrijd. Studenten en promovendi werden uitgedaagd om in maximaal 1.500 woorden te reflecteren op de rol van het bestuur, de wetgever of de rechter bij het realiseren van rechtvaardig klimaatbeleid.

Deze bundel bevat een selectie van de beste essays. Samen bieden zij een breed palet aan inzichten: van het Nederlandse waterbeleid tot de rol van rechters in klimaatgeschillen, en van mensenrechten in tijden van klimaatontwrichting tot de complexe verhouding tussen Europees Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De bundel nodigt uit tot reflectie en is een inspiratiebron voor bestuurders, beleidsmakers, juristen en iedereen die zich betrokken voelt bij de toekomst van rechtvaardig klimaatbeleid.

Dit is een uitgave in de publicatiereeks van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen.

ISBN 978-94-6212-079-2



9 789462 120792 >



Academie voor
Overheidsjuristen



Academie voor
Wetgeving

www.boom.nl/juridisch

KLIMAATRECHTVAARDIGHEID

KLIMAATRECHTVAARDIGHEID

Over de rol van het bestuur, de wetgever of de rechter
bij het realiseren van rechtvaardig klimaatbeleid

Essaybundel

Onder redactie van
Heleen Dekker, Irene Heemskerk,
Valérie van 't Lam en Ali Mohammad

Boom

Opmaak binnenwerk en omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2025 De auteurs | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Auteursrecht ten aanzien van tekst- en datamining en machinelearning is nadrukkelijk voorbehouden.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher. All rights are reserved, including those for text and data mining, AI training and similar technologies.

ISBN 978-94-6212-079-2

ISBN 978-94-0011-529-3 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
<i>Ali Mohammad</i>	
Klimaat(on)rechtvaardigheid in het Nederlands waterbeleid	11
<i>Bente de Leeuw, Tessa Rötscheid</i>	
De Tocqueville, democratie en klimaatrechtvaardigheid	21
<i>Simon van Oort</i>	
Tussen rechtsstaat en klimaat: de rol van de rechter	29
<i>Lianne Baars</i>	
Rechtvaardig klimaatbeleid: de onmisbare rol van de rechter bij de bescherming van gemarginaliseerde groepen	37
<i>Laura Feenstra, Mart van Esterik</i>	
Mag het een onsje meer? Mensenrechten in tijden van klimaatontwrichting	47
<i>Carsten Zwaaneveld</i>	
Klimaatrechtvaardigheid in het Koninkrijk	55
<i>Tycho Scholten</i>	

VOORWOORD

*Ali Mohammad*¹

Een van de grootste uitdagingen van onze tijd is hoe we op een eerlijke manier omgaan met klimaatverandering. Overheden nemen allerlei maatregelen die zijn gericht op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen, het klimaatbestendig maken van onze omgeving en het herstellen of compenseren van schade door klimaatverandering. Elke maatregel veronderstelt keuzes, waarbij zowel opbrengsten als kosten te verwachten zijn. Maar hoe worden die keuzes gemaakt, wie heeft zeggenschap daarover en wie ondervindt de lusten en de lasten?

Deze vragen gaan over klimaatrechtvaardigheid. Over dit steeds urgenter wordende thema schreef de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen een essaywedstrijd uit. Studenten en promovendi werd gevraagd om een essay van maximaal 1500 woorden te schrijven over de rol van het bestuur, de wetgever of de rechter bij het komen tot of borgen van rechtvaardig klimaatbeleid. In de uitvraag is ter inspiratie ingegaan op het zeer lezenswaardige rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), waarin verschillende principes van rechtvaardig klimaatbeleid zijn geformuleerd.²

1 Ali Mohammad is programmamanager bij de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* (WRR-rapport 106), Den Haag: WRR 2023.

De deelnemers waren evenwel vrij om een eigen invalshoek te kiezen binnen het thema klimaatrechtvaardigheid. Het resultaat is een verzameling interessante essays met daarin een breed palet aan inzichten over dit thema.

Deze essaybundel bevat een selectie van de beste essays. De beoordeling is gedaan door het jurypanel bestaande uit:

- Heleen Dekker (tot 1 april 2024 directeur Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit);
- Irene Heemskerk (Head of the Climate Change Centre, European Central Bank);
- Valérie van 't Lam (advocaat-partner, Stibbe);
- Ali Mohammad (programmamanager, Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen).

Het winnende essay van Bente de Leeuw en Tessa Rötscheid gaat over de uitdagingen in het Nederlandse waterbeheer. In hun essay illustreren zij hoe het huidige waterbeleid op het gebied van klimaatrechtvaardigheid tekortschiet. Daarom pleiten zij ervoor om dit beleid concreter te toetsen aan noties als rechtvaardigheid, eerlijkheid en billijkheid.

Na dit essay volgen in deze bundel diverse bijdragen, met als invalshoek: de democratie, de rol van de rechter, mensenrechten en staatsnoodrecht, en de aandacht voor het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

In een filosofische reflectie bespreekt Simon van Oort de spanning tussen democratische besluitvorming en klimaatrechtvaardigheid. Hiervoor analyseert hij het werk *Democracy in America* van Alexis de Tocqueville. In zijn essay legt hij een verband tussen de tekortkomingen van de democratie en de groeiende rol van rechters in klimaatzaken.

Lianne Baars zoomt verder in op de rol van de rechter. Zij benadrukt dat rechters een noodzakelijke rol spelen in het komen tot rechtvaardiger klimaatbeleid, door het interpreteren van open normen en het beschermen van fundamentele rechten.

De rechtsbescherming van gemarginaliseerde groepen staat centraal in de bijdrage van Laura Feenstra en Mart van Esterik. Zij illustreren hoe deze groepen vaak onevenredig zwaar worden getroffen door klimaatverandering en pleiten voor een sterke rol van de rechter bij het afdwingen van rechtvaardigheid in klimaatbeleid.

Carsten Zwaaneveld betoogt dat het staatsnoodrecht en de mensenrechtencatalogus onvoldoende zijn toegesneden op de nieuwe realiteit van klimaatontwrichting. Hij pleit voor een andere, duurzamere omgang met mensenrechten in (nood)-maatregelen tegen klimaatontwrichting.

De bijdrage van Tycho Scholten richt zich op het Koninkrijk der Nederlanden. Hij belicht hoe het Caribische deel van het Koninkrijk disproportioneel wordt getroffen door de gevolgen van klimaatverandering, ondanks de minimale bijdrage aan de oorzaken ervan. Ook besteedt hij aandacht aan de geringe inspraakmogelijkheden en het ontbreken van aandacht voor de erkenning van historisch onrecht, voor culturele verschillen en voor de positie van minderheidsgroepen.

De auteurs staan veelal nog aan het begin van hun carrière en vormen daarmee een nieuwe generatie wetenschappers. Hun essays nodigen uit tot kritische reflectie op de rechtvaardigheid van bestaand en toekomstig klimaatbeleid. Wij hopen met deze essaybundel bij te dragen aan het vergroten van het bewustzijn van de gezamenlijke verantwoordelijkheid op dit gebied.

KLIMAAT(ON)RECHTVAARDIGHEID IN HET NEDERLANDS WATERBELEID

HOE NOTIES VAN KLIMAATRECHTVAARDIGHEID
EEN ROL SPELEN BIJ DE AANPAK VAN BESTAANDE
VERVUILINGSBRONNEN, HET REALISEREN VAN SCHOON
EN VOLDOENDE DRINKWATER EN HET BOUWEN IN
OVERSTROMINGSGEVOELIGE GEBIEDEN

Bente de Leeuw, Tessa Röttscheid¹

1. INLEIDING

Noties van eerlijkheid, rechtvaardigheid en billijkheid worden steeds vaker besproken in de context van klimaatverandering onder het begrip klimaatrechtvaardigheid. Klimaatrechtvaardigheid vindt haar oorsprong in het fundamentele vraagstuk dat de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering doorgaans de kleinste ecologische voetafdruk hebben. Eveneens moeten de groepen die de minst sterke schouders hebben vaak de zwaarste lasten dragen. Dit laatste wordt de verdelende of distributieve rechtvaardigheid

1 Bente de Leeuw is werkzaam als promovenda bij het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) en schrijft een proefschrift over de implementatie van de Natuurherstelverordening in Nederland. Tessa Röttscheid is eveneens werkzaam als promovenda bij hetzelfde onderzoeksinstituut en schrijft, in opdracht van Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, een proefschrift over de wijze waarop Nederland op een duurzame manier aan de Kaderrichtlijn Water kan voldoen.

genoemd, wat verwijst naar de verdeling van zowel de kosten als de baten van klimaatverandering.² Deze kwesties spelen ook in het Nederlandse waterbeheer. Nederland heeft van oudsher een uitstekende reputatie op het gebied van waterbeheer, maar wordt ook geconfronteerd met groeiende opgaven.³ Door klimaatverandering stijgt de zeespiegel, nemen hevige regenval en overstromingen toe, vinden er langere periodes van droogte plaats en neemt de beschikbaarheid van drinkwater af.⁴ Wetgeving en beleid zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW)⁵ geven handvatten om deze uitdagingen te tackelen. De noties van rechtvaardigheid, eerlijkheid en billijkheid zitten vaak enigszins verborgen in deze regels. Het Nederlands waterbeheer wordt zelden rechtstreeks aan deze noties getoetst. In dit essay doen wij dit wel, en laten wij aan de hand van drie voorbeelden zien dat het Nederlands waterbeleid qua rechtvaardigheid nog te wensen overlaat.

2. UITBLIJVENDE AANPAK BESTAANDE VERVUILINGS-RECHTEN

Een van de doelen van de KRW is de beschikbaarheid van voldoende grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water.⁶ Het is

2 Deze hoeven echter niet per se alleen financieel van aard te zijn.

3 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?* (OECD Studies on Water), Parijs: OECD Publishing 2014, p. 17.

4 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *KNMI Klimaat signaal '21. Hoe het klimaat in Nederland snel verandert*, De Bilt: KNMI 2021.

5 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327/30 (KRW).

6 Art. 1 sub e, eerste gedachtestreepje, KRW.

de enige milieurichtlijn die zo nadrukkelijk het *billijk* gebruik vooropstelt. Om dit doel te bereiken kent de KRW chemische, ecologische en kwantitatieve doelstellingen.⁷ Bij de uitvoering van die doelstellingen schiet Nederland tekort.⁸ Sinds de inwerkingtreding van de KRW is de waterkwaliteit onvoldoende verbeterd en ook de (grond)waterkwantiteit is in delen van Nederland nog steeds een probleem. De achterblijvende waterkwaliteit wordt deels veroorzaakt door de milieugevolgen van bestaande (en in het verleden toegestane) activiteiten.⁹ De regulering van deze activiteiten leunt sterk op principes als ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’ en ‘eens gegeven, blijft gegeven’. Zo zijn watervergunningen¹⁰ veelal voor onbepaalde tijd verleend en worden ze niet of nauwelijks geactualiseerd.¹¹ Omdat de waterkwaliteit nog niet aan de norm voldoet, is het bovendien niet mogelijk, of lastiger, om nieuwe activiteiten toe te staan die de waterkwaliteit verder achteruit doen gaan of het behalen

7 Art. 4 KRW kent kort samengevat een dubbele verplichting. Enerzijds mag de kwaliteit van KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen niet achteruitgaan (het achteruitgangsverbod). Anderzijds moeten alle KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen op 22 december 2027 in beginsel in een goede toestand verkeren (de verbeteringseis).

8 Zie o.a.: G. Kort, ‘Hoe staat het met de voortgang van de Kaderrichtlijn Water in Nederland?’, europadecentraal.nl, 1 augustus 2024; S. Wuijts e.a., *Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie*, Amersfoort: STOWA 2022; F. van Gaalen, L. Osté & E. van Boekel, *Nationale analyse waterkwaliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2020; R. Knoben e.a., *Ex ante analyse waterkwaliteit*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

9 H. Woldendorp, ‘De olifant in de kamer’, *M en R* 2023, afl. 2, p. 77.

10 Onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit genoemd.

11 Zo bleek uit een analyse van journalisten van het Eindhovens Dagblad dat in de betreffende regio tientallen bedrijven afvalwater loosden op oppervlaktewater op grond van sterk verouderde lozingsvergunningen. Zie: L. van Houtert, ‘Waterschap niet scherp: tientallen bedrijven lozen met verouderde vergunning afvalwater op beken’, *Eindhovens Dagblad* 15 april 2024, ed.nl.

van de verbeterdoelstelling frustreren.¹² Zelfs als de (negatieve) gevolgen van die activiteiten op het watersysteem slechts (zeer) minimaal zijn in vergelijking tot wat er (in het verleden) reeds is toegestaan. Het resultaat: een allesbehalve optimale of eerlijke verdeling van de beschikbare milieugebruiksruimte, laat staan een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, zoals de KRW dat voorschrijft. Milieuorganisaties zien zich vanwege het uitblijvende beleid om bestaande rechten aan te pakken genoodzaakt de intrekking of aanscherping van bestaande vergunningen te verzoeken, veelal uitmondend in bestuursrechtelijke procedures. Dat geldt nu voornamelijk voor natuurvergunningen¹³ (stikstof), maar de verwachting is dat dergelijke verzoeken ook de watersector kunnen raken.¹⁴ Dat is problematisch, omdat daarmee het debat over het (her)verdelen van de lusten en lasten van het gebruik van ons watersysteem naar de rechtszaal wordt verplaatst, terwijl de beschikbaarheid van schoon en voldoende water een breder maatschappelijk vraagstuk is.

12 Dat wordt na of vlak voor 22 december 2027 mogelijk lastiger, omdat dan al het KRW-water in een goede toestand moet verkeren. Waar het Hof van Justitie EU (hierna: Hof) verslechtering *binnen* andere (ecologische) toestandsklassen dan slecht nu nog toelaatbaar acht (zolang het betreffende kwaliteitselement hierdoor maar niet in een lagere toestandsklasse terecht komt), is het niet uitgesloten dat het Hof na of vlak voor 22 december 2027 iedere verslechtering binnen toestandsklassen lager dan goed in strijd met art. 4 KRW acht.

13 Onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit genoemd.

14 De Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) is al bezig met de voorbereiding op KRW-procedures. Zie: B. Westenbrink, 'Johan Vollenbroek (MOB): "We starten op met de Kaderrichtlijn Water"', *H2O* 2023, afl. 6, p. 28-29.

3. SCHOON EN VOLDOENDE DRINKWATER

Naast de chemische, ecologische en kwantitatieve doelstellingen legt de KRW ook specifieke verplichtingen op voor waterlichamen die gebruikt worden voor drinkwaterwinning.¹⁵ Bij meer dan de helft van de drinkwaterwinningen in Nederland doen zich problemen voor met de waterkwaliteit, omdat in het water probleemstoffen voorkomen.¹⁶ De zuiveringsinspanning van drinkwater wordt steeds groter en de kosten stijgen, ondanks de verbeterde efficiëntie.¹⁷ Artikel 9 lid 1 KRW verplicht de lidstaten de kosten van waterdiensten (bijvoorbeeld de drinkwaterlevering) terug te winnen bij de gebruikers van de diensten (het kostenterugwinningsbeginsel). Dit moet in verhouding staan tot hun waterverbruik en bovendien overeenkomstig zijn met het ‘de vervuiler betaalt’-beginsel. Op grond van dit beginsel moet de veroorzaker van de verontreiniging de kosten dragen van de overheidsmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van die verontreiniging.¹⁸ Deze kosten worden nu slechts deels bij de vervuiler gelegd. Zo betaalt de landbouw in vergelijking tot huishoudens niet evenredig voor het waterbeheer, terwijl deze sector wel een belangrijke veroorzaker is van verontreiniging

15 Art. 7 KRW.

16 Vewin, *Drinkwaterstatistieken 2022. Van bron tot kraan*, Den Haag 2022, p. 26; I. H. van Driezum e.a., *Staat drinkwaterbronnen* (RIVM-rapport 2020-0179), Bilthoven: RIVM 2020, p. 3.

17 Vewin 2022, p. 92; zie ook: O. Havermans, ‘Pfas-zuivering maakt drinkwater duurder’, *Trouw* 11 januari 2024, trouw.nl.

18 Europese Rekenkamer, *Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’: inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU* (Speciaal verslag 12/2021), Luxemburg 2021, p. 6.

vanwege nitraat en bestrijdingsmiddelen.¹⁹ Hetzelfde geldt voor PFAS-verontreiniging, een verzamelnaam van zo'n zesduizend schadelijke chemische stoffen die nauwelijks afbreken in het milieu, door de industrie.²⁰ De rekening van de zuivering ligt voornamelijk bij de consument, wat strijdig is met het 'de veruiler betaalt'-beginsel.

Naast waterkwaliteit speelt een onrechtvaardige verdeling ook bij waterkwantiteit. Door bevolkingsgroei neemt de vraag naar drinkwater toe, terwijl drinkwaterbronnen steeds meer onder druk staan door klimaatverandering.²¹ Helaas slaagt men er nog niet in om zuiniger om te gaan met drinkwater: de gemiddelde Nederlander verbruikt per dag circa 130 liter drinkwater.²² Drinkwaterbedrijven waarschuwen voor een drinkwatertekort in de toekomst en kunnen niet garanderen dat ze de 900.000 nieuwe woningen drinkwater kunnen leveren.²³ De consument zal zuiniger om moeten gaan met (drink)water, waarbij het creëren van meer bewustwording en/of een (forse) financiële

19 OECD 2014, p. 208. Dat dit politiek gevoelig zou zijn, blijkt uit de motie Van der Vlies (*Kamerstukken II* 2006/07, 27625, nr. 92), die voorschrijft dat de implementatie van de KRW niet tot aanvullende kosten voor de landbouw mag leiden.

20 T. Giele, 'PFAS in duinen jaagt drinkwaterbedrijf op kosten; Zeeuwse consument betaalt de rekening', *Provinciale Zeeuwse Krant* 8 december 2023, pzc.nl. Zie ook: RIVM, 'PFAS', rivm.nl.

21 R.C. van Leerdam e.a., *Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen*, Bilthoven: RIVM 2023, p. 8.

22 Witteveen+Bos, *Verkenning beprijzen watergebruik*, Deventer 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 27625, nr. 691.

23 A. Schreuder, 'Waterbedrijven: binnen enkele jaren dreigt tekort aan drinkwater', *NRC* 25 september 2020, nrc.nl. Het aantal van 900.000 (t/m 2030) is afkomstig uit beleid van het vorige kabinet. Het kabinet-Schoof noemt dit aantal in het regeerprogramma niet expliciet, maar gaat daarin uit van 100.000 woningen per jaar.

prikkel mogelijk een rol zou kunnen spelen.²⁴ Bekijken we deze problematiek vanuit het kostenperspectief, dan blijkt evenwel dat de consument al onevenredig betaalt voor drinkwater, via de Nederlandse belastingheffing op leidingwater. Hoewel sinds 1 januari 2024 de verbruiksbelasting op mineraalwater (in flessen!) is afgeschaft omdat volgens de regering ‘vanuit gezondheidsperspectief het drinken van water de voorkeur verdient’, betaalt de burger nog steeds bijna 30% belasting op kraanwater.²⁵ Het bedrijfsleven betaalt echter alleen belasting over de eerste verbruikte 300 kuub (deze grens halen huishoudens zelden) en is daarboven dus vrijgesteld van deze belasting.²⁶ Bedrijven hebben hier aanzienlijk profijt van, want ze betalen stevast maximaal 126 euro per jaar, ongeacht hoeveel drinkwater ze verbruiken.²⁷ Van de totale waterbelastingopbrengst van 309 miljoen euro betalen bedrijven slechts 22 miljoen euro.²⁸ Omdat de prijs voor drinkwater (nu nog) zo laag is, is er bovendien geen stimulans

24 In België betalen consumenten een basisprijs voor de hoeveelheid die een gemiddeld huishouden per persoon nodig heeft, en een ‘comforttarief’ voor alles wat daarboven zit. Het comforttarief is het dubbele van het basistarief, met als gevolg dat huishoudens in België een aanzienlijk lager waterverbruik hebben dan in Nederland (zie hierover ook voetnoot 30). Hier staat evenwel tegenover dat uit een recent rapport blijkt dat de prijselasticiteit van water bij huishoudens in Nederland laag is, zodat bij huishoudens de inzet van een combinatie van instrumenten (bijv. informeren, reguleren en eventueel een (forse) financiële prikkel) meer voor de hand ligt dan enkel een (beperkte) prijsverhoging. Zie: *Kamerstukken II 2024/25*, 27625, nr. 691, p. 2. Bovendien, zo wordt in het rapport gesteld, kan een (zeer) forse financiële prikkel ook weer leiden tot andere ongewenste maatschappelijke effecten, bijv. voor grote gezinnen.

25 Dit is op zichzelf al problematisch, want kraanwater is aanzienlijk duurmer dan mineraalwater uit flessen, dat is verpakt in plastic en moet worden getransporteerd. Vewin, *Drinkwateragenda 2024-2025*, Den Haag 2024, p. 46; *Kamerstukken II 2023/24*, 32793, nr. 186, p. 13.

26 Zie over het verhogen van het heffingsplafond ook: *Kamerstukken II 2024/25*, 27625, nr. 691, p. 3.

27 M. Pauw & M. Niewold, ‘Grootverbruikers drinkwater betalen amper belasting: “Onrechtvaardig”’, *RTL Nieuws* 15 maart 2024, rtl.nl.

28 Pauw & Niewold 2024.

voor bedrijven om zuiniger om te gaan met drinkwater en te investeren in innovaties.²⁹

Om een eerlijker, rechtvaardiger en billijker waterbeleid te bewerkstelligen is het noodzakelijk om kosten voor verontreiniging te verhalen op de vervuilers en om belasting op leidingwater over het volledige drinkwatergebruik te heffen, zodat de kosten in verhouding staan tot het verbruik. Naast ‘de vervuiler betaalt’ moet ook ‘de (groot)verbruiker betaalt’ een leidend principe zijn. Dit is bovendien essentieel om ooit een (forse) financiële prikkel te kunnen introduceren die consumenten aanmoedigt om zuiniger met water om te gaan; anders zou hier überhaupt weinig tot geen draagvlak voor zijn.

4. BOUWEN IN OVERSTROMINGSGEVOELIGE GEBIEDEN

De duizenden nieuwe woningen moeten bovendien ergens komen. Een deel van die woningen is (vooralsnog) voorzien in laaggelegen gebieden en/of op slappe bodems. Dat stuit op weerstand, omdat vanwege klimaatverandering en bodemdaling juist deze plekken kwetsbaar(der) zijn voor overstromingen en wateroverlast.³⁰ Waar het kabinet in 2022 ‘Water & Bodem’-sturend nog als leidend principe voor de ruimtelijke ordening kenmerkt, lijkt het kabinet-Schoof daar nu met de ‘Rekening houden met Water en Bodem’-formulering iets op terug te komen, zonder expliciet aandacht te hebben voor rechtvaardigheidsvragen die

29 H. Bekkers, “Laat grootverbruiker ook belasting op leidingwater betalen”. Miljarden liters drinkwater oppompen en daarover max 100 euro belasting betalen. Dat motiveert bedrijven niet om zuiniger met water te zijn’, *Binnenlands Bestuur* 16 augustus 2022, binnenlandsbestuur.nl.

30 Die weerstand gaat zelfs zo ver, dat overheden hierover tegen elkaar gaan procederen. Zie: ‘Schieland en de Krimpenerwaard naar Raad van State vanwege bebouwing Zuidplaspolder’, *H2O Actueel* 1 juli 2024, h2owaternetwerk.nl.

zich voordoen als daadwerkelijk wordt besloten om (meer) in overstromings- en/of wateroverlastgevoelige gebieden te bouwen.³¹ Eerder pleitten vastgoedexperts voor een ‘klimaatlabel’ voor woningen in deze gebieden, waardoor deze huizen veel goedkoper zouden worden.³² Dit leidt wellicht tot een eerlijkere prijs, maar kan er ook toe leiden dat woningzoekenden met een kleine portemonnee veroordeeld zullen worden tot wonen in overstromingsgevoelige gebieden. Deze groep ziet zich daarmee gedwongen om bepaalde onoverzienbare risico’s te nemen, wanneer de overheid hen daar niet tegen beschermt. Voordat men Water & Bodem-sturend helemaal zou laten varen, zou het daarom verstandig zijn om de langetermijngevolgen van bouwen in overstromings- en/of wateroverlastgevoelig gebied concreet te toetsen aan de eerlijke, rechtvaardige verdeling van risico’s en kosten.

5. TOT BESLUIT

In dit essay hebben wij aan de hand van een drietal voorbeelden geschetst dat het huidige waterbeleid wat betreft klimaat-rechtvaardigheid nog te wensen overlaat. Ten eerste is er een oneerlijke verdeling van milieugebruiksruimte doordat verouderde watervergunningen de toelating van nieuwe (duurzamere) activiteiten belemmeren. Voor het adagium ‘eens gegeven, blijft gegeven’ is geen ruimte als waterdoelstellingen (eindelijk) serieus worden genomen. Ten tweede is de kostendekking voor waterdiensten niet overeenkomstig het ‘de vervuiler betaalt’-beginsel en niet in verhouding tot het waterverbruik. Ten derde

31 *Kamerstukken II 2024/24, 27625, nr. 688.*

32 M. Remie, ‘Klimaatverandering heeft nauwelijks invloed op huizenprijzen. Dat moet anders, vinden experts’, *NRC Handelsblad* 4 september 2021, nrc.nl.

bestaat zonder het principe van Water & Bodem-sturend het gevaar van een onrechtvaardige verdeling van risico's en kosten als gevolg van woningbouw in overstromings- en/of wateroverlastgevoelige gebieden. Wij pleiten ervoor om noties als *billijkheid*, zoals genoemd in de KRW, rechtvaardigheid en alle daarbij behorende beginselen een centralere plek te geven in het waterbeheer en het huidige en toekomstige waterbeleid hier concreet aan te toetsen.

DE TOCQUEVILLE, DEMOCRATIE EN KLIMAATRECHTVAARDIGHEID

*Simon van Oort*¹

1. INLEIDING

Klimaatrechtvaardigheid gaat over het verdelen van kosten en andere lasten die met de klimaattransitie gepaard gaan. Klimaatbeleid (of het ontbreken daarvan) brengt namelijk de verdeling van schaarse goederen met zich.² Dat verdelingsvraagstuk is een bij uitstek politieke vraag. Naar een klassiek geworden definitie draait politiek immers om het verdelen van schaarse middelen. Kan democratische politiek echter wel tot rechtvaardig klimaatbeleid komen? Die vraag is het onderwerp van dit essay. Ik behandel dit vraagstuk aan de hand van het werk van de negentiende-eeuwse Franse politiek denker en politicus Alexis de Tocqueville.

In zijn klassieke werk *Democracy in America* analyseert De Tocqueville de consequenties van toenemende maatschappelijke gelijkheid, van verdere (volgens de schrijver onoverkomelijke) democratisering.³ De Tocqueville beschouwt democratisering

1 Simon van Oort is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en als buitenpromovendus verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij schrijft dit stuk op persoonlijke titel.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* (WRR-rapport 106), Den Haag: WRR 2023, p. 20-23.

3 A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Londen: Penguin Books 2003, p. 228.

als de factor waaruit alle andere voortvloeiden: '[I]t forms opinion, creates feelings, proposes ways of acting, and transforms anything it does not directly instigate itself.'⁴ In wezen is het werk dan ook een verhandeling over de democratische cultuur en de vervolmaking daarvan. 'In America I have seen more than America itself', aldus De Tocqueville.⁵

De thema's klimaatverandering en klimaatrechtvaardigheid komen uiteraard – het werk verscheen in twee delen in 1835 en 1840 – niet expliciet in *Democracy in America* aan bod. De relatie daarmee zit hem echter in een aantal van de door De Tocqueville gesignaleerde gevolgen van democratisering, waardoor het inspiratiepunten biedt om verder na te denken over de uitdagingen van klimaatrechtvaardigheid in een democratisch bestel. Dit zit hem allereerst in De Tocquevilles beeld van de democratische mens, en ten tweede in een aantal kenmerken die hij toedicht aan democratische maatschappijen.

2. DE TOCQUEVILLES DEMOCRATISCHE MENS

Het beeld van de democratische mens dat naar boven komt in *Democracy in America* is dat van een materialistisch ingesteld en op zichzelf gericht individu dat zich voornamelijk bezighoudt met de onmiddellijke vervulling van zijn begeertes. Het denken van deze mens is veelal beperkt tot de korte termijn. Zolang ik nog maar wel kan barbecuen en op vliegvakantie kan. Dat werk. Maatschappelijke gelijkheid biedt volgens De Tocqueville niet alleen vele voordelen, maar wekt bij mensen ook zeer gevaarlijke driften op: 'It tends to their isolation from each other in order to

4 De Tocqueville 2003, p. 11.

5 De Tocqueville 2003, p. 23.

persuade them to have concern only for their individual selves. It exposes their souls to an excessive love of material enjoyment.⁶

Het op zichzelf gerichte karakter van de democratische mens vangt de jonge Fransman in één kurkdroge observatie: '[I]n democratic societies, every citizen is habitually busy considering one very small subject, namely himself.'⁷ Onmiddellijke behoeftebevrediging heeft daarbij de overhand. De Tocqueville noemt 'the taste shared by every man for easy success and immediate enjoyment' als 'one of the distinctive features of democratic ages'.⁸ De op het snel vervullen van verlangens gerichte mens neigt naar industrie en handel.⁹ Het is in dat licht een opmerkelijke toevalligheid dat de meeste broeikasgassen in Nederland door de industrie worden uitgestoten.¹⁰ Gelijkeid werkt volgens De Tocqueville bovendien kortetermijndenken in de hand.¹¹ Men denkt niet gedegen na over de periode die verder reikt dan de nabije toekomst, met als gevolg dat men ook geen gebrek aan comfort meer tolereert ten behoeve van die toekomst.¹² Waarom zou je kiezen voor je nog ongeborn achterkleinkind als je ook kunt kiezen voor het geïndoctrineerde gevoel van vrijheid van de verbrandingsmotor? Vroem vroem, zeg het opa maar na.

6 De Tocqueville 2003, p. 512, zie ook: p. 617.

7 De Tocqueville 2003, p. 566.

8 De Tocqueville 2003, p. 507.

9 De Tocqueville 2003, p. 641.

10 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?', 2023, cbs.nl.

11 Zie voornamelijk: De Tocqueville 2003, p. 674. Zie over dit onderwerp ook: M. Visser (red.), *De stem van de toekomst. Waarom onze democratie kortzichtig is en wat we daaraan kunnen doen*, Amsterdam: Boom 2024.

12 De Tocqueville 2003, p. 262.

3. KLIMAATRECHTVAARDIGHEID EN HET DEMOCRATISCHE MAATSCHAPPELIJKE KLIMAAT

Gezien De Tocqueville het gehele tweede deel van *Democracy in America* wijdt aan de vraag naar ‘the influence equality of social conditions and democratic government have exerted upon civil society, upon habits, ideas and manners’,¹³ is het onmogelijk de rijkheid van de daarin vervatte ideeën recht te doen in dit essay. Er is echter een aantal kenmerken die in het bijzonder verband houden met de vraag naar klimaatrechtvaardigheid. Deze kenmerken zijn een wantrouwen in expertise, de teloorgang van rentmeesterschap en een lethargische afhankelijkheid van een overheid die alle facetten van het leven regelt.

3.1 *Wantrouwen in expertise*

‘The people in this country have had enough of experts.’ Zo sprak de Britse conservatieve politicus Michael Gove in de hitte van het Brexit-debat van 2016.¹⁴ De Tocqueville had het zien aankomen. In tijden van gelijkheid ‘people scarcely ever take on trust the opinion of anyone equal to themselves’.¹⁵ Dit verzwakt volgens de schrijver de algehele notie van intellectuele superioriteit,¹⁶ en leidt ertoe dat de gevolgde opinie niet meer die van een bepaalde persoon of groep is, maar die van de massa.¹⁷ Waarom zou je doorwrochte conclusies van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van de Verenigde Naties volgen als je

13 De Tocqueville 2003, p. 24.

14 H. Mance, ‘Britain has had enough of experts, says Gove’, *Financial Times* 3 juni 2018.

15 De Tocqueville 2003, p. 745.

16 De Tocqueville 2003, p. 745.

17 De Tocqueville 2003, p. 501.

op X kunt lezen dat er alleen maar vaker sprake is van extremer weer, omdat er meer filmpjes van zijn?

3.2 *De teloorgang van rentmeesterschap*

De komst van de democratie bracht volgens De Tocqueville ook de teloorgang van het rentmeesterschap, dat hij als eigen zag aan de aristocratische mens. De steeds luidere roep om intergenerationale klimaatrechtvaardigheid is meer dan een vage echo van zijn denken op dit punt:

‘Among aristocratic nations, families remain in the same situation for centuries and often in the same location. This turns all the generations into contemporaries, as it were. A man practically always knows his ancestors and has respect for them; he thinks he can already see his great-grandchildren and he loves them. He willingly assumes duties toward his ancestors and descendants, frequently sacrificing his personal pleasures for the sake of those beings who have gone before and who have yet to come.’¹⁸

De op zichzelf en de korte termijn gerichte democratische mens kent dit ethos niet meer: ‘[N]ot only does democracy make men forget their ancestors but also hides their descendants and keeps them apart from their fellows.’¹⁹ Geen wonder dat ideeën zoals plichten jegens toekomstige generaties soms voor dovemansoren lijken. Zou het soms kunnen dat de beruchte frase ‘après nous, le déluge’ – zo verknocht met ons beeld van het ancien régime – eerder of in ieder geval evengoed op onze eigen levenshouding van toepassing is?

18 De Tocqueville 2003, p. 588.

19 De Tocqueville 2003, p. 589.

3.3 Overheidsafhankelijkheid

Want doen wij er zelf bijster veel aan om de *déluge* te voorkomen? Het tij lijkt anno 2024 wat te keren (*pun intended*), maar de algemene mentaliteit blijft er een van afwachten, van het niet willen opgeven van comfort en materiële welvaart. Het doet denken aan De Tocquevilles beschrijving van de geconditioneerde afhankelijkheid van een overheid die alle facetten van het leven regelt en het lethargische effect dat dit sorteert:

[H]e [de democratische mens; SPvO] thinks that everything is outside his concern and belongs to a powerful stranger called the government. He enjoys what he has as a tenant, without any feeling of ownership or thought of possible improvement. This detachment from his own fate becomes to extreme that, if his own safety or that of his children is threatened, instead of trying to ward off the danger, he folds his arms and waits for the entire nation to come to his rescue.²⁰

Natuurlijk moeten overheden met goed klimaatbeleid komen, ter bescherming van hun burgers, toekomstige generaties, van het leven zelf en alles dat waardevol is. Desalniettemin rijst de vraag of we soms vergeten zijn dat ons eigen gedrag invloed heeft. Wat we doen, laten en nalaten heeft betekenis voor wat we nalaten. Wat we consumeren, waarin we investeren, onze loopbaankeuzes: ze maken minstens evenveel uit als onze keuzes in het stembokje. Dat het gevoel van overheidsafhankelijkheid belemmerend kan werken, onderkent ook het IPCC: '[I]ndividuals are less prone to engage in adaptation behaviour themselves

20 De Tocqueville 2003, p. 110.

when they rely on external measures such as government interventions.²¹ U moet de woorden van het IPCC maar voor waar aannemen, en anders paragraaf 3.1 nog eens herlezen.

4. TOT BESLUIT

De Tocqueville heeft ons veel te zeggen waar het op klimaat-rechtvaardigheid aankomt, meer dan je wellicht op het eerste gezicht zou denken. Het voorgaande was het topje van de spreekwoordelijke ijsberg, een metafoor die hopelijk niet al te veel afbreuk doet aan de houdbaarheid van dit essay. De volgende ontboezeming van De Tocqueville vormde de aanzet tot het nadenken over dit onderwerp aan de hand van zijn werk:

‘I confess to the dread that they [de mens; SPvO] will ultimately allow themselves to be so overtaken by a craven love of immediate pleasures that concern for their own future and that of their descendants may vanish, and that they will prefer to follow tamely the course of their own destiny rather than make a sudden and energetic effort to set things right when the need arises.’²²

Kan democratische politiek tot rechtvaardig klimaatbeleid komen? De tijd zal het leren. Kunnen we ‘a sudden and energetic effort’ opbrengen of laten we onze ‘craven love of immediate pleasures’ daaraan in de weg staan? De eerste tekenen zijn

21 H. de Coninck e.a., ‘Strengthening and implementing the global response’, in: V. Masson-Delmotte e.a. (red.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, Cambridge: Cambridge University Press 2018, p. 365.

22 De Tocqueville 2003, p. 750.

positief, maar tonen ook dat het niet de democratische politieke instituties zijn die tot rechtvaardig klimaatbeleid komen. Veelal is het de staatsmacht die de rechten van de individuele mens beschermt tegen de tirannie van de meerderheid (De Tocqueville muntte die term). Ik bedoel natuurlijk de rechter. De Haagse rechtbank sprak recht en schreef geschiedenis met het *Urgenda*-vonnis in 2015.²³ Sindsdien heeft *climate change litigation* een grote vlucht genomen. Op het moment van schrijven houdt een andere Haagse juridische instantie hoorzittingen over wat rechtens is met betrekking tot klimaatverandering. Bijna tien jaar na *Urgenda* is het ditmaal niet de lokale civiele rechter die zich over het vraagstuk buigt. Na een succesvolle campagne ‘to bring the world’s largest problem to the world’s highest court’, hebben de 193 lidstaten van de Verenigde Naties het Internationaal Gerechtshof om advies gevraagd over statelijke verplichtingen met betrekking tot klimaatverandering.²⁴ Schijnbaar niet geplaagd door de kenmerken die De Tocqueville toedichtte aan de democratie, is het aan rechters om op het gebied van klimaatverandering te preciseren wat op de lange termijn onze rechten en plichten zijn. Het tij keert. Niet zozeer omdat we uit welbegrepen eigenbelang gestopt zijn met vliegen en barbecuen. Wel omdat onze democratie ook een rechtsstaat is en de rechter daarbinnen de staat aan het recht houdt.

23 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*).

24 M. Bönnemann, ‘The Advisory Opinion could reshape global climate governance. Five questions to Tejas Rao, Marie-Claire Cordonier Segger and Markus Gehring’, *Verfassungsblog* 7 december 2024, [verfassungsblog.de](https://www.verfassungsblog.de).

TUSSEN RECHTSSTAAT EN KLIMAAT: DE ROL VAN DE RECHTER

*Lianne Baars*¹

1. INLEIDING

Op 9 april 2024 deed het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitspraak in de *KlimaSeniorinnen*-zaak, waarin een groep oudere Zwitserse vrouwen beweerde dat Zwitserland onvoldoende maatregelen had getroffen tegen klimaatverandering en daarmee inbreuk maakte op hun mensenrechten.² Het Hof beaamde dat het recht op respect voor privé- en familielevens³ bescherming biedt tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering en dat hieruit positieve verplichtingen voor staten voortvloeien. Zo had Zwitserland niet voldaan aan de verplichting om effectieve nationale klimaatwetgeving uit te vaardigen en te implementeren. Hoewel de uitspraak werd onthaald als een historische overwinning voor klimaatrechtvaardigheid,⁴ werd ook het debat over de rol van de rechter in klimaatzaken opnieuw aangezwengeld.⁵ Reeds sinds de *Urgenda*-zaak in 2015

1 Lianne Baars is promovenda bij het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

2 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

3 Zoals vastgelegd in art. 8 EVRM.

4 L. Delta Merner, 'Swiss women lead the way in historic climate justice victory', *The Equation* 10 april 2024.

5 'Hou grote afwegingen buiten de deur van de rechter', *Het Financieele Dagblad* 23 mei 2024.

wordt de rechter dikwijls verweten dat zij in klimaatzaken te veel op de stoel van de wetgever gaat zitten, aangezien de rechterlijke macht niet de bevoegdheid heeft om beleid te vervaardigen.⁶

Dit essay betoogt dat deze kritiek misplaatst is, omdat de rechter in dergelijke klimaatzaken louter de rol vervult die haar in de democratische rechtsstaat is toegekend: het interpreteren en toepassen van de wet. Wanneer rechtszaken gestoeld zijn op wettelijke open normen, valt de rechter namelijk de bevoegdheid toe om invulling te geven aan deze wetsbepalingen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen, ongeacht de materie van de zaak. De uitvoering van deze rechterlijke bevoegdheid brengt geen onwettige betreding van het politieke domein met zich mee waarin de rechter klimaatbeleid 'creëert'. Integendeel, de rechter vervult slechts haar constitutionele taak. Ter bevordering van zowel de democratische rechtsstaat als de klimaatrechtvaardigheid van het beleid is het niet alleen legitiem, maar ook wenselijk dat de rechter zulke open normen interpreteert in klimaatzaken.

2. ROL VAN DE RECHTER BIJ OPEN NORMEN

In beginsel is de rol van de rechter goed afgebakend wegens haar gebrek aan democratische legitimiteit: zij past in rechtszaken de wet toe die wordt uitgevaardigd door de wetgevende macht. Zoals de driemachtenleer van Montesquieu dicteert, is het de wetgevende macht die de wet vaststelt, de uitvoerende macht die de wet uitvoert, en de rechtsprekende macht die de wet toepast. In een democratische rechtsstaat zijn de taken van de verschillende machten dus relatief aan elkaar; zij opereren in onderlinge samenhang, niet in een respectievelijk vacuüm. Eenvoudig

6 'VVD dringt aan op hoger beroep in klimaatzaak', *NU.nl* 25 augustus 2015.

gesteld, wanneer de rechter geconfronteerd wordt met de feiten van een zaak, bestudeert zij de wet die is opgesteld door de wetgever en past zij die toe op de concrete situatie.

Bij gelegenheid bevat die wet echter dusdanige open normen dat de toepassing daarvan in een concreet geval niet direct onmiskenbaar is. De rechter krijgt dan noodzakelijkerwijs de bijkomende taak om deze rechtsregels te interpreteren voordat zij ze kan toepassen. Open normen zijn wetsbepalingen waarvan de inhoud opzettelijk onbepaald is gelaten. Zo stelt artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bijvoorbeeld dat eenieder recht heeft op respect voor privé- en familielevens, een bepaling die op het eerste gezicht tamelijk abstract lijkt. Zulke wetsbepalingen hebben een duidelijke normatieve ambitie – in dit geval het beschermen van ieders privéleven – maar zij behoeven nadere inkleuring om in concrete gevallen toegepast te kunnen worden. Deze kloof tussen de theoretische regel en de praktische situatie moet door de rechter overbrugd worden. De taak van interpretatie biedt daarmee ruimte voor de incorporatie van veranderende rechtsopvattingen doordat rechters rekening kunnen houden met de feitelijke, juridische en maatschappelijke context van het specifieke geval. Op dusdanige wijze heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bijvoorbeeld invulling gegeven aan artikel 8 EVRM, door in concrete rechtszaken te oordelen dat er op dit mensenrecht inbreuk wordt gemaakt wanneer de dampen van een afvalverwerkingsinstallatie de kwaliteit van iemands leven aantasten.⁷ Hoewel een zodanig vonnis er schijn van heeft beleid te scheppen, worden zulke wetsbepalingen met een open karakter altijd door de wetgevende macht vastgesteld

7 EHRM 9 december 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001679890 (*López Ostra/Spanje*).

en zodoende *door de wetgever* aan de rechter aangereikt. De rechter interpreteert ze slechts.

3. OPEN NORMEN EN KLIMAATZAKEN

De rechterlijke interpretatie van open normen speelt een grote rol in klimaatzaken die worden aangespannen ter bevordering van de klimaatrechtvaardigheid, aangezien zij veelal gestoeld zijn op fundamentele mensenrechten⁸ en internationale klimaatdoelen.⁹ Eisers in klimaatzaken vallen vaak terug op het gebruik van (internationale) open normen, zoals het hierboven genoemde recht op respect voor privé- en familielevens of het beperken van de aardopwarming tot 2 °C, omdat er in de context van klimaatverandering gewoonweg weinig ‘bepaalde’ normen zijn waarop zij zich kunnen beroepen.

Welke weg kan de rechter dan inslaan, wanneer zij in een klimaatzaak met wetsbepalingen van open karakter geconfronteerd wordt? Enerzijds menen critici dat de rechtsprekende macht elke vorm van ‘juridisch activisme’ moet vermijden en moet voorkomen dat zij verplichtingen vaststelt die niet door de wetgevende macht worden gesteund. Deze mening is ook rechters niet vreemd: toen het inheemse Wet’suwet’en-volk beweerde dat het Canadese klimaatbeleid hun mensenrechten schond, wilde de Canadese rechter de mensenrechtelijke normen niet interpreteren en toepassen omdat de kwestie van klimaatverandering, haars inziens, uitsluitend in het domein van de wetgevende en uitvoerende macht valt.¹⁰ Anderzijds geven de voorstanders van

8 Zie bijv.: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*.

9 Zie bijv.: Administratieve rechtbank Parijs 3 februari 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 (*Notre Affaire à Tous e.a./Franse Republiek*).

10 Federaal Hof Canada 16 november 2020, 2020 FC 1059 (*Dini Ze’ Lho’Imggin e.a./Canada*), r.o. 72 en 77.

klimaatzaken de rechtsprekende macht ruim baan om zich over het ‘apolitieke onderwerp’ van klimaatverandering te buigen. Ook zij kennen, tot op zekere hoogte, rechterlijke medestanders. In de *Urgenda*-zaak oordeelde de Hoge Raad bijvoorbeeld dat de wetgevende en uitvoerende macht aanzienlijke vrijheid genieten in het maken van politieke beleidskeuzes, maar dat de rechtsprekende macht wel degelijk mag toetsen of zij dit binnen de grenzen van het recht doen.¹¹ Aldus volgde een interpretatie en toepassing van de fundamentele mensenrechten op leven en op respect voor privé- en familielevens. De gulden middenweg is echter, zoals meestal het geval is, de meest getrouwe weergave van de rol die de rechtsprekende macht in klimaatzaken behoort te vervullen. Het is de rechter geoorloofd om zich over (de rechtvaardigheid van) het klimaatbeleid uit te spreken, in zoverre dat de uitspraak strekt tot de interpretatie van open normen en de toepassing van het recht. Toen het Europees Hof voor de Rechten van de Mens door de KlimaSeniorinnen werd gevraagd om op basis van artikel 8 EVRM te oordelen over de concrete klimaatverplichtingen van staten, werd aan dit verzoek voldaan. De Grote Kamer interpreteerde het recht op respect voor privé- en familielevens in het licht van, onder andere, de huidige stand van de klimaatwetenschap, de internationale klimaatverdragen en de klimaattoezeggingen van staten. Op deze wijze werd invulling gegeven aan artikel 8 EVRM en vastgesteld dat deze open norm concrete klimaatmitigatie- en adaptatieverplichtingen voor Zwitserland behelst.

De rechter is zich dus wel degelijk bewust van de discussie rondom haar rol in klimaatzaken en de manier waarop de scheiding der machten haar taken begrenst, al verschillen de

11 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Stichting Urgenda/Staat der Nederlanden*), r.o. 8.3.3-8.3.4.

opvattingen over de exacte reikwijdte daarvan. Klimaatvonnissen expliciteren regelmatig dat de primaire verantwoordelijkheid voor een klimaatrechtvaardig beleid bij de wetgevende en uitvoerende macht ligt. Desalniettemin wordt ook de complementaire rol van de rechter in dit democratische proces benadrukt:¹² het vastleggen *wat* een staat moet doen om zijn verplichtingen na te komen, zonder te bepalen *hoe* dat moet worden gedaan.¹³ Door die keuze aan de wetgever te laten verzekert de rechter zich ervan dat zij niet buiten haar constitutionele taak van interpretatie en toepassing treedt.

4. TOT SLOT

In de *KlimaSeniorinnen*-zaak vervulde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zodoende bij uitstek de functie die de rechterlijke macht toekomt. Met de toezegging dat artikel 8 EVRM effectieve bescherming biedt tegen de negatieve effecten van klimaatverandering scheidt het Hof niet zelfstandig klimaatbeleid, maar verzekert het de klimaatrechtvaardigheid van het beleid dat de wetgevende macht heeft vastgesteld. Een rechter die zich in een klimaatzaak uitspreekt over de betekenis van open normen die zijn opgesteld door de wetgevende macht treedt niet buiten haar bevoegdheid en neemt ook geen politieke taak op zich. Integendeel, zij vervult simpelweg de rol die haar door de wet is opgelegd: het interpreteren en toepassen van het recht. Zolang de rechter in die interpretatie binnen de grenzen van de uitgevaardigde wetten blijft, bevindt zij zich in

12 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*, r.o. 411-412.

13 Deze overweging speelde een rol in bijv. *Stichting Urgenda/Staat der Nederlanden*, r.o. 8.2.1-8.2.7 en *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*, r.o. 543.

het domein van de rechtsprekende macht. Wellicht *lijkt* het in klimaatzaken alsof de rechter nieuwe rechten en verplichtingen in het leven roept, maar in feite blijft de rechter rustig op haar eigen stoel zitten en geeft zij slechts invulling aan de ambigue open normen die door de wetgever zijn uitgevaardigd.

Kortom, de kritiek die wordt geleverd op rechters in klimaatzaken is misplaatst. De rechtsprekende macht vervult slechts de rol die haar is toebedeeld door de wet, namelijk het toepassen van het recht. In de uitoefening van deze taak is het onvermijdelijk dat de rechter zich uitspreekt over de concrete betekenis van open normen, alsook over de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Zou zij dit niet doen, dan zou dit tornen aan de fundamenten van de democratische rechtsstaat. De rol die de rechter nu doorgaans op zich neemt in klimaatzaken is daarmee niet alleen legitiem, maar kan ook als noodzakelijk worden bestempeld om de rechtvaardigheid van het klimaatbeleid te waarborgen.

RECHTVAARDIG KLIMAATBELEID: DE ONMISBARE ROL VAN DE RECHTER BIJ DE BESCHERMING VAN GEMARGINALISEERDE GROEPEN

Laura Feenstra, Mart van Esterik¹

1. INLEIDING

Dat de gevolgen van klimaatverandering de *Global South* harder treffen dan de *Global North* is tegenwoordig algemeen bekend. Zo spande het kleine eiland Vanuatu een rechtszaak aan waarin het stelde dat een kleine groep landen verantwoordelijk is voor de gevolgen van klimaatverandering.² Vanuatu wordt hard getroffen door deze gevolgen, ondanks dat het er zelf nauwelijks aan bijdraagt. Maar ook binnen hetzelfde land zijn er grote verschillen in hoe de bevolking zal worden geraakt door de gevolgen van klimaatverandering.³ Uit onderzoek blijkt dat gemarginaliseerde groepen, zoals vrouwen, zwarte mensen en inheemse volkeren, disproportioneel (zullen) worden

1 Laura Feenstra is jurist op het gebied van het milieurecht en het privaatrecht. Mart van Esterik is promovendus bij het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL).

2 I. Kaminski, 'Handful of countries responsible for climate crisis, top court told', *theguardian.com*, 2 december 2024.

3 K. Nawaz & F. Deeba, 'Climate justice: Empowering marginalized voices in environmental discourse', *Pakistan Journal of Society, Education and Language* 2024, afl. 2, p. 67.

geraakt door de gevolgen van klimaatverandering.⁴ Zo hebben zij over het algemeen minder toegang tot gezondheidszorg en hulpbronnen en worden zij aanzienlijk minder betrokken bij besluitvormingsprocessen.⁵ De afgelopen jaren worden deze discrepanties steeds vaker expliciet benoemd in klimaatzaken. Zo stelde Greenpeace in haar dagvaarding voor de klimaatzaak *Bonaire* dat, gezien de structurele ongelijkheden tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, van de Nederlandse Staat mag worden verwacht dat hij extra aandacht heeft voor de inwoners van Bonaire.⁶ Dit is een belangrijke en positieve ontwikkeling, want waar gemarginaliseerde groepen in de samenleving ongelijk behandeld worden, zou dit bij de onafhankelijke en onpartijdige rechter nooit het geval moeten zijn. In dit essay zullen wij betogen dat de rechtsbescherming van de belangen van gemarginaliseerde groepen bij de rechter essentieel is om tot rechtvaardig klimaatbeleid te komen.

2. HET BELANG VAN INCLUSIEF KLIMAATBELEID

Hoewel gemarginaliseerde groepen relatief weinig bijdragen aan de klimaatcrisis, worden zij door de bestaande sociale disbalans disproportioneel hard getroffen door de gevolgen van klimaatverandering.⁷ Zo blijkt uit onderzoek bijvoorbeeld dat de Spaanssprekende gemeenschap in Californië weinig toegang

4 C.B. Field e.a., *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, IPCC 2012, p. 76 e.v.

5 A. Amorim-Maia e.a., 'Intersectional climate justice: A conceptual pathway for bridging adaptation planning, transformative action, and social equity', *Urban Climate* 2022, p. 5; E. Walsh, 'Why we need intersectionality to understand climate change', *intercontinentalcry.org*, 8 juni 2016.

6 Dagvaarding klimaatzaak *Bonaire*, par. 1.5.

7 M.A. Tigre, 'Climate change and indigenous groups: The rise of indigenous voices in climate litigation', *e-Publica* 2022, afl. 3, p. 217.

heeft tot informatie tijdens bosbranden en dat wijken met overwegend niet-witte bewoners het langst zonder stroom zitten tijdens een orkaan.⁸ Inheemse volkeren worden, naast hun sociaal kwetsbaardere positie, extra hard getroffen door de gevolgen van klimaatverandering vanwege hun sterke spirituele band met hun land en hun afhankelijkheid van het ecosysteem voor hun welzijn en levenskwaliteit.⁹

Ook binnen Nederland heeft klimaatverandering een disproportioneel effect op gemarginaliseerde groepen. Uit een rapport aan de Verenigde Naties bleek dat in Nederland met name mensen met een lager inkomen, een lager opleidingsniveau en/of met een migratieachtergrond onevenredig zullen worden getroffen door de gevolgen van klimaatverandering.¹⁰ Hoewel klimaatverandering op zichzelf niet discrimineert, doet het hiervoor opgestelde beleid dat vaak (bewust of onbewust) wel.¹¹ Dit maakt de bescherming van de belangen van gemarginaliseerde groepen essentieel om te komen tot rechtvaardig klimaatbeleid. Klimaatbeleid kan namelijk onmogelijk rechtvaardig worden genoemd als het niet diegenen beschermt die het zwaarst lijden onder de klimaatproblematiek.

Bij de besluitvorming over wat (rechtvaardig) klimaatbeleid is, komt de regering en het parlement een grote mate van beleidsruimte toe. In het politieke besluitvormingsproces dreigen de belangen van gemarginaliseerde groepen echter vaak te worden

8 Y. Funes, 'An unequal unfolding', *atmos.earth*, 14 oktober 2020.

9 Tigre 2022, p. 217.

10 NJCM (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten), *Dutch NGOs Contribution Pertaining the Twenty-Second to Twenty-Fourth Periodic Report on the Kingdom of the Netherlands to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, maart 2020, p. 43.

11 Funes 2020.

ondergesneeuwd. De rechter speelt dan een belangrijke rol bij de bescherming van hun belangen.

3. DE ROL VAN DE RECHTER

De rechter kan deze bescherming aan de meest kwetsbaren bieden door desgevraagd te toetsen in hoeverre het gemaakte klimaatbeleid binnen de grenzen van het recht is gebleven, zoals de voor eenieder geldende mensenrechten uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) of het evenredigheidsbeginsel.¹² Een voorbeeld van het belang van rechterlijk ingrijpen bij onrechtvaardig beleid is de toeslagenaffaire. Hierin gaf de rechter inhoud aan de noodzakelijke tegenmacht door te oordelen dat de ‘alles of niets’-lijn van de Belastingdienst/Toeslagen in strijd was met het evenredigheidsbeginsel.¹³

Maar zou de rechter wel een rol moeten spelen? Sommige auteurs en politici beschuldigen de rechter namelijk van ‘rechterlijk activisme’, wanneer hij uitspraak doet in een politiek beladen klimaatzaak.¹⁴ De rechter zou, als niet democratisch gelegitimeerd orgaan, ‘op de stoel van de wetgever’ gaan zitten door de wet niet te interpreteren, maar zelf nieuwe wetten te maken.¹⁵ Daarnaast dreigt de uitspraak van de rechter, door het

12 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.3.2; EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), r.o. 449-450.

13 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, r.o. 5.9-5.13; Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: ABRvS 2021, p. 12.

14 Zie: L. Bergkamp & J.C. Hanekamp, ‘Climate change litigation against states: The perils of court-made climate policies’, *European Energy Environmental Law Review* 2015, afl. 5, p. 102-114.

15 Bergkamp & Hanekamp 2015.

bovenindividuele karakter van klimaatzaken, ook de belangen van derden te raken.¹⁶

Wanneer het gemaakte klimaatbeleid bewust of onbewust leidt tot een schending van de mensenrechten van gemarginaliseerde groepen of tot pertinent onrechtvaardige uitkomsten in concrete gevallen, is het wat ons betreft echter gerechtvaardigd dat de rechter ingrijpt. Dit maakt de rechter niet activistisch. Met zijn ingrijpen geeft de rechter slechts invulling aan zijn essentiële rol in onze democratische rechtsstaat. De sociale rechtsstaat eist namelijk dat de overheid zich zodanig met de samenleving bemoeit dat de materiële voorwaarden voor een menswaardig bestaan worden vervuld.¹⁷ Dit geldt in het bijzonder voor de bescherming van gemarginaliseerde groepen, omdat hun belangen regelmatig overschaduwde dreigen te worden in het politieke besluitvormingsproces.

4. DE RECHTER IN ACTIE

Hoewel de belangen van gemarginaliseerde groepen de afgelopen jaren steeds vaker expliciet worden aangehaald in klimaatzaken, is het zeldzaam dat de rechter daadwerkelijk meegaat in de redenering van de eisende partij. Vaak lopen dergelijke zaken vast op procedurele gronden.¹⁸

Een uitzondering is de zaak *Leghari v Federation of Pakistan*. Pakistan staat wereldwijd in de top tien van landen die het hardst getroffen worden door klimaatverandering. In 2023 werd

16 J. de Poorter, 'Is Nederland verworden tot een dikastocratie?', *NTB* 2020, afl. 3, p. 107; Bergkamp & Hanekamp 2015, p. 106.

17 E.H.M. Ballin, *Rechtsstaat & beleid*, Zwolle: T.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 7.

18 Zie bijv.: *Native Village of Kivalina v ExxonMobil Corp.*, 696 F.3d 849 (9th Cir. 2012) en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

een recordtemperatuur van 51 °C gemeten en was de regenval 500 keer meer dan gemiddeld.¹⁹ Maar ook binnen een land als Pakistan worden gemarginaliseerde groepen disproportioneel geraakt door de gevolgen van klimaatverandering.²⁰ In 2015 stelde een Pakistaanse boer de Pakistaanse staat aansprakelijk voor het schenden van mensenrechten. De eiser benadrukte dat hij met name opkwam voor het kwetsbare deel van de bevolking dat het hardst getroffen wordt door klimaatverandering en waarvoor de rechter bovendien ontoegankelijk is.²¹ De rechters stelden de eiser in het gelijk en oordeelden dat de Pakistaanse staat de grondwet had geschonden door de manier waarop hij met de klimaatproblematiek was omgegaan.

Verder zijn ons geen klimaatzaken bekend waarbij de rechter de belangen van gemarginaliseerde groepen expliciet erkent en beschermt. Onze verwachting is echter dat in de toekomst, met name door middel van algemeenbelangacties, de (Nederlandse) rechter vaker zal worden gevraagd om de belangen van gemarginaliseerde groepen te beschermen. Dit omdat de gevolgen van de klimaatcrisis en het klimaatbeleid in Nederland in de toekomst meer voelbaar zullen worden. Zo dreigen bijvoorbeeld de Utrechtse wijken Kanaleneiland en Overvecht, waar overwegend mensen met een migratieachtergrond wonen, harder te worden getroffen door de gevolgen van klimaatverandering dan de wijk Wittevrouwen.²²

19 K. Shehzad, 'Extreme flood in Pakistan: Is Pakistan paying the cost of climate change? A short communication', *Science of the Total Environment* (880) 2023, 162973.

20 Nawaz & Deeba 2024, p. 67.

21 *Leghari v Federation of Pakistan*, W.P. No. 25501/2015, 11.

22 Klimaat-effectatlas, kaartlaag 'Kwetsbaarheid' en 'Sociale kwetsbaarheid hitte', klimaat-effectatlas.nl/nl/kaartviewer.

5. ALGEMEENBELANGACTIES

In Nederland biedt artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW) belangenorganisaties met een maatschappelijke doelstelling de mogelijkheid om op te komen voor de gelijksoortige belangen van een bepaalde groep personen door middel van een algemeenbelangactie. Algemeenbelangacties verschillen van normale civiele rechtszaken omdat deze acties zijn gericht op het afdwingen van bredere sociale verandering bij of rechtsvorming door de rechter.²³ Deze acties zijn van groot belang bij de bescherming van gemarginaliseerde groepen, omdat leden van gemarginaliseerde groepen vanwege sociaal-economische achterstanden vaak lastiger toegang hebben tot de rechter.²⁴ Zo speelde de algemeenbelangactie een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de Civil Rights Movement in de Verenigde Staten. Uit dit alles volgt dat de algemeenbelangactie een essentieel juridisch instrument is om op te komen voor de belangen van gemarginaliseerde groepen, wanneer de overheid daar onvoldoende oog voor heeft bij het vormen van klimaatbeleid.

De algemeenbelangactie staat echter onder druk. Het kabinet-Schoof geeft namelijk in het regeerprogramma aan dat het ‘onderzoekt of en hoe nadere vereisten gesteld moeten worden aan de representativiteit van belangenorganisaties met een ideëel doel die een procedure kunnen voeren op basis van

23 A. Chayes, ‘The role of the judge in public law litigation’, *Harvard Law Review* 1976, afl. 7, p. 1281-1316; A. Maglica, ‘Public end through private means: A comparative study on public interest litigation in Europe’, *Erasmus Law Review* 2023, afl. 2, p. 71.

24 Zie bijv.: R.A.J. van Gestel & M.A. Loth, ‘Hoe politiek is de rechter?’, *rechtspraak.nl* 2022, p. 19. College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland: toegang tot het recht*, 2018, p. 54.

artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek'.²⁵ Hoewel nog onduidelijk is hoe dit vorm zal krijgen, kan dit volgens de commissie rechtsstatelijke toets regeerprogramma de effectiviteit van de rechtsstaat beperken. Bovendien kan het in strijd komen met onder meer het EVRM en het Verdrag van Aarhus.²⁶ In combinatie met het ontbreken van concrete maatregelen om de teruglopende sociale advocatuur te steunen kan dit afbreuk doen aan de rechtsstatelijke zorgplicht van de overheid om toegang tot de rechter voor eenieder te waarborgen.²⁷ Dit is in het bijzonder voor gemarginaliseerde groepen problematisch, want toegang tot de rechter blijkt in tijden van klimaatonterechtheid voor deze groepen essentieel.

6. CONCLUSIE

Om tot rechtvaardig klimaatbeleid te kunnen komen, moeten de belangen van gemarginaliseerde groepen, zoals vrouwen, zwarte mensen en inheemse volkeren, worden meegenomen. Zij worden disproportioneel hard getroffen door de gevolgen van klimaatverandering, terwijl zij er zelf vaak relatief weinig aan hebben bijgedragen. Om te komen tot rechtvaardig klimaatbeleid speelt de rechter een belangrijke rol als tegenmacht bij de bescherming van de belangen van gemarginaliseerde groepen. Deze worden in het politieke besluitvormingsproces namelijk vaak onvoldoende gehoord. Het is wat ons betreft noodzakelijk dat de rechter tegenmacht heeft tegenover de andere staatsmachten.

25 Rijksoverheid, 'Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet', bijlage bij: *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 96, p. 85.

26 Nederlandse orde van advocaten (NOvA), *Rechtsstatelijke toets regeerprogramma*, Den Haag: NOvA 2024, p. 34. Art. 13 EVRM en art. 9 Verdrag van Aarhus.

27 NOvA 2024, p. 34. Art. 18 Grondwet.

Dit maakt de rechter niet activistisch. In de praktijk blijken er echter nog maar weinig succesvolle klimaatzaken te zijn waarbij de rechter vorderingen toewijst die expliciet de belangen van de gemarginaliseerde groepen beschermen. Wij verwachten dat gemarginaliseerde groepen de rechter in de toekomst meer en meer zullen vinden, wanneer het klimaatbeleid te weinig rekening houdt met hun belangen en mensenrechten. De algemeenbelangactie is in dit kader een bruikbaar juridisch instrument. De wens van het kabinet-Schoof om de mogelijkheden om een algemeenbelangactie in te stellen te beperken is gevaarlijk, problematisch en niet rechtsstatelijk. De overheid moet bij het vormen van klimaatbeleid rekening houden met de belangen van gemarginaliseerde groepen, anders zal de rechter haar daartoe dwingen.

MAG HET EEN ONSJE MEER? MENSENRECHTEN IN TIJDEN VAN KLIMAATONTWICHTING

Carsten Zwaaneveld¹

1. INLEIDING

De gevolgen van klimaatverandering zijn overal, maar gemakkelijk te missen voor wie niet goed kijkt. De verkoelende werking van bomen of juist het gemis ervan in een van hitte verzeggende stad. De zeldzaamheid van vlinders en de overvloed aan (naakt-)slakken in eigen tuin. De koelteongelijkheid² die zich vaak langs sociaal-economische lijnen aftekent. De prijs en beschikbaarheid van bloemkool, olijfolie en koffie in de supermarkt.

Veranderen wij onze levens, onze maatschappij en onze economie niet, dan dreigen zij vanzelf verloren te gaan. Klimaatactie om te komen tot een rechtvaardige en duurzaam houdbare samenleving is echter geen neutrale oefening. Zij vraagt om morele afwegingen van bestuurders, politici en ambtenaren: hoe doe ik recht aan strijdige belangen in een situatie van schaarste en urgentie?

Om tot een gedragen en rechtvaardige oplossing te komen is het noodzakelijk onze omgang met mensenrechten en belangen

1 Carsten Zwaaneveld is senior consultant bij Publyon, raadslid in de gemeente Kaag en Braassem en als promovendus verbonden aan de afdeling Public Law and Governance van Tilburg University.

2 ‘Niet kunnen slapen door de hitte: “Koelte-ongelijkheid steeds groter probleem”’, nos.nl, 12 augustus 2024.

te herzien. De gebruikelijke toets aan noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit voor individuele rechten verliest waarde wanneer de maatschappelijke nood en de toekomstonzekerheid zo groot zijn dat die alles overklassen. In dit essay betoog ik waarom en geef ik een aanzet voor debat over een duurzaam houdbare omgang met mensenrechten in (nood)maatregelen tegen klimaatontwrichting.

2. EEN CRISIS IN VERSNELLING

De observaties uit de inleiding zijn slechts het begin van een veel grotere en langdurige crisis. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) waarschuwde vorig jaar dat klimaatverandering in toenemende mate ecosystemen, biodiversiteit en de bestaansmiddelen, gezondheid en welzijn van huidige en toekomstige generaties bedreigt. Alleen urgente, effectieve en rechtvaardige acties tot mitigatie en adaptatie kunnen dit voorkomen.³ De scenario's van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut laten eenzelfde beeld zien: Nederland is al sinds het begin van de metingen in 1901 ruim 2 °C warmer, de hoeveelheid neerslag is met ruim 20% toegenomen en valt in extremere buien, en de kans op extreme hitte is toegenomen. In alle scenario's neemt dit toe en zijn besluiten nodig om Nederland ook in de toekomst veilig en bewoonbaar te houden.⁴

Debat over klimaatactie gaat vaak over de onderliggende feiten (mens of natuur), hoe effectieve plannen te maken, de kosten

3 IPCC, 'Summary for policymakers', in: H. Lee & J. Romero (red.), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genève: IPCC 2023, p. 24.

4 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *KNMI'23-klimaatscenario's voor Nederland*, De Bilt: KNMI 2023, p 11.

die gepaard gaan met adaptatie en mitigatie, of over internationale klimaatrechtvaardigheid. Nuttige exercities, maar ze missen – vanuit klimaatrechtvaardigheid bezien – een fundamenteel aspect: we verdelen schaarste in het nu en in de tijd.

Het koolstofbudget om binnen de grenzen van 2 °C opwarming te blijven is beperkt. Volgens het IPCC is er een ‘rapidly narrowing window of opportunity to enable climate resilient development’.⁵ De enige mogelijkheid die zij zien bestaat uit diepgaande, snelle en volgehouden adaptatiemaatregelen die nog voor 2030 worden ingezet. Daarbij erkent het IPCC gelijk dat dit op korte termijn hoge investeringen vraagt en potentieel disruptief is voor velen.

3. ‘NOOD BREEKT WET; NOOD BREEKT ECHTER GEEN RECHT’

Bij zijn proefschrift in 1993 nam Brainich von Brainich Felth als eerste stelling op ‘Nood breekt wet; nood breekt echter geen recht.’⁶ Een mooi uitgangspunt, maar lastiger om in de praktijk te verwezenlijken. Uit zijn beschrijving van het Nederlandse staatsnoodrecht volgt dat er de afgelopen eeuw in wetgeving voor noodsituaties meer en meer ruimte moest komen voor het onbegrensde en onbekende.⁷ Dat maakt de nood tot duiding van wat rechtvaardig is enkel groter. Zowel hij als andere auteurs op dit onderwerp (Van Dullemen en W.F. Prins) benoemen de toetsing aan noodzaak (terughoudend gebruik) zonder verder

5 IPCC 2023, p. 25.

6 E.T. Brainich von Brainich Felth, *Staatsnoodrecht* (diss. Leiden), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

7 Brainich von Brainich Felth 1993, p. 71.

een precieze invulling van de toe te passen kaders voor proportionaliteit en subsidiariteit.⁸

Hoe dan rechtvaardig te zijn en recht te doen, dat staat dus open. Wellicht komt dit omdat onze mensenrechten en democratische rechtsstaat een wereldwijd succes zijn.⁹ Dit ontstond mede doordat verdragen en constituties van oudsher met de tijdsgeest en maatschappelijke kwesties meebewegen: van rechten die vrijheid tot overheden vastlegden (de klassieke vrijheidsrechten met negatieve verplichtingen) tot positieve verplichtingen voor overheden (de meer sociaal-economische rechten). Hetzelfde geldt voor de eis van inhoudelijke beperkingsgronden en vereisten voor procedurele rechtvaardigheid.¹⁰ Steeds verwoorden mensenrechten, wat Möller zo mooi noemt, ‘the entitlement of every person to be treated with an attitude of respect for her autonomy’.¹¹

En zoals we vaak pas na een verlies ontdekken hoe goed we het hadden, zo kunnen ook verworvenheden in het recht onzichtbaar worden tot hun verdwijnen of beperken ervan. Om de meerwaarde van mensenrechten – vanuit het perspectief van rechthebbenden, vaak ook kiezers – te behouden vraagt dat om een relatie tot die rechten.¹² Een relatie die overigens niet puur rationeel ingevuld kan worden met mechanische beslisregels,

8 A.A.L.F. van Dullemen, *Staatsnoodrecht en rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1946; W.F. Prins, ‘Noodstaatsrecht’, *RMThemis* 1956, p. 77-128 en 305-351.

9 K. Möller, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford University Press 2012, hoofdstuk 8.

10 Een goed overzicht daarvan biedt J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

11 Möller 2012, p. 208.

12 Over een constitutioneel bewustzijn en de sociale werking van grondrechten, zie: A.E.M. Leijten, *Grondrechten, grondvertrouwen en de relationele constitutie* (oratie Tilburg), 2023.

zoals 'als A gebeurt, doen we X'. Dat zou de onmogelijkheid om van tevoren alle effecten van klimaatverandering te voorspellen evenals de waarde van procedurele rechtvaardigheid¹³ ontkennen. Een bredere invulling is dus vereist.

4. ZOEKTOCHT NAAR RECHTVAARDIGHEID

Nu het volstrekt duidelijk is dat ingrijpende en langdurige maatregelen noodzakelijk zijn, is het verleidelijk om op bestaande kaders terug te grijpen. Maar kan dat? Twee logische bronnen, ons staatsnoodrecht en onze mensenrechtencatalogus, lijken slecht op deze nieuwe situatie te passen. Klimaatverandering is geen oorlog, geen buitenlandse dreiging, geen binnenlands oproer, geen kortstondige buitengewone omstandigheid. Het is *man-made*, complex, en – hoezeer we verandering ook beginnen te merken – het echte probleem ligt in de toekomst. Kaders voor mensenrechten zijn overwegend gericht op afwegingen in het hier en nu: op concrete keuzes en individuele rechten. Steeds wordt een balans gevonden waarbinnen normen niet in conflict met elkaar zijn, maar aan elkaar grenzen en elkaar raken.¹⁴ Die uitgangspunten verenigen zich slecht met voornoemde urgentie en niet te vermijden disruptie.

In de zoektocht naar hoe wel tot recht en rechtvaardigheid te komen is het een mooi begin dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aandacht vraagt voor het zien

13 Onderzoek van de Amerikaanse hoogleraar psychologie en recht Tyler laat zien hoe procedurele rechtvaardigheid een verschil maakt in de ervaren legitimiteit van overheidsmaatregelen, zeker als de overheid zich opdringt aan burgers. Zie: T. Tyler, *Why People Obey the Law*, New Haven: Yale University Press 1990.

14 A. Tzanakopoulos, 'Collective security and human rights', in: E. de Wet & J. Vidmar (red.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 51.

van klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid, dat vroegtijdige en gerichte aandacht behoeft met goed onderbouwde keuzes.¹⁵ Dat opent de deur naar een oplossing.

Tijd is schaars, voorspelbaarheid ontbreekt en balans vinden in schaarste is schier onmogelijk. Bestuurders en politici staan dus voor *wicked problems*, ervaren hoge tijdsdruk en moeten beslissen zonder volledige informatie over doorwerking in ruimtelijke en temporele zin. Daarbij bestaat een tendens tot het centraal definiëren van perspectief en eenhoofdig beslissen. Voor een korte crisis kan dit werken, voor langdurige crises is het noodzakelijk vanuit een breder, meer pluraal perspectief te besluiten.¹⁶

Die noodzaak tot meerstemmigheid ontstaat extra omdat bestuurders bovengemiddeld man en middelbaar zijn, vaak een goed inkomen hebben en overwegend afkomstig zijn uit een beperkt aantal sociale netwerken. Dat bijvoorbeeld het perspectief van vrouwen in crises ontbreekt, is algemeen bekend – maar neemt zonder daaropvolgende mitigatie de gevolgen voor hun welzijn en leven niet weg. Dit geldt ook voor alle andere groepen die direct door crisisbesluitvorming geraakt worden zonder een luide stem te hebben: kinderen, migranten, personen met een ziekte of beperking, en zij die op de armoedegrens of in voortdurende financiële onzekerheid van salaris tot salaris leven.

15 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* (WRR-rapport 106), Den Haag: WRR 2023, p. 13-15.

16 P. Depla, 'Vertrouw de samenleving, ook in de aanpak van een crisis', in: H. Ismaïli M'hamdi e.a. (red.), *Maatschappelijke meerstemmigheid onder druk. Waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheidscrisis* (Centrum voor Ethiek en Gezondheid), Den Haag: Boom 2024, p. 173-178.

Alle reden dus de genoemde draden en patronen samen te brengen tot een weefsel waarin mensenrechten en belangenafweging in noodmaatregelen toegepast kunnen worden op een manier die maatschappelijk en bestuurlijk relevant blijft. Vroegtijdige en gerichte overweging biedt kans om klimaatverandering niet de katalysator te laten zijn van het vergroten van bestaande ongelijkheden, maar haar onderdeel te laten zijn van een oplossing: klimaatrechtvaardigheid. Daarbij moeten we niet schuwen creatief te zijn, zoals Heri recent al deed met haar voorstel om artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te herinterpreteren om klimaatverplichtingen voor overheden te doen ontstaan als onderdeel van de bescherming tegen onmenselijke behandeling.¹⁷

5. EEN ONSJE MEER

Waar de traditionele neiging is om in geval van een crisis, noodtoestand of buitengewone omstandigheid onze overheid een onsje van de burgerlijke vrijheden en procedures te laten schaven (de nood is immers hoog, de oplossing dichtbij!), betoog ik dat dit voor klimaatrechtvaardigheid onwenselijk is.

Klimaatverandering is het nieuwe normaal: wat vandaag buitengewoon is, is straks normaal. De zeldzaam hete zomer of eens-in-de-eeuw-storm komt straks veel vaker voor. Om zicht te houden op een normaal leefbare toekomst is nu buitengewone actie nodig. Die structurele component betekent dat derogatie aan rechten niet in beeld kan zijn. De ongekende – maar

17 C. Heri, 'Climate change before the European Court of Human Rights: Capturing risk, ill-treatment and vulnerability', *European Journal of International Law* 2022, afl. 3, p. 945-948.

langdurige – urgentie betekent dat naast noodzaak en proportionaliteit een alternatieve waarborg moet komen te staan ter bescherming van het individu. Het weten dat het emissiebudget beperkt is en het uitblijven van actie disproportioneel grote gevolgen voor de toekomst heeft, maakt dat klassieke en sociale rechten een relationele en temporele vorm moeten krijgen om rechtvaardigheid door tijd, generatie en samenleving te borgen. Dit alles moet uiteindelijk landen in een bestuurlijke praktijk die ermee uit de voeten kan: bestuurders die zich zeker voelen, ambtelijk juristen die kaders hebben om te wegen, en kiezers die hun belang gewogen zien – of ze nu gelijk krijgen of niet, of ze pijn houden of niet.

Welke maatregelen gerechtvaardigd zijn? En hoe je die motiveert?

Het antwoord heb ik nog niet. De lezer vermoed ik evenmin. Maar laten we daar de komende jaren samen uit komen. Het startpunt van het gesprek erover is het begin van klimaatrechtvaardigheid: van onderonsje naar een onsje meer.

KLIMAATRECHTVAARDIGHEID IN HET KONINKRIJK

*Tycho Scholten*¹

1. INLEIDING

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de regering aanbevolen om klimaatbeleid te benaderen als kwestie van verdelende en procedurele rechtvaardigheid.² In het betreffende rapport blijft het meest prangende en netelige vraagstuk op dit vlak echter grotendeels onbesproken, op een tekstkader van een halve pagina na. De vraag naar klimaatrechtvaardigheid rijst namelijk niet alleen voor Europees Nederland, maar ook voor het Koninkrijk der Nederlanden als geheel. Daarbij gaat het om zowel de Caribische openbare lichamen die deel uitmaken van Nederland, te weten Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dit essay beoogt aan te kaarten waarom we de koninkrijksdimensie van klimaatrechtvaardigheid niet over het hoofd mogen zien.

1 Tycho Scholten is promovendus bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* (WRR-rapport 106), Den Haag: WRR 2023.

2. EEN DUBBELE ONGELIJKHEID

Zoals de WRR erkent, is de impact van klimaatverandering op het Caribische deel van het Koninkrijk groter dan op het Europese deel. De Bovenwindse Eilanden liggen in een gevarenzone voor tropische orkanen, die frequenter en heviger kunnen worden door de opwarming van het zeewater.³ Voor alle zes de eilanden geldt dat de zeespiegelstijging het risico op permanente en tijdelijke overstromingen vergroot en dat weersomstandigheden (warmte, droogte, neerslag) extremer worden.⁴ Dergelijke veranderingen in het klimaat hebben negatieve consequenties voor de leefbaarheid, biodiversiteit, voedsel- en waterzekerheid en economie van de eilanden.⁵

Het contrast tussen kleine eilanden in de Cariben en rijke landen in West-Europa qua kwetsbaarheid voor en weerbaarheid tegen klimaatverandering is dus groot. Daar blijft het niet bij, want er is sprake van een dubbele ongelijkheid: eerstgenoemde eilanden hebben bovendien veel minder bijgedragen aan de broeikasgasuitstoot die ten grondslag ligt aan antropogene klimaatverandering dan laatstgenoemde landen.⁶ Dat zijn geen geïsoleerde fenomenen. De historische uitstoot van West-Europese landen is in causaal verband te brengen met hun

3 Zie: 'Orkaanseizoen 2024: druk, met een bijzondere stilte', knmi.nl, 2 december 2024.

4 Voor een bespreking per eiland, zie: International Panel on Deltas and Coastal Areas (IPDC), *Climate Adaptation in Deltas, Coasts and Islands*, Delft: IPDC 2024, par. 4.9-4.14.

5 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied* (AIV-advies 116), Den Haag: AIV 2020, p. 21-22.

6 A.K. Baptiste & K. Rhiney, 'Climate justice and the Caribbean: An introduction', *Geoforum* 2016/73, p. 17-21.

koloniale ondernemingen in onder andere de Cariben en de hedendaagse kwetsbaarheid van voormalige koloniën.⁷

Goede intenties op klimaatconferenties ten spijt worden de kosten voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering nog niet eerlijk gedeeld tussen overwegende vervuilers en overwegende slachtoffers. Dit is waar het schoentje van de verdelende rechtvaardigheid het meest wringt. Hoewel de WRR aangeeft dat de ‘internationale dimensie’ van rechtvaardig klimaatbeleid buiten de reikwijdte van het onderzoek valt,⁸ ligt dat anders voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Eventueel valt er over de autonome landen nog te discussiëren, maar Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken al veertien jaar onmiskenbaar deel uit van het land Nederland. Dit kan niet als iets internationaals afgedaan worden. Dus: hoe staat het er eigenlijk voor met klimaat-rechtvaardig beleid in het Koninkrijk?

3. KLIMAATVERDRAGEN EN KLIMAATBELEID

Om te beginnen zijn het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), het Kyotoprotocol en het Akkoord van Parijs enkel aanvaard en in werking getreden voor het Europese deel van het Koninkrijk.⁹ Hoewel het Koninkrijk als geheel internationaal rechtssubject en verdragspartij is, is de territoriale gelding van deze verdragen beperkt

7 Nederland schiet naar de dertiende plaats van grootste vervuilers ter wereld als men de historische uitstoot in voormalige koloniën meetelt. Dit komt met name door ontbossing, wat ook weer een negatieve impact heeft op klimaatweerberaarheid. Zie: S. Evans & V. Viisainen, ‘Revealed: Colonial rule nearly doubles UK’s historical contribution to climate change’, carbonbrief.org, 27 november 2023.

8 WRR 2023, p. 26-27.

9 D. Misiedjan, ‘Klimaat en het Koninkrijk: waarom de internationale klimaatafspraken niet gelden voor de Caribische eilanden’, *NJB* 2022/1354.

door middel van voorbehouden. Bijgevolg worden de Caribische delen van het Koninkrijk niet meegenomen in de rapportering over naleving van het UNFCCC en is er weinig aansporing geweest om voor die gebieden mitigatie- en vooral adaptatiebeleid uit te werken.

Voor Europees Nederland zijn de aangegane internationale afspraken omgezet in een reeks nationale instrumenten, zoals de Klimaatwet en het bijbehorende Klimaatplan 2021-2030. Hoewel er in de memorie van toelichting bij de Klimaatwet nog gerept wordt over de uitwerking van klimaatbeleid voor Caribisch Nederland,¹⁰ is Klimaatwet noch Klimaatplan daar vooralsnog van toepassing. In tegenstelling tot de Nederlandse gemeenten zijn de Caribische openbare lichamen bijvoorbeeld ook niet betrokken bij de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma en de Impulsregeling Klimaatadaptatie. Er is verder, voor zowel de openbare lichamen als de landen, een achterstand in het onderzoek naar klimaateffecten en de inventarisatie van klimaatschade.

De laatste tijd worden er wel grote stappen in de goede richting gezet. Zo vindt er meer kennisuitwisseling plaats over de gevolgen en bestrijding van klimaatverandering op de Caribische eilanden, bijvoorbeeld door het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut en het Kennisportaal Klimaatadaptatie.¹¹ Bovendien zijn alle eilanden opgenomen in het eerste rapport van het International Panel on Deltas and Coastal Areas

10 *Kamerstukken II* 2015/16, 34534, nr. 3, p. 22.

11 Zie bijv.: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *KNMI'23-klimaat-scenario's voor Nederland*, De Bilt: KNMI 2023; 'Climate Impact Atlas BES', bes.climateimpactatlas.com, geraadpleegd op 16 september 2024; 'Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden', klimaatadaptatienederland.nl, geraadpleegd op 16 september 2024.

(IPDC).¹² Ook politiek is er een verschuiving gaande: de zes eilanden en Nederland hebben in het voorjaar van 2024 een gezamenlijke klimaatagenda opgesteld.¹³ In reactie op het genoemde WRR-rapport gaf het kabinet reeds aan het belangrijk te vinden ‘om bij een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten ook te kijken naar Caribisch Nederland’.¹⁴ Uit een commissiedebat op 9 april 2024 en vragen over de uitvoering van het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland blijkt ten slotte dat het onderwerp op de radar van de Tweede Kamer staat.¹⁵

Dit overzicht van achterstanden en initiatieven is niet bedoeld om volledig te zijn, maar om een indruk te geven van de veelheid aan betrokken actoren en de complexiteit van de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Bij de Klimaatagenda zijn alle zes de eilanden betrokken, maar de ‘bijzondere gemeenten’ hebben natuurlijk een heel andere verhouding tot Nederland dan de autonome landen. Het Nederlandse kabinet kan zich uitspreken over klimaatbeleid in Caribisch Nederland – en ervoor gedagvaard worden voor de rechter, zoals in klimaatzaak *Bonaire* – maar niet over klimaatbeleid in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In de rijksministerraad zitten dan weer wel vertegenwoordigers van de landen, maar niet van de openbare lichamen. Ondertussen doubleert de Tweede Kamer in feite als Nederlandse wetgever en rijkswetgever. Bij verdragssluiting

12 IPDC 2024.

13 ‘Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk slaan handen ineen tegen klimaatverandering’, rijksoverheid.nl, 28 mei 2024.

14 *Kamerstukken II 2022/23*, 32813, nr. 1236.

15 Zie resp.: *Kamerstukken II 2023/24*, 32813, nr. 1409 en *Kamerstukken II 2022/23*, 33576, nr. 355.

gaat het om Nederlandse ministeries die een koninkrijks-aangelegenheid uitoefenen, desgewenst met betrokkenheid van Caribische landsorganen.

4. PARTICIPATIE EN ERKENNING

Aangezien hier geen ruimte is om het hele krachtenveld omtrent rechtvaardig klimaatbeleid in het Koninkrijk te bespreken, beperkt dit essay zich tot twee kernpunten. Ten eerste schort het aan procedurele rechtvaardigheid. Nog altijd zijn er structurele belemmeringen voor de inspraak van de Caribische landen in de rijksministerraad – de drie gevolmachtigde ministers zijn in de minderheid ten opzichte van de Nederlandse ministers – en in de procedure van rijkswetgeving – aan de Staten-Generaal zijn enkel de drie gevolmachtigde ministers met inspraakbevoegdheid toegevoegd. Doordat er nooit regelingen zijn gekomen voor geschillen tussen de landen en wetgeving in strijd met hoger recht,¹⁶ staan Aruba, Curaçao en Sint Maarten weinig pressiemiddelen ter beschikking.

Ten tweede mag erkennende rechtvaardigheid niet onbenoemd blijven. Ook dit perspectief is buiten de afbakening van het WRR-rapport gelaten. Dat terwijl erkenning van historisch onrecht, culturele verschillen en de positie van minderheids-groepen eigenlijk de derde pijler van klimaatrechtvaardigheid zou moeten vormen.¹⁷ Het hele idee van klimaatrechtvaardigheid is te herleiden tot de Environmental Justice Movement uit het Amerika van de jaren tachtig, een beweging die draaide om

16 Ondanks de opdracht in art. 12a resp. de grondslag in art. 49 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

17 M. Hourdequin, 'Climate change, climate engineering, and the "global poor": What does justice require?', *Ethics, Policy & Environment* (21) 2018, afl. 3, p. 270-288.

de andere milieuvaringen van niet-witte mensen.¹⁸ Een goede manier om uitdrukking te geven aan erkennende rechtvaardigheid is een mensenrechtelijke benadering, gestoeld op de menselijke waardigheid. Mensenrechten zijn eveneens vanaf het begin aanwezig in het discours omtrent milieurechtvaardigheid. Inmiddels is breed aanvaard dat klimaatverandering impact heeft op het genot van mensenrechten.¹⁹ Alle staatsmachten op de verschillende niveaus zouden er goed aan doen om overeenstemming met de fundamentele rechten van burgers overal in het Koninkrijk te beschouwen als voorwaarde voor klimaatrechtvaardigheid en andersom rechtvaardig klimaatbeleid als voorwaarde voor de borging van deze rechten.

18 Zie daarover: D.E. Taylor, 'The rise of the environmental justice paradigm: Injustice framing and the social construction of environmental discourses', *American Behavioral Scientist* (43) 2000, afl. 4, p. 534-535 en 537.

19 Bijv. door de UN Human Rights Council in Resolutie 41/21, ohchr.org, 12 juli 2019.

