

De beoordeling van scope 3 emissies in de vergunningverlening op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM



27 juni 2025

Ella Pijnacker Hordijk

Studentnummer: 6850774

Masterscriptie Staats- en bestuursrecht, Universiteit Utrecht

Begeleider: Prof. mr. dr. Ch.W. Backes

Tweede lezer: Prof. mr. dr. E.H.P Brans

Aantal woorden: 19.081

“There is a rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all”

Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023

Afkortingenlijst

Algemene maatregel van bestuur	AMvB
Besluit Activiteiten Leefomgeving	Bal
Besluit Kwaliteit Leefomgeving	Bkl
Europees Hof voor de Rechten van de Mens	EHRM
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	EVRM
<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>	ENNHRI
Gigaton CO ₂	GtCO ₂
Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie	EVA-Hof
Hof van Justitie van de Europese Unie	Hof van Justitie
<i>International Energy Agency</i>	IEA
<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>	IPCC
(Ministerie van) Klimaat en Groene Groei	KGG
Milieubelastende activiteit	MBA
Milieueffectrapport	MER
Milieueffectrapportage	mer
<i>Nationally Determined Contributions</i>	NDC's
Omgevingsbesluit	Ob
Omgevingswet	Ow
Richtlijn Industriële Emissies (Richtlijn 2010/75/EU)	RIE
Wet milieubeheer	Wm

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	6
1.1. AANLEIDING	6
1.2. ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.3. AFBAKENING	8
1.4. METHODOLOGIE	9
2. POSITIEVE VERPLICHTINGEN VAN DE ARTIKELEN 2 EN 8 EVRM	11
2.1. INLEIDING	11
2.2. WAT ZIJN POSITIEVE VERPLICHTINGEN?	12
2.3. POSITIEVE VERPLICHTINGEN IN DE CONTEXT VAN MILIEURISICO'S	12
2.3.1. Een adequaat wettelijk en bestuurlijk kader	13
2.3.2. De informatieverplichting en adequate procedures	15
2.3.3. Het ontstaan van een positieve verplichting: een 'real and immediate risk'	16
2.3.4. De 'margin of appreciation' van een verdragsstaat ten aanzien van milieurisico's	16
2.4. POSITIEVE VERPLICHTINGEN IN DE CONTEXT VAN KLIMAATVERANDERING	19
2.4.1. De gedifferentieerde beoordelingsmarge	19
2.4.2. Positieve verplichtingen ten aanzien van wet- en regelgeving	20
2.5. CONCLUSIE	23
3. DE CARBON BUDGET-BENADERING	24
3.1. INLEIDING	24
3.2. WAT IS HET CARBON BUDGET?	24
3.3. DE COMMON GROUND-METHODE EN DE ROL VAN DE WETENSCHAP	26
3.3.1. Wat is de common ground-methode?	27
3.3.2. De rol van wetenschappelijke consensus in Urgenda en Klimaseniorinnen	27
3.4. DE RELEVANTIE VAN DE CARBON BUDGET-BENADERING IN KLIMAATZAKEN	28
3.4.1. Het carbon budget en de fair share van een Staat	29
3.4.2. Het carbon budget binnen het toetsingskader van het EHRM	31
3.5. CONCLUSIE	32
4. DE PLICHT OM SCOPE 3 EMISSIES TE BETREKKEN IN DE VERGUNNINGVERLENING	33
4.1. INLEIDING	33
4.2. NIEUWE FOSSIELE ACTIVITEITEN EN HET RESTERENDE MONDIALE CARBON BUDGET	34
4.3. PEOPLE V. ARCTIC OIL	35

4.3.1. Relevante achtergrondinformatie.....	36
4.3.2. Het oordeel van het Noorse Hooggerechtshof.....	37
4.3.3. Enkele kritische noten	38
4.4. KAN NEDERLAND GEHOUDEN WORDEN OM SCOPE 3 EMISSIES TE BETREKKEN IN DE VERGUNNINGVERLENING?	38
4.4.1. Een weergave van de totale emissies	39
4.4.2. De toepassing van Klimaseniorinnen.....	40
4.4.3. Scope 3 emissies als onderdeel van het mondiale carbon budget	41
4.5. CONCLUSIE	42
5. DE BEOORDELING VAN SCOPE 3 EMISSIES ONDER DE OMGEVINGSWET	43
5.1. INLEIDING	43
5.2. DE SYSTEMATIEK VAN DE MER-RICHTLIJN.....	44
5.2.1. Het doel van de mer-richtlijn	44
5.2.2. De aanwijzing van projecten en de mer(-beoordelings)plicht.....	45
5.2.3. De milieueffectbeoordeling en de inhoud van het milieueffectrapport.....	46
5.2.4. De functie van de milieueffectrapportage	47
5.3. SCOPE 3 EMISSIES ALS ‘INDIRECTE EFFECTEN’	48
5.3.1. Greenpeace Nordic v Norway.....	49
5.3.2. De zienwijze van de Europese Commissie	51
5.3.3. Tussenconclusie.....	53
5.4. DE BEOORDELING VAN SCOPE 3 EMISSIES IN DE VERGUNNINGVERLENING VOOR EEN MBA	53
5.4.1. De aanwijzing van de milieubelastende activiteit.....	54
5.4.2. Het toepassingsgebied van de Omgevingswet: de fysieke leefomgeving	54
5.4.3. De territoriale reikwijdte van de Omgevingswet	55
5.4.4. Het tegengaan van klimaatverandering.....	56
5.4.5. Beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit.....	57
5.4.6. Artikel 16.53 Ow	58
5.5. CONCLUSIE	60
6. CONCLUSIE	61
LITERATUURLIJST	64
JURISPRUDENTIEREGISTER.....	69

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Uit recente ontwikkelingen blijkt dat een grootschalig juridisch debat is ontstaan over de positie van scope 3 emissies in de vergunningverlening voor activiteiten gericht op de winning van fossiele brandstoffen. Dergelijke emissies worden in het *Greenhouse Gas Protocol* gekarakteriseerd als indirecte emissies die ontstaan bij het gebruik van producten door derde partijen, zoals consumenten of andere organisaties.¹ Dit impliceert dat deze emissies per definitie uit bronnen ontstaan die worden beheerd door andere entiteiten in de waardeketen.² Hierdoor vallen scope 3 emissies grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de producent.³ Niettemin kunnen scope 3 emissies niet buiten beschouwing gelaten worden, aangezien deze emissies een substantieel aandeel vormen in de totale uitstoot van broeikasgassen. Zo bestaat circa 95% van de totale emissies van Shell uit scope 3 emissies.⁴

Gelet op de enorme omvang en impact van deze emissies betogen verschillende belangenorganisaties en individuen dat scope 3 emissies betrokken dienen te worden in de besluitvormingsprocedure alvorens het bevoegd gezag overgaat tot vergunningverlening voor nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen.⁵ Zo is op dit moment een zaak aanhangig bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over deze kwestie.⁶ Volgens de appellanten had Noorwegen de scope 3 emissies die zouden vrijkomen door de nieuwe olie- en gasvelden op grond van de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in de besluitvorming moeten betrekken.⁷ Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt namelijk dat verdragsstaten positieve verplichtingen hebben om de gezondheid en veiligheid van diens inwoners te beschermen door potentieel gevaarlijke activiteiten te reguleren.⁸ Ook is erkend dat burgers beschermd dienen te worden tegen het indirecte gevaar van

¹ World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development, 2011, p. 27.

NB: Het *Greenhouse Gas Protocol* is een wereldwijde standaard voor de verantwoording en de verslaglegging van de uitstoot van broeikasgasemissies door bedrijven, organisaties en overheden. Deze definitie wordt ook gehanteerd in de rechtspraak. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in *Milieudefensie/Shell* (Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 3.5).

² World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development, 2011, p. 27.

³ Brans & Peters 2024, p. 121.

⁴ Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 3.24.

⁵ Zie bijvoorbeeld: EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), Outer House, Court of Session (Schotland), 29 januari 2025, [2025] CSOH 10, Supreme Court (Verenigd Koninkrijk), 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*), Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), New South Wales Land and Environment Court (Australië), 27 november 2006, [2006] NSWLEC 720 (*Gray v The Minister for Planning and Ors*).

⁶ EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*).

⁷ EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*). Zie ook de claim: Greenpeace 2021.

⁸ EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 90.

broeikasgasemissies en de risico's die klimaatverandering met zich mee brengt, of kan brengen.⁹ Zo oordeelde het EHRM in de baanbrekende *Klimaseniorinnen*-uitspraak van april 2024 dat verdragsstaten op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM passende maatregelen dienen te treffen om de bestaande en potentiële gevolgen van klimaatverandering te mitigeren.¹⁰ Hiertoe dienen verdragsstaten een adequaat wettelijk kader op te stellen waarin nationale broeikasgasemissies worden gelimiteerd en gekwantificeerd, bijvoorbeeld door middel van een *carbon budget*.¹¹ Het oordeel van het EHRM over de vraag of Noorwegen een positieve verplichting heeft om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening is mogelijk zeer relevant voor Nederland. Zo heeft het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG, destijds nog: Economische Zaken en Klimaat) in 2021 een verzoek ontvangen van Vermilion Energy Netherlands B.V. voor het winnen van aardgas in Drenthe.¹² In het najaar van 2023 zijn het milieueffectrapport (ook wel: het MER) Fase 1 en de integrale effectenanalyse afgerond.¹³ Na het kiezen van de voorkeurslocatie worden de effecten van de ondergrond in het MER fase 2 onderzocht.¹⁴ In het eerste omvangrijke MER – dat 481 pagina's telt – wordt niet ingegaan op de omvang van de scope 3 emissies die zullen vrijkomen bij de verbranding van het gewonnen aardgas.¹⁵ Het tweede MER is tot op heden nog niet beschikbaar en het is dus ook niet duidelijk of de scope 3 emissies meegewogen worden in de besluitvorming alvorens de vergunning wordt verleend.

Indien wordt aangenomen dat verdragsstaten op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM een positieve verplichting hebben om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening, rijst de vraag of de Omgevingswet voorziet in een toereikende wettelijke grondslag om deze emissies daadwerkelijk mee te wegen in de besluitvormingsprocedure alvorens een omgevingsvergunning wordt verleend.

Kortom, kan op basis van de jurisprudentie van het EHRM mogelijk beredeneerd worden dat de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht is om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening voor activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen? En kan gesteld worden dat – indien de scope 3 emissies mogelijk inzichtelijk zijn gemaakt in een MER – het bestuursorgaan bevoegd is om de omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit op grond van de scope 3 emissies te weigeren?

⁹ Bleeker 2024, p. 660, EHRM 9 april 2024, No. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*), r.o. 414-422. (Hierna: *Klimaseniorinnen*).

¹⁰ *Klimaseniorinnen*, r.o. 545.

¹¹ *Klimaseniorinnen* r.o. 570.

¹² 'Gaswinning VDW', rvo.nl, 30 mei 2025.

¹³ 'Gaswinning VDW', rvo.nl, 30 mei 2025.

¹⁴ 'Gaswinning VDW', rvo.nl, 30 mei 2025.

¹⁵ 'Mer Gaswinning VDW', rvo.nl, 22 april 2022.

1.2. Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

Is de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening voor activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen en voorziet de Omgevingswet in een toereikende wettelijke grondslag hiertoe?

Deelvragen:

Ten aanzien van de artikelen 2 en 8 EVRM en het carbon budget:

- a) Welke positieve verplichtingen hebben verdragsstaten op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM in de context van klimaatverandering?
- b) Wat is de carbon budget-benadering en welke rol speelt het bij de concretisering van de positieve verplichtingen voor verdragsstaten?
- c) Hoe verhoudt het resterende mondiale carbon budget zich tot de scope 3 emissies die vrijkomen uit nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen?

Ten aanzien van de beoordeling van scope 3 emissies in de vergunningverlening:

- d) Wat is het doel van de mer-richtlijn (Richtlijn 2011/92/EU) en van de milieueffectrapportage?
- e) Kunnen scope 3 emissies geduid worden als ‘indirecte effecten’ in de zin van de mer-richtlijn?
- f) Biedt de Omgevingswet een grondslag tot weigering van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, indien inzichtelijk is gemaakt dat de activiteit leidt tot significante scope 3 emissies?

1.3. Afbakening

Zoals blijkt uit de vraagstelling ga ik alleen in op scope 3 emissies die vrijkomen bij de verbranding van fossiele brandstoffen. Deze keuze is zo gemaakt, omdat uit het zesde *Assessment Report* van de *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) volgt dat 81 tot 91% van de totale antropogene CO₂-uitstoot bestaat uit dergelijke emissies.¹⁶

Inzake de positieve verplichtingen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM besteed ik met name aandacht aan de materiële verplichting tot het opzetten en handhaven van een adequaat wettelijk kader. Gezien de beperkte reikwijdte van dit onderzoek wordt slechts zeer kortstondig ingegaan op de informatieverplichting en de verplichting tot het treffen van adequate procedures. Daarnaast ziet dit onderzoek niet op de ontvankelijkheidsvraag in relatie tot de verdragsbepalingen. Hoewel de (verbrede)

¹⁶ Sandvig & Voigt 2024, p. 236. Zie: IPCC 2021, p. 676.

opvatting van het EHRM over de ‘*victim status of individuals*’ en de ‘*locus standi by associations*’ zeer interessant is, wordt dit in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.¹⁷

Daarnaast voorziet de analyse omtrent de vraag of de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht is om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening, slechts in een bespreking van enkele materiële discussiepunten. Vanwege de beperkte omvang leent dit onderzoek zich niet tot een volledige behandeling van de procedurele aspecten van de voorliggende vraag. Daarnaast wordt niet ingegaan op de rol van de artikelen 2 en 8 EVRM in civielrechtelijke procedures.

Ten aanzien van de beoordeling van scope 3 emissies in de vergunningverlening dient te worden vermeld dat ik alleen inga op de werking van de mer-richtlijn (Richtlijn 2011/92/EU), die betrekking heeft op projecten. De SMB-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EU), die ziet op plannen, wordt buiten beschouwing gelaten. Daarnaast bespreek ik alleen de bepalingen uit de mer-richtlijn, de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB’s die mogelijk relevant zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen.

1.4. Methodologie

Het voorliggende scriptieonderzoek kan worden gekwalificeerd als een praktijkgericht onderzoek.¹⁸ Deze scriptie richt zich op enkele ontwikkelingen en rechtsvragen die zich hebben voorgedaan in de praktijk (aldus: de rechtspraak). Het geldende recht – waaronder ook jurisprudentie – wordt geïnventariseerd en geanalyseerd, met als doel om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen.¹⁹ Om de voorliggende hoofdvraag te beantwoorden zijn verschillende deelvragen geformuleerd. De aard van deze onderzoeksvragen kunnen als volgt worden gekwalificeerd. De hoofdvraag heeft een voorspellend en beschrijvend karakter.²⁰ De verschillende deelvragen zijn beschrijvend, voorspellend en evaluatief van aard.²¹

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen heb ik hoofdzakelijk literatuur- en jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 heb ik veelal gebruik gemaakt van jurisprudentie van het EHRM, de Hoge Raad (meer specifiek: *Urgenda*) en verschillende gerechtelijke instanties buiten de Europese Unie (EU). Om deze jurisprudentie verder te kunnen duiden heb ik gebruik gemaakt van literatuur, zoals boeken, artikelen en annotaties. Ook heb ik veelvuldig gekeken naar rapporten uit andere wetenschappelijke disciplines, zoals de rapporten van het IPCC.

¹⁷ Zie hierover: Klimaseniorinnen r.o. 458 t/m r.o. 505.

¹⁸ Curry-Sumner e.a. 2010, p. 4.

¹⁹ Curry-Sumner e.a. 2010, p. 4.

²⁰ Curry-Sumner e.a. 2010, p. 5.

²¹ Curry-Sumner e.a. 2010, p. 18 – 19.

In hoofdstuk 5 heb ik voornamelijk onderzoek gedaan naar de bestaande wetgeving (de mer-richtlijn en de Omgevingswet) en de ondersteunende stukken, zoals toelichtingsdocumenten, Kamerstukken en Tekst & Commentaar. Daarnaast heb ik mij hoofdzakelijk verdiept in jurisprudentie van het Hof van Justitie en het EVA-Hof. Tot slot heb ik wederom gebruik gemaakt van literatuur om meer diepgang te kunnen bieden aan de inhoudelijke discussie.

2. Positieve verplichtingen van de artikelen 2 en 8 EVRM

2.1. Inleiding

Hoewel het EVRM geen zelfstandige bepaling kent die het recht op bescherming van het milieu als zodanig erkent²², komt aan de artikelen 2 en 8 EVRM in milieuzaken veel betekenis toe.²³ Artikel 2 EVRM schrijft voor dat het recht van eenieder op leven *bij wet* wordt beschermd. Artikel 8 EVRM voorziet in het recht op respect voor privé, familie- en gezinsleven. De reikwijdte van dit artikel is ruim en wordt in grote mate vormgegeven door jurisprudentie van het EHRM.²⁴ Het belangrijkste onderscheid tussen de artikelen 2 en 8 EVRM, is dat artikel 2 met name betrekking heeft op levensbedreigende risico's, terwijl artikel 8 voornamelijk van toepassing is op niet-levensbedreigende risico's.²⁵ Uit de baanbrekende rechterlijke uitspraken inzake *Urgenda* (van de Hoge Raad) en *Klimaseniorinnen* (van het EHRM) volgt dat de verdragsbepalingen – in het bijzonder artikel 8 – kunnen worden ingeroepen ter bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering.²⁶ Sterker nog, het Gerechtshof Den Haag overwoog in *Milieudefensie/Shell* dat er “geen twijfel over kan bestaan dat de bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering een mensenrecht is.”²⁷

Het EHRM heeft, anders dan de Hoge Raad in *Urgenda*, geoordeeld dat de (vermeende) tekortkomingen in het klimaatbeleid van Zwitserland niet leiden tot een schending van artikel 2 EVRM, omdat het twijfelachtig is of dit levensbedreigende gevolgen heeft.²⁸ Niettemin houdt het in zijn beoordeling ook rekening met de beginselen die zijn ontwikkeld onder artikel 2 EVRM, aangezien deze in grote mate vergelijkbaar zijn met de beginselen onder artikel 8 EVRM.²⁹ Uit eerdere jurisprudentie van het EHRM volgt tevens dat de omvang van de positieve verplichtingen – ten aanzien van gevaarlijke activiteiten – van de artikelen 2 en 8 EVRM grotendeels overlappen.³⁰ Gezien de onderlinge samenhang zijn de

²² Bauw & Brans 2023, p. 250.

²³ Artikel 2 EVRM: Recht op leven - 1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

Artikel 8 EVRM: Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven – 1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

²⁴ Kranenborg 2025, in: *T&C Privacy- en gegevensbeschermingsrecht*, art. 8 EVRM (online, bijgewerkt 1 januari 2025).

Zie bijvoorbeeld: EHRM 29 april 2002, No. 2346/02, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*) r.o. 61, waarin wordt gesteld dat het privéleven de “fysieke en psychologische integriteit van een persoon” omvat.

²⁵ Van Dam 2020, p. 387.

²⁶ Brans en Scheltema 2025, p. 3. Zie ook: Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.17.

²⁷ Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.17.

²⁸ Brans & De Vries 2024, p. 339. Zie: *Klimaseniorinnen* r.o. 536.

²⁹ *Klimaseniorinnen* r.o. 537.

³⁰ De Jong 2017, p. 55. NB: Overigens vallen onder ‘gevaarlijke activiteiten’ alle activiteiten die een potentieel risico kunnen vormen voor het (privé)leven van mensen, zie: EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, (*Brincat t. Malta*).

beginselen volgens het EHRM ook geschikt om toe te passen in procedures met betrekking tot klimaatverandering.³¹ Daarom zullen de artikelen 2 en 8 EVRM in samenhang behandeld worden in het onderstaande hoofdstuk.

In dit hoofdstuk ga ik in op de vraag wat de invulling van de positieve verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM is ten aanzien van milieurisico's en – in het bijzonder – ten aanzien van de context van klimaatverandering. In paragraaf 2.2. omschrijf ik wat positieve verplichtingen zijn, waarna ik in paragraaf 2.3. in ga op het algemene kader van de positieve verplichtingen voor verdragsdragsstaten ten aanzien van milieurisico's. In paragraaf 2.4. bespreek ik de positieve verplichtingen binnen de specifieke context van klimaatverandering en klimaatmitigatie, waarna ik in paragraaf 2.5. afsluit met een conclusie.

2.2. Wat zijn positieve verplichtingen?

Wat verdragsstaten tegen milieurisico's en klimaatverandering dienen te doen, vloeit voort uit de invulling en concretisering van de positieve verplichtingen die het EHRM heeft vastgesteld in zijn jurisprudentie. De verdragsbepalingen omvatten verplichtingen voor verdragsstaten om zich te onthouden van gedragingen die mensenrechten kunnen aantasten.³² De verdragsbepalingen omvatten tevens verplichtingen om burgers *actief* te beschermen tegen schadelijke gedragingen en gebeurtenissen.³³ Deze laatste categorie wordt ook wel aangeduid als “positieve verplichtingen”. Deze verplichtingen kunnen worden onderscheiden in materiële en procedurele verplichtingen.³⁴ De materiële verplichtingen hebben betrekking op de fase “voorafgaand en rondom de verwezenlijking van het risico”.³⁵ Procedurele verplichtingen zien op de fase nadat het risico zich heeft voorgedaan.³⁶ Een – voor milieuzaken – zeer belangrijke materiële verplichting is het opzetten en handhaven van een adequaat wettelijk kader.³⁷ Dit wordt ook wel aangemerkt als de plicht om passende maatregelen te treffen.³⁸ Daarnaast hebben verdragsstaten een zogeheten onderzoeks- en informatieverplichting.³⁹

2.3. Positieve verplichtingen in de context van milieurisico's

Alvorens in te gaan op de invulling van de positieve verplichtingen van de artikelen 2 en 8 EVRM ten aanzien van klimaatverandering, zet ik eerst uiteen welke positieve verplichtingen gelden voor

³¹ Klimaseniorinnen r.o. 537.

³² Van Dam 2020, p. 386.

³³ Van Dam 2020, p. 386.

³⁴ Van Dam 2020, p. 388.

³⁵ Van Dam 2020, p. 388.

³⁶ Van Dam 2020, p. 388.

³⁷ Van Dam 2020, p. 388. Dit werd recent bevestigd in Klimaseniorinnen r.o. 567.

³⁸ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.2.2.

³⁹ Bauw & Brans 2023, p. 250.

verdragsstaten ten aanzien van milieurisico's in het algemeen.⁴⁰ Daaropvolgend omschrijf ik wanneer deze verplichtingen optreden en welke factoren meewegen bij de vraag of een verdragsstaat aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan. Een belangrijk onderdeel hiervan is of de betreffende verdragsstaat binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven.

Het EHRM stelt in *Klimaseniorinnen* voorop dat de te nemen maatregelen om een effectieve bescherming te waarborgen per geval kunnen variëren, omdat dit afhankelijk is van de ernst van de inbreuk op de verdragsrechten en de grootte van de last voor de verdragsstaat.⁴¹ Desondanks biedt het EHRM aan de hand van eerdere rechtspraak een kader.⁴² Het EHRM identificeert factoren die relevant zijn voor de beoordeling van de inhoud van de positieve verplichtingen van de verdragsstaat in de context van milieuschade.⁴³ Voorts wordt benadrukt dat, om de positieve verplichtingen in het geding te brengen, er bewijs moet zijn dat sprake is van een risico dat een bepaalde drempel overschrijdt.⁴⁴ Er moet een causaal verband zijn tussen het risico en de vermeende tekortkoming in de nakoming van de positieve verplichtingen.⁴⁵ Kortgezegd gaat het hier om de vraag wanneer iemand een slachtoffer (*victim*) is in de context van klimaatverandering.

2.3.1. Een adequaat wettelijk en bestuurlijk kader

Verdragsstaten dienen het recht op privé(leven) van individuen en burgers binnen hun jurisdictie actief te beschermen door middel van adequate maatregelen, bestaande uit een effectief wettelijk en bestuurlijk kader. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in jurisprudentie van het EHRM. De verplichting om het recht op leven *bij wet* te beschermen werd, ten aanzien van artikel 2 EVRM, door het EHRM in 1998 voor het eerst geformuleerd in de zaak *L.C.B t. VK*:

*“The first sentence of Article 2 § 1 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction.”*⁴⁶

Volgens het EHRM is het voor de beoordeling van deze vraag belangrijk of de Staat “alles heeft gedaan” om te voorkomen dat het recht op leven van burgers binnen zijn jurisdictie gevaar loopt.⁴⁷ Dit wordt ook

⁴⁰ Dit onderscheid maakt het EHRM in *Klimaseniorinnen* r.o. 538.

⁴¹ *Klimaseniorinnen* r.o. 438.

⁴² *Klimaseniorinnen* r.o. 438.

⁴³ *Klimaseniorinnen* r.o. 438.

⁴⁴ *Klimaseniorinnen* r.o. 438.

⁴⁵ *Klimaseniorinnen* r.o. 438.

⁴⁶ EHRM 9 juni 1998, No, 23414/94, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002341394, (*L.C.B. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 36.

⁴⁷ EHRM 9 juni 1998, No, 23414/94, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002341394, (*L.C.B. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 36.

wel de preventieve beschermingsplicht genoemd.⁴⁸ In *Öneryildiz* zette het EHRM – ten aanzien van artikel 2 EVRM – voorts uiteen wat precies begrepen kan worden onder de “*appropriate steps*”:

*“The positive obligation entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life.”*⁴⁹

Een verdragsstaat is dus verplicht om een wettelijk en bestuurlijk kader (*legislative and administrative framework*) op te stellen.⁵⁰ Een onderdeel hiervan is dat een verdragsstaat de gezondheid en veiligheid van mensen dient te beschermen door potentieel gevaarlijke activiteiten te reguleren.⁵¹ Verdragsstaten zijn derhalve verplicht om – in de specifieke context van gevaarlijke activiteiten – een vergunningstelsel op te stellen, toezicht te houden en de activiteit te reguleren.⁵²

Daarnaast overwoog het EHRM in *Öneryildiz* dat het recht op leven zich tevens uitstrekt tot publieke en private activiteiten.⁵³ Hierdoor rusten de positieve verplichtingen ook op de verdragsstaat indien sprake is van een horizontale verhouding.⁵⁴ In *K.U. t. Finland* is bevestigd dat de horizontale werking ook geldt voor artikel 8 EVRM.⁵⁵ Dit betekent dat een verdragsstaat maatregelen moet nemen om te voorkomen dat burgers jegens elkaar inbreuk maken op de rechten zoals beschermd in de artikelen 2 en 8 EVRM.⁵⁶

Ook voor artikel 8 EVRM geldt dat de Staat een positieve verplichting heeft tot het opstellen van een wettelijk en bestuurlijk kader. Zo overwoog het EHRM in 1979 in de zaak *Marckx t. België* als volgt:

*“As envisaged by Article 8, respect for family life implies in particular, in the Court’s view, the existence in domestic law of legal safeguards that render possible as from the moment of birth the child’s integration in his family”*⁵⁷

⁴⁸ De Jong 2017, p. 53.

⁴⁹ EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 89.

⁵⁰ De Jong 2017, p. 53.

⁵¹ EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 90.

⁵² EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 90.

⁵³ EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 71.

⁵⁴ De Jong 2017, p. 148.

⁵⁵ EHRM 2 december 2008, No. 2872/02, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U. t. Finland*), r.o. 43.

⁵⁶ De Jong 2017, p. 148.

⁵⁷ EHRM 13 juni 1979, No. 6833/74, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, (*Marckx t. België*) r.o. 31.

In *Liebscher t. Oostenrijk* bevestigde het EHRM dat de positieve verplichting onder artikel 8 EVRM – net zoals onder artikel 2 EVRM – ziet op een voorziening in een regelgevend kader met de daarbij behorende handhavingsmechanismen.⁵⁸

Het EHRM heeft ten aanzien van de positieve verplichting om passende maatregelen te treffen voorts overwogen dat een verdragsstaat verplicht is om het wettelijke kader effectief toe te passen in de praktijk.⁵⁹ Immers, dergelijke verplichtingen dienen weinig doel als ze niet daadwerkelijk worden uitgevoerd.⁶⁰ Het EHRM doet hier een schepje bovenop door te stellen dat het EVRM is bedoeld om daadwerkelijke rechten (*effective rights*) te beschermen en geen illusoire (*illusory*).⁶¹ Het benadrukt dat het bestaan van een sanctiesysteem (*sanction system*) niet volstaat als dit niet tijdig en doeltreffend wordt toegepast.⁶²

2.3.2. De informatieverplichting en adequate procedures

Het EHRM heeft in eerdere uitspraken over de artikelen 2 en 8 EVRM geoordeeld dat alle betrokken personen dienen te worden geïnformeerd over mogelijk levensbedreigend gevaar⁶³, ofwel over een specifiek risico dat wordt veroorzaakt door een gevaarlijke activiteit.⁶⁴ Dit wordt ook wel de informatieverplichting genoemd. Daarnaast omvat de door het EHRM geformuleerde preventieve beschermingsplicht voor verdragsstaten ook de plicht om te voorzien in adequate procedures (*appropriate procedures*) waardoor (processuele) tekortkomingen en fouten kunnen worden geïdentificeerd.⁶⁵ In *Klimaseniorinnen* heeft het EHRM in de algemene uiteenzetting benadrukt dat de informatieverplichting bij milieukwesties door de verdragsstaten in acht moet worden genomen.⁶⁶

⁵⁸ Kranenborg 2025, in: *T&C Privacy- en gegevensbeschermingsrecht*, art. 8 EVRM (online, bijgewerkt 1 januari 2025).

EHRM 6 april 2021, No. 5434/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher t. Oostenrijk*), r.o. 61.

⁵⁹ *Klimaseniorinnen* r.o. 538, zie: EHRM 16 januari 2018, No. 23383/12,

ECLI:CE:ECHR:2018:0116JUD002338312 (*Cuenca Zarzoso t. Spanje*) r.o. 51.

⁶⁰ EHRM 16 januari 2018, No. 23383/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0116JUD002338312 (*Cuenca Zarzoso t. Spanje*) r.o. 51.

⁶¹ EHRM 16 januari 2018, No. 23383/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0116JUD002338312 (*Cuenca Zarzoso t. Spanje*) r.o. 51.

⁶² EHRM 16 januari 2018, No. 23383/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0116JUD002338312 (*Cuenca Zarzoso t. Spanje*) r.o. 51.

⁶³ De Jong 2017, p. 55, EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 90.

⁶⁴ Bauw & Brans 2023, p. 252.

⁶⁵ EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, (*Brincat t. Malta*) r.o. 101.

⁶⁶ *Klimaseniorinnen* r.o. 538.

2.3.3. *Het ontstaan van een positieve verplichting: een ‘real and immediate risk’*

Om te beoordelen of een verdragsstaat aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan, is het van belang om vast te stellen wanneer deze verplichtingen worden ‘geactiveerd’. Uit *Osman t. Verenigd Koninkrijk* volgt dat niet elk risico op een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM meebrengt dat van overheden verwacht kan worden dat het maatregelen treft om dit te voorkomen.⁶⁷ Het EHRM stelt hierover dat de positieve verplichting ontstaat als de overheid wist, of behoorde te weten (*knew, or ought to have known*) dat in de betreffende situatie een reëel en direct risico (*real and immediate risk*) zou optreden voor het leven van een individu, of een groep individuen.⁶⁸ Het begrip ‘*immediate*’ houdt niet in dat sprake moet zijn van een kort tijdsverloop tussen het optreden en het verwezenlijken van het gevaar, maar dat sprake moet zijn van een gevaar dat de betrokken personen rechtstreeks bedreigt.⁶⁹ Als de overheid in dat geval heeft nagelaten om – binnen zijn bevoegdheden – maatregelen te treffen, is sprake van een schending van de positieve verplichting.⁷⁰ In dit verband moet worden opgemerkt dat de verplichting om passende maatregelen te nemen mede inhoudt dat verdragsstaten gehouden zijn om preventieve maatregelen te nemen, ook als niet zeker is dat het gevaar zich zal verwezenlijken.⁷¹ De Hoge Raad overweegt in *Urgenda* – onder verwijzing naar een uitspraak van het EHRM – dat dit strookt met het voorzorgsbeginsel.⁷² In *Tatar v Roemenië* oordeelde het EHRM dat Roemenië in de betreffende casus geen goed onderzoek had verricht naar de risico’s van goudwinning voor de gezondheid en het milieu en dat Roemenië om die reden niet aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan.⁷³ Het EHRM benadrukte dat activiteiten die mogelijk ernstige of onomkeerbare schade aan het milieu kunnen veroorzaken, volgens het voorzorgsbeginsel niet mogen worden uitgevoerd.⁷⁴ Dit is ook het geval indien er geen sluitend wetenschappelijk of technisch bewijs is.⁷⁵

2.3.4. *De ‘margin of appreciation’ van een verdragsstaat ten aanzien van milieurisico’s*

Bij de beoordeling van de vraag of een verdragsstaat heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen, dient te worden nagegaan of de verdragsstaat – bij het implementeren en het uitvoeren van maatregelen

⁶⁷ Bauw & Brans 2023, p. 250, zie: EHRM 28 oktober 1998, No. 23452/94, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 116.

⁶⁸ EHRM 28 oktober 1998, No. 23452/94, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 116.

⁶⁹ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.2.2. De Hoge Raad verwijst hiervoor naar verschillende uitspraken van het EHRM: te weten: EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*), r.o. 98-101, EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02 (*Budayeva e.a./Rusland*), r.o. 147-158 & EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), r.o. 165 en 174-180.

⁷⁰ EHRM 28 oktober 1998, No. 23452/94, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 116.

⁷¹ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.2. Zie: EHRM 10 november 2004, No. 46117/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, (*Taskin e.a. t. Turkije*), r.o. 113.

⁷² Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.2.

⁷³ EHRM 27-01-2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380 (*Tătar/Roemenië*), NJB 2009, 703, p. 2.

⁷⁴ EHRM 27-01-2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380 (*Tătar/Roemenië*), NJB 2009, 703, p. 2.

⁷⁵ EHRM 27-01-2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380 (*Tătar/Roemenië*), NJB 2009, 703, p. 2.

– binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven (*margin of appreciation*).⁷⁶ Het uitgangspunt hierbij is dat de keuze van de in te zetten middelen *in beginsel* binnen de beoordelingsruimte van de verdragsstaat valt.⁷⁷ Het EHRM hanteert hierbij – ten aanzien van milieurisico’s – een ‘ruime’ marge: zelfs als de verdragsstaat heeft nagelaten om een bepaalde maatregel uit te voeren die wettelijk is vastgelegd, kan nog steeds aan de positieve verplichting voldaan worden via andere middelen.⁷⁸ Volgens het EHRM mag geen disproportionele last op overheden worden gelegd, in het bijzonder ten aanzien van keuzes die moeten worden gemaakt vanwege prioriteringskwesaties en financiële middelen.⁷⁹ Overigens heeft de verdragsstaat geen ruime beoordelingsmarge bij de vraag *of* het maatregelen treft, indien er sprake is van een ‘*real and immediate risk*’.⁸⁰

Ten aanzien van de te nemen maatregelen kan wel een ondergrens geformuleerd worden, namelijk dat deze ‘redelijk en geschikt’ moeten zijn.⁸¹ Volgens het EHRM valt het binnen de bevoegdheid van de rechter om te beoordelen of de verdragsstaat de zaak met de nodige zorgvuldigheid (*due diligence*) heeft benaderd en of alle tegenstrijdige belangen in overweging zijn genomen.⁸² Zo overwoog het EHRM in *Jugheli t. Georgië* dat hier niet aan voldaan was, omdat Georgië in de betreffende casus geen relevante milieuraapporten had aangedragen en niet kon voorzien in documenten waarin het beleid werd toegelicht.⁸³ De Hoge Raad formuleert in *Urgenda* – op basis van jurisprudentie van het EHRM – tevens de maatstaf dat het beleid dat de verdragsstaat bij het nemen van de maatregelen voert, consistent moet zijn en dat de maatregelen tijdig genomen moeten worden.⁸⁴

Daarnaast moet nog worden opgemerkt dat er geen sprake is van een ‘resultaatsverplichting’ ten aanzien van de te beschermen verdragsbepalingen. Indien het (potentiële) gevaar zich heeft verwezenlijkt, betekent dit niet dat automatisch sprake is van een schending van de positieve verplichting als de verdragsstaat redelijke en geschikte maatregelen heeft genomen om dit gevaar te voorkomen.⁸⁵ Het EHRM stelde hierover in *Stoicescu/Roemenië* dat de positieve verplichting tot het nemen van passende

⁷⁶ Klimaseniorinnen r.o. 538.

⁷⁷ EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), r.o. 160.

⁷⁸ EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), r.o. 160.

⁷⁹ EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), r.o. 160.

⁸⁰ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.2.

⁸¹ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.2.

⁸² EHRM 25 november 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1125JUD004344902, (*Mileva e.a. t. Bulgarije*), r.o. 98.

⁸³ EHRM 13 juli 2017, No. 38342/05, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, (*Jugheli e.a. t. Georgië*), r.o. 76.

⁸⁴ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.3. Zie bijvoorbeeld: EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), r.o. 128, EHRM 26 juli 2011, No. 9718/03, ECLI:CE:ECHR:2011:0726JUD000971803, (*Stoicescu t. Roemenië*), r.o. 59.

⁸⁵ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.4.

maatregelen niet leidt tot een verplicht resultaat, maar dat deze erop ziet dat de betreffende maatregelen genomen worden.⁸⁶

In *Klimaseniorinnen* heeft het EHRM, in aanvulling op eerdere uitspraken, een aantal uitgangspunten geformuleerd die in acht genomen dienen te worden bij het beoordelen van de vraag of de betreffende Staat – ten aanzien van *algemene milieurisico's* – binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven.⁸⁷ Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat:

- a) omdat kwesties rondom milieubeleid complex zijn, moet de rechter eerst beoordelen of het besluitvormingsproces adequaat is verricht;⁸⁸
- b) de rechter moet alle procedurele aspecten in overweging nemen, waaronder het betrokken beleid en de beleidskeuzes, de mate waarin de opvattingen van individuen tijdens de besluitvormingsprocedure in aanmerking zijn genomen en of procedurele waarborgen beschikbaar waren;⁸⁹
- c) in gevallen dat een besluitvormingsprocedure gaat over milieubeleid, moet de procedure gepaste onderzoeken bevatten om het bevoegd gezag in staat te stellen om een *fair balance* te vinden tussen de verschillende belangen.⁹⁰ Het is in ieder geval belangrijk dat de effecten van de potentieel voor het milieu gevaarlijke activiteiten, vooraf worden voorspeld en geëvalueerd;⁹¹
- d) het publiek moet toegang hebben tot de uitkomsten van deze onderzoeken, waardoor zij op de hoogte zijn van het risico waar zij aan worden blootgesteld;⁹²
- e) de betrokken individuen moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun belangen te behartigen in de besluitvormingsprocedure ten aanzien van milieukwesties, wat betekent dat zij daadwerkelijk moeten kunnen deelnemen aan de relevante procedures.⁹³ Daarnaast dient hun inspraak in overweging te worden genomen.⁹⁴

⁸⁶ EHRM 26 juli 2011, No. 9718/03, ECLI:CE:ECHR:2011:0726JUD000971803, (*Stoicescu t. Roemenië*), r.o. 59.

⁸⁷ *Klimaseniorinnen* r.o. 539.

⁸⁸ *Klimaseniorinnen* r.o. 539, Zie: EHRM 10 november 2004, No. 46117/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, (*Taskin e.a. t. Turkije*), r.o. 117-118.

⁸⁹ *Klimaseniorinnen* r.o. 539. Zie: EHRM 8 juli 2023, No. 36022/97, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, (*Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 104.

⁹⁰ *Klimaseniorinnen* r.o. 539. EHRM 8 juli 2023, No. 36022/97, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, (*Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 128.

⁹¹ *Klimaseniorinnen* r.o. 536. Zie: EHRM 14 februari 2025, No. 31965, ECLI:CE:ECHR:2012:0214JUD003196507, (*Hardy and Maile t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 220.

⁹² *Klimaseniorinnen* r.o. 539. Zie: EHRM 27 januari 2009, No. 67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101, (*Tătar t. Roemenië*), r.o. 113. NB: Ten aanzien van risico's voor de volksgezondheid of het milieu vloeit eenzelfde verplichting ook voort uit het Verdrag van Aarhus.

⁹³ *Klimaseniorinnen* r.o. 539, zie ook r.o. 292 & 537.

⁹⁴ *Klimaseniorinnen* r.o. 539, zie ook r.o. 292 & 537.

Uit het voorgaande vloeit voort dat een afweging moet worden of sprake is van een redelijk evenwicht (*fair balance*) tussen de belangen van de individuele betrokkene en het collectieve belang dat wordt gediend door de verdragsstaat.⁹⁵

Tot slot dient opgemerkt te worden dat een rechter rekening dient te houden met de specifieke omstandigheden van het geval bij de beoordeling of de verdragsstaat heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen.⁹⁶ Zo behoort de rechter acht te slaan op de rechtmatigheid van het handelen of nalaten van de autoriteiten naar nationaal recht, het besluitvormingsproces, de daarbij betrokken onderzoeken en de complexiteit van de kwestie.⁹⁷ De omvang van de positieve verplichtingen is afhankelijk van de oorsprong van de dreiging (“*origin of the threat*”) en de mate waarin het risico voor beperking vatbaar is (“*the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation*”).⁹⁸

2.4. Positieve verplichtingen in de context van klimaatverandering

Na de uiteenzetting van de uitgangspunten voor de positieve verplichtingen in de context van milieukwesties benadrukt het EHRM in *Klimaseniorinnen* dat de inhoud van de positieve verplichtingen van verdragsstaten in de context van klimaatverandering moet worden gezien.⁹⁹ Op basis hiervan zet het EHRM een ‘nieuw’ beoordelingskader uiteen.¹⁰⁰ In vergelijking met de “geïsoleerde bronnen van milieuschade” heeft het fenomeen ‘klimaatverandering’ volgens het EHRM namelijk een bijzondere aard.¹⁰¹ Dit betekent dat de algemene beginselen moeten worden toegespitst op de specifieke context van klimaatverandering.¹⁰² Meer concreet gaat het om de vraag of de verdragsstaat voldoende maatregelen treft die gericht zijn op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen.¹⁰³

Allereerst formuleert het EHRM een ‘gedifferentieerde beoordelingsmarge’ ten aanzien van de te nemen maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan. Vervolgens biedt het verdere een concretisering van de positieve verplichting om passende maatregelen te treffen en stelt het een kader op waarmee beoordeeld kan of de betreffende verdragsstaat binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven.

2.4.1. De gedifferentieerde beoordelingsmarge

Het EHRM overweegt dat in besluitvormingsprocedures ten aanzien van klimaatverandering een “*differentiated margin of appreciation*” bestaat.¹⁰⁴ Dit is opvallend, aangezien dit nog niet is

⁹⁵ Bauw & Brans 2023, p. 254.

⁹⁶ EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), r.o. 161.

⁹⁷ EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), r.o. 161.

⁹⁸ EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), r.o. 161.

⁹⁹ *Klimaseniorinnen* r.o. 422 & 540.

¹⁰⁰ *Klimaseniorinnen* r.o. 540.

¹⁰¹ *Klimaseniorinnen* r.o. 540.

¹⁰² *Klimaseniorinnen* r.o. 540.

¹⁰³ Brans & De Vries 2024, p. 336.

¹⁰⁴ *Klimaseniorinnen* r.o. 657.

voorgekomen in eerste milieujurisprudentie van het EHRM.¹⁰⁵ De gedachte achter de gedifferentieerde beoordelingsmarge is dat de notie van klimaatverandering zwaar dient te wegen bij de afweging van de concurrerende belangen.¹⁰⁶ Dit betekent volgens het EHRM dat een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de omvang van de beoordelingsmarge ten aanzien van – enerzijds – de noodzaak van de verdragsstaat om klimaatverandering tegen te gaan door middel van noodzakelijke ambities en doelstellingen en – anderzijds – de keuze ten aanzien van de middelen om deze doelstellingen te bereiken.¹⁰⁷

Wat betreft het eerste aspect stelt het EHRM dat verdragsstaten hierin een beperkte beoordelingsmarge hebben.¹⁰⁸ Dit komt door de aard en de ernst van de dreiging van klimaatverandering en de algemene consensus over het belang van emissiereductiedoelstellingen.¹⁰⁹ Ten aanzien van het tweede aspect overweegt het EHRM dat verdragsstaten een ruime beoordelingsmarge hebben inzake de keuze van de middelen om klimaatdoelstellingen te behalen.¹¹⁰ Dit heeft te maken met prioriteringskwesties en de beschikbare middelen.¹¹¹

Het EHRM overweegt dat deze differentiatie gerechtvaardigd wordt door het wetenschappelijk bewijs over de urgentie van het bestrijden van klimaatverandering en de wetenschappelijke, politieke en juridische erkenning van de negatieve effecten van klimaatverandering op mensenrechten.¹¹² Het EHRM neemt hierin mee dat sprake is van een ernstig risico dat een punt van onomkeerbaarheid (“*point of irreversibility*”) wordt bereikt.¹¹³ Daarbij neemt EHRM in aanmerking dat het mondiale karakter van broeikasgasemissies grensoverschrijdend is en dat verdragsstaten over het algemeen een ontoereikende *track record* hebben ten aanzien van het nemen van maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan.¹¹⁴ Het EHRM onderstreept vervolgens de ernst van de risico’s die hieruit voortvloeien, door erop te wijzen dat volgens bevindingen van het IPCC sprake is van een “*rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all.*”¹¹⁵

2.4.2. Positieve verplichtingen ten aanzien van wet- en regelgeving

Vervolgens zet het EHRM voorts uiteen wat de positieve verplichtingen voor verdragsstaten zijn ten aanzien van klimaatverandering. In deze overwegingen gaat het EHRM specifiek in op de werking artikel 8 EVRM.¹¹⁶ De reikwijdte van artikel 8 EVRM strekt zich uit tot een recht voor individuen om

¹⁰⁵ Brans & De Vries 2024, p. 340.

¹⁰⁶ Klimaseniorinnen r.o. 542.

¹⁰⁷ Klimaseniorinnen r.o. 543.

¹⁰⁸ Klimaseniorinnen r.o. 543.

¹⁰⁹ Klimaseniorinnen r.o. 543.

¹¹⁰ Klimaseniorinnen r.o. 543.

¹¹¹ Klimaseniorinnen r.o. 543.

¹¹² Klimaseniorinnen r.o. 542.

¹¹³ Klimaseniorinnen r.o. 542.

¹¹⁴ Klimaseniorinnen r.o. 542.

¹¹⁵ Klimaseniorinnen r.o. 542.

¹¹⁶ Klimaseniorinnen r.o. 544.

effectief beschermd te worden tegen de ernstige gevolgen voor hun leven, gezondheid en welzijn die kunnen voortvloeien uit de schadelijke effecten en risico's die worden veroorzaakt door klimaatverandering.¹¹⁷ In dit verband overweegt het EHRM het volgende:

“In this context, the State’s primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change.”¹¹⁸

Binnen de context van klimaatverandering is het dus een primaire taak van de Staat om wet- en regelgeving tot stand te brengen en daadwerkelijk toe te passen.¹¹⁹ Bovendien moeten deze maatregelen geschikt zijn om de bestaande, en potentieel onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering, te mitigeren.¹²⁰

Volgens het EHRM vloeit deze verplichting voort uit het causale verband tussen klimaatverandering en de uitoefening van de mensenrechten.¹²¹ Daarnaast vereist het doel en de strekking van het EVRM dat verdragsstaten daadwerkelijk op een praktische en effectieve wijze de uitoefening van deze rechten garanderen.¹²² Voorts overweegt het EHRM dat de verplichting tot het treffen van maatregelen en het opstellen van regelgeving in lijn is met de internationale verplichtingen die de verdragsstaten zijn aangegaan, zoals het Klimaatakkoord van Parijs.¹²³ Om dit doel te bereiken behoren verdragsstaten een ‘eigen’ traject te bepalen waarmee wordt gestuurd op klimaatneutraliteit.¹²⁴ Dit betekent dat de verdragsstaten maatregelen moeten treffen waarmee broeikasgassen ‘substantieel en geleidelijk’ verminderd worden door middel van ‘tijdig, passend en consistent handelen’.¹²⁵ Daarnaast moeten deze maatregelen en de betreffende regelgeving bindend zijn, adequaat geïmplementeerd worden en moet het een integraal onderdeel uitmaken van het nationale wettelijke kader.¹²⁶

Aangezien een verdragsstaat een ruime beoordelingsmarge heeft ten aanzien van de (inhoud) van de te nemen maatregelen, formuleert het EHRM een beoordelingskader aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of de verdragsstaat binnen deze marge is gebleven.¹²⁷ Deze criteria zijn niet cumulatief; als een

¹¹⁷ Klimaseniorinnen r.o. 544.

¹¹⁸ Klimaseniorinnen r.o. 545.

¹¹⁹ Klimaseniorinnen r.o. 545.

¹²⁰ Klimaseniorinnen r.o. 545.

¹²¹ Klimaseniorinnen r.o. 545.

¹²² Klimaseniorinnen r.o. 545.

¹²³ Klimaseniorinnen r.o. 546.

¹²⁴ Klimaseniorinnen r.o. 547.

¹²⁵ Klimaseniorinnen r.o. 548.

¹²⁶ Klimaseniorinnen r.o. 549.

¹²⁷ Klimaseniorinnen r.o. 550.

verdragsstaat ten aanzien van één van de criteria tekort schiet, betekent dat niet dat de verdragsstaat buiten zijn beoordelingsmarge is getreden.¹²⁸ In paragraaf 550 formuleert het EHRM de volgende uitgangspunten:

- a) “Hebben de nationale autoriteiten algemene maatregelen vastgesteld die een streeftermijn specificeren voor het bereiken van *koolstofneutraliteit* en het totale resterende koolstofbudget (*‘carbon budget’*) voor hetzelfde tijdsbestek, of een andere gelijkwaardige methode voor de *kwantificering* van toekomstige broeikasgasemissies?
- b) Hebben de nationale autoriteiten tussentijdse *emissie- reductiedoelstellingen en -trajecten* (per sector of andere relevante methoden) vastgesteld die in beginsel geschikt worden geacht om de algemene nationale broeikasgas- emissiereductiedoelstellingen te halen, binnen de *termijnen* die in het nationale beleid zijn vastgesteld?
- c) Is er *bewijsmateriaal* waaruit volgt dat bevoegde autoriteiten naar behoren hebben voldaan of bezig zijn te voldoen aan de relevante broeikasgasreductiedoelstellingen?
- d) Zijn en worden de relevante broeikasgasreductiedoelstellingen met de nodige *zorgvuldigheid* en op basis van de *beste beschikbare gegevens* bijgewerkt?
- e) En wordt er *tijdig* en op *passende en consistente wijze* gehandeld bij het *opstellen en uitvoeren* van de relevante wetgeving en maatregelen?”¹²⁹

Tot slot rondt het EHRM dit kader af met de overweging dat bepaalde procedurele waarborgen in acht moeten worden genomen om te voldoen aan de positieve verplichtingen. Samengevat betreft dit de volgende waarborgen: i) het publiek moet toegang hebben tot de relevante informatie ten aanzien van de besluitvorming en ii) de verdragsstaat moet standpunten van het publiek, en dan met name van degenen die het risico lopen om getroffen te worden door de maatregelen – of het gebrek daaraan – meenemen in het besluitvormingsproces.¹³⁰

Na het geformuleerde beoordelingskader te hebben toegepast, stelt het EHRM vast dat er kritieke lacunes bestaan in de Zwitserse regelgeving.¹³¹ De Zwitserse Klimaatwet stelt namelijk emissiereductiedoelstellingen voor de periode *na* 2031.¹³² Ook is niet bepaald welke maatregelen getroffen zullen worden om dit doel te bereiken.¹³³ Een en ander leidt tot de conclusie dat een adequaat

¹²⁸ Klimaseniorinnen r.o. 551

¹²⁹ Vertaling en parafrasering is geciteerd uit: Brans & De Vries 2024, p. 340-341. De termen heb ik zelf schuingedrukt. Bij sub a is ‘carbon budget’ toegevoegd.

¹³⁰ Klimaseniorinnen r.o. 554.

¹³¹ Klimaseniorinnen r.o. 573.

¹³² Klimaseniorinnen r.o. 566

¹³³ Klimaseniorinnen r.o. 565.

wettelijk kader (“*satisfactory regulatory framework*”) ontbreekt.¹³⁴ Daarnaast merkt het EHRM expliciet op dat Zwitserland geen nationaal *carbon budget* heeft opgenomen in het wettelijke kader, ondanks dat het IPCC het belang van dergelijke ‘koolstofbudgetten’ en klimaatneutraliteitsbeleid onderstreept.¹³⁵ Het EHRM bevestigt dat Zwitserland niet tijdig, passend en consistent heeft opgetreden bij de ontwikkeling en de implementatie van een wettelijk kader, waardoor het zijn beoordelingsmarge heeft overschreden en het dus niet voldoet aan de positieve verplichtingen die door het EHRM zijn opgesteld.¹³⁶ Om die reden heeft Zwitserland artikel 8 EVRM geschonden.¹³⁷

2.5. Conclusie

Bij het optreden van milieurisico’s in het algemeen vloeit uit de artikelen 2 en 8 EVRM een *primaire* verplichting voor verdragsstaten voort om wet- en regelgeving op te stellen en effectief uit te voeren om het recht op (privé)leven van diens inwoners te beschermen. Met betrekking tot de specifieke context van klimaatverandering geldt dat deze maatregelen geschikt moeten zijn om de bestaande *en* potentiële gevolgen van klimaatverandering te mitigeren. Volgens het EHRM valt het binnen de taak van de rechter om dit klimaatbeleid te kunnen toetsen. Ten aanzien van de inhoud van de te nemen maatregelen geldt voor verdragsstaten – in het geval van milieurisico’s in het algemeen – een ruime beoordelingsmarge. Sinds *Klimaseniorinnen* geldt dat de beoordelingsmarge ten aanzien van de te nemen noodzakelijke maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan, beperkter is. Of een verdragsstaat bij het nemen van de passende maatregelen binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven hangt af van de omstandigheden van het geval. Om dit te toetsen, heeft het EHRM enkele uitgangspunten geformuleerd. Zo wordt in overweging genomen of a) verdragsstaten een tijdlijn hebben vastgesteld voor het bereiken van klimaatneutraliteit en of verdragsstaten het resterende *carbon budget* hebben berekend, b) of er tussentijdse emissie- en reductiedoelstellingen en -trajecten per sector zijn vastgesteld, c) of er bewijsmateriaal is waaruit blijkt dat de reductiedoelstellingen worden gehaald, d) of de klimaatdoelstellingen (zo nodig) geactualiseerd worden en e) of verdragsstaten op een tijdige en passende manier klimaatwetgeving vaststellen en implementeren.¹³⁸

¹³⁴ *Klimaseniorinnen* r.o. 567.

¹³⁵ *Klimaseniorinnen* r.o. 571.

¹³⁶ *Klimaseniorinnen* r.o. 573.

¹³⁷ *Klimaseniorinnen* r.o. 574.

¹³⁸ Bleeker 2024, p. 661, *Klimaseniorinnen* r.o. 550.

3. De carbon budget-benadering

3.1. Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat het EHRM in *Klimaseniorinnen* veel gewicht toekent aan de omstandigheid dat Zwitserland *geen* resterend nationaal carbon budget heeft geformuleerd.¹³⁹ Omdat de toekomstige broeikasgasemissies niet worden gekwantificeerd, kan volgens het EHRM ook niet inzichtelijk worden gemaakt of de mitigatiedoelstellingen kunnen worden gerealiseerd.¹⁴⁰ Binnen het toegepaste beoordelingskader kent het EHRM dus veel betekenis toe aan het carbon budget-begrip bij de beantwoording van de vraag of de verdragsstaat heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM.¹⁴¹

In het onderstaande hoofdstuk ga ik in op de vraag wat verstaan wordt onder de carbon budget-benadering en welke rol deze benadering speelt bij de concretisering van de positieve verplichtingen voor verdragsstaten. Om een antwoord te formuleren op deze vragen wordt de volgende opbouw gehanteerd. In paragraaf 3.2. bespreek ik aan de hand van rapporten van het IPCC wat begrepen kan worden onder het carbon budget. In paragraaf 3.3. ga ik in op de rol van dergelijke wetenschappelijke rapporten in klimaatzaken en bespreek ik de *common ground*-methode. In paragraaf 3.4. bespreek de carbon budget-benadering als methodiek om de *fair share* van een land te berekenen en ga ik verder in op de betekenis van de carbon budget-benadering in *Klimaseniorinnen*. In paragraaf 3.5. sluit ik af met een conclusie.

3.2. Wat is het carbon budget?

Het carbon budget is de resterende hoeveelheid CO₂ die nog in de atmosfeer kan worden uitgestoten teneinde – met een bepaalde mate van zekerheid – te bewerkstelligen dat de mondiale uitstoot tot een zeker niveau beperkt blijft.¹⁴² Het berekende carbon budget is toegespitst op het bereiken van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord van Parijs, oftewel: het behalen van de 1.5°C- en de secundaire 2°C-doelstelling.¹⁴³ Ten gevolge op het sluiten van dit Klimaatakkoord werd het IPCC gevraagd om een rapport op te stellen over de impact en de gevolgen van een opwarming van de aarde boven 1.5°C.¹⁴⁴

¹³⁹ Brans & De Vries 2024, p. 341. *Klimaseniorinnen* r.o. 570.

¹⁴⁰ Brans & De Vries 2024, p. 341. *Klimaseniorinnen* r.o. 570.

¹⁴¹ *Klimaseniorinnen* r.o. 550.

¹⁴² Brans & De Vries 2024, p. 338. Zie ook: IPCC 2022, p. 1796.

Dit wordt in de rechtspraak bevestigd in: *Klimaseniorinnen* r.o. 109, Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1.

¹⁴³ *Klimaseniorinnen* r.o. 109.

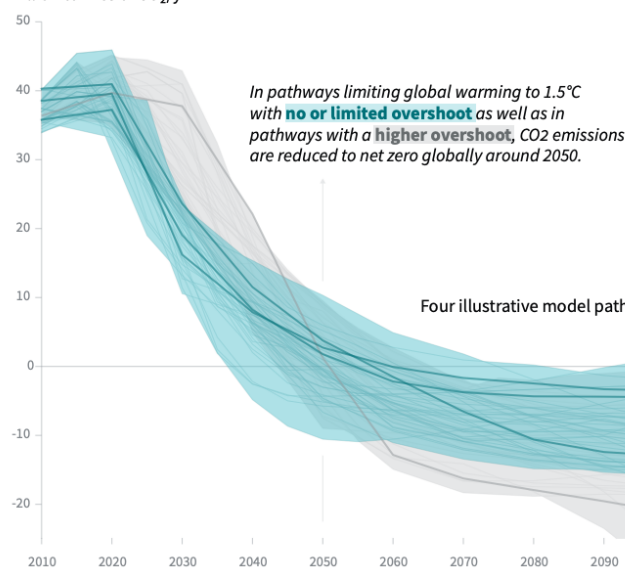
¹⁴⁴ UNFCCC 2016, p. 4. Zie: IPCC 2018.

Ook werd het IPCC verzocht om uiteen te zetten welke mondiale broeikasgasemissiepaden (*emission pathways*) hieraan verbonden moeten worden om dit te beperken.¹⁴⁵ Het beperken van een temperatuurstijging tot 1.5°C is namelijk noodzakelijk om het risico op het bereiken van zogenaamde ‘kantelpunten’ – zoals het smelten van de ijskappen in Groenland en Antarctica, het ontdooien van permafrost en het afsterven van koraalriffen – te verkleinen.¹⁴⁶

In het *Special Report on Global Warming of 1.5°C* uit 2018 koppelt het IPCC deze broeikasgasemissiepaden aan het resterende mondiale carbon budget om de te nemen mitigatiemaatregelen te kunnen *kwantificeren*.¹⁴⁷ Het IPCC rapporteert dat, voor een 50% kans om te voldoen aan de 1.5°C – doelstelling, het resterende carbon budget 580 gigaton CO₂ (580 GtCO₂) is. Voor een 66% kans betreft het een carbon budget van 420 GtCO₂.¹⁴⁸ Dit betekent dat het volgens het IPCC noodzakelijk is dat de CO₂-uitstoot in 2030 mondiaal is gereduceerd tot 45% (ten opzichte van 2010) en in 2050 *net-zero* bereikt.¹⁴⁹

Global total net CO₂ emissions

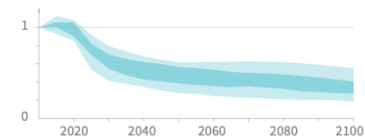
Billion tonnes of CO₂/yr



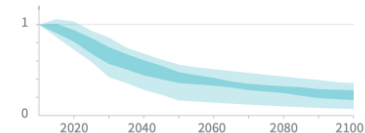
Non-CO₂ emissions relative to 2010

Emissions of non-CO₂ forcers are also reduced or limited in pathways limiting global warming to 1.5°C with **no or limited overshoot**, but they do not reach zero globally.

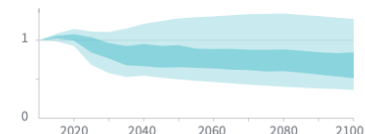
Methane emissions



Black carbon emissions



Nitrous oxide emissions



Timing of net zero CO₂

Line widths depict the 5-95th percentile and the 25-75th percentile of scenarios



Bron: IPCC 2018, p. 13.

¹⁴⁵ UNFCCC 2016, p. 4.

¹⁴⁶ Sanvig & Voigt 2024 p. 246. Zie ook: D.A. McKay et al, 'Exceeding 1.5°C global Warming Could Trigger Multiple Climate Tipping Points', *Science* Vol. 377, Issue 6611, 2022.

¹⁴⁷ Klimaseniorinnen r.o. 109

¹⁴⁸ IPCC 2018, p. 12.

¹⁴⁹ Klimaseniorinnen r.o. 108. Zie: IPCC 2018, p. 12.

De notie van het vaststellen van een mondiaal carbon budget is te herleiden tot de globale aard van klimaatverandering, zo stelt het IPCC:

*“Limiting global warming requires limiting the total cumulative global anthropogenic emissions of CO₂ since the preindustrial period, that is, staying within a total carbon budget”*¹⁵⁰

In het meest recente *Assessment Report* van het IPCC worden de bovenstaande bevindingen bevestigd.¹⁵¹ Sterker nog, het IPCC stelt dat de mondiale CO₂-uitstoot tijdens 2010-2019 hoger was dan ooit.¹⁵² De geïmplementeerde maatregelen van eind 2020 zullen naar verwachting leiden tot *hogere* mondiale broeikasgasemissies dan de broeikasgasemissies die zouden voortvloeien uit de *nationally determined contributions* (NDC's) van Parijs¹⁵³, waarover het IPCC al in 2018 rapporteerde dat deze NDC's zouden leiden tot een hogere opwarming dan 1.5 °C. Het resterende carbon budget vanaf 2020 werd aldus verder genuanceerd: voor een 50% kans om te voldoen aan de 1.5°C-doelstelling resteerde een carbon budget van 500 GtCO₂.¹⁵⁴ Voor een 67% kans betreft het een carbon budget van 400 GtCO₂.¹⁵⁵ Zo overwoog de Hoge Raad in *Urgenda* reeds in 2019:

“De kans om de opwarming van de aarde te beperken tot een temperatuurstijging van maximaal 1,5 °C, is inmiddels uitermate klein.”¹⁵⁶

3.3. De common ground-methode en de rol van de wetenschap

In de onderstaande paragraaf ga ik in op de zogeheten *common ground*-methode en de rol van de (klimaat)wetenschap bij de interpretatie van EVRM-bepalingen. Met name aan de rapporten van het IPCC komt in klimaatzaken veel betekenis toe: deze worden door het EHRM, de Hoge Raad en verschillende internationale rechterlijke instanties gezien als de meest gezaghebbende stand van de wetenschap.¹⁵⁷

¹⁵⁰ IPCC 2018, p. 12.

¹⁵¹ Zie: IPCC 2022.

¹⁵² Klimaseniorinnen r.o. 111.

¹⁵³ Klimaseniorinnen r.o. 111.

¹⁵⁴ IPCC 2022, p. 320.

¹⁵⁵ IPCC 2022, p. 320.

¹⁵⁶ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1.

¹⁵⁷ Brans & De Vries 2024, p. 337. Zie: Klimaseniorinnen r.o. 103-120, Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*) r.o. 3.6., Bundesverfassungsgericht (Duitsland), 24 maart 2021, ECLI:DE:BVERFG:2021:RS20210324.1BVR265618 (*Neubauer*), r.o. 16, Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*) r.o. 50, Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 7.2.1.

3.3.1. Wat is de common ground-methode?

Het betrekken van wetenschappelijke ontwikkelingen bij de interpretatie van EVRM-bepalingen wordt ook wel de common ground-methode genoemd. Deze common ground-methode is in de rechtspraak van het EHRM ontwikkeld en het is ontstaan uit de idee dat verdragsbepalingen zoveel mogelijk geïnterpreteerd moeten worden in overeenstemming met andere internationaalrechtelijke regels die tussen de verdragsstaten gelden.¹⁵⁸ Ook voor de artikelen 2 en 8 EVRM geldt dat deze open normen hebben die door toepassing van interpretatiemethoden moeten worden geconcretiseerd.¹⁵⁹

In *Demir en Baykara t. Turkije* heeft het EHRM geconcludeerd dat het voor “het aannemen van een nieuwe interpretatie bepalend is of uit internationale verdragen en statenpraktijken blijkt dat sprake is van een *emerging consensus* waarin dit recht wordt erkend, of ten minste sprake is van een *continuous evolution* in de richting van een *common ground in modern societies*”.¹⁶⁰ Naast internationale verdragen en uitspraken van internationale rechterlijke instanties, kan ook *soft law* gebruikt worden om vast te stellen of er sprake is van consensus.¹⁶¹ Daarnaast heeft het EHRM in 2004 aangenomen dat consensus binnen de wetenschap ook van belang kan zijn voor de interpretatie van een verdragsbepaling.¹⁶² Deze common-ground-methode wordt ook wel de ‘comparatieve methode’ genoemd.¹⁶³ In klimaatzaken is daarnaast nog andere interpretatiemethode te onderscheiden: de evolutieve interpretatiemethode.¹⁶⁴ Deze methode houdt in dat het EVRM gezien moet worden als een dynamisch en “levend instrument” dat geïnterpreteerd moet worden “in het licht van hedendaagse omstandigheden.”¹⁶⁵ De evolutieve interpretatiemethode hangt nauw samen met de common-ground-methode, zo stelt Scholten. Immers, de interpretatie van de verdragsbepalingen “evolueert” mee met de ontwikkeling van de “algemeen aanvaarde standaarden” in de verdragsstaten.¹⁶⁶

3.3.2. De rol van wetenschappelijke consensus in *Urgenda* en *Klimaseniorinnen*

In de uitspraak van de Hoge Raad in *Urgenda* komen zowel de common ground-methode als de evolutieve interpretatiemethode terug.¹⁶⁷ De Hoge Raad stelt voorop dat de gewaarborgde rechten uit het EVRM zo moeten worden uitgelegd en toegepast dat deze ‘praktisch en effectief’ zijn.¹⁶⁸ Dit wordt

¹⁵⁸ Scholten 2025, p. 25.

¹⁵⁹ De Clerq, Dethier & Gillaerts 2025, p. 11.

¹⁶⁰ Gerards 2009, para. 2.

¹⁶¹ Scholten 2025, p. 25.

¹⁶² EHRM 8 juli 2004, No. 53924/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0708JUD005392400 (*Vo t. Frankrijk*), r.o. 82.

¹⁶³ Gerards 2006, p. 10.

¹⁶⁴ Scholten 2025, p. 25.

¹⁶⁵ EHRM 25 april 1978, No. 5856/92, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 31.

¹⁶⁶ Scholten 2025, p. 26.

¹⁶⁷ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.4.3.

¹⁶⁸ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 4.1. Dit is ook uiteengezet in jurisprudentie van het EHRM, zie: EHRM 7 juli 1989, No. 14038/88, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, (*Soering t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 87.

ook wel het effectiviteitsbeginsel genoemd.¹⁶⁹ Vervolgens oordeelt de Hoge Raad dat “bij de uitleg en toepassing van het EVRM voorts rekening dient te worden gehouden met wetenschappelijke inzichten en algemeen aanvaarde standaarden”.¹⁷⁰ Op basis hiervan oordeelt de Hoge Raad dat op deze consensus een beroep kan worden gedaan bij de nadere concretisering van de positieve verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM, waardoor het zichzelf in staat acht om vast te stellen wat de minimale *fair share* is van de Nederlandse Staat.¹⁷¹

Ook *Klimaseniorinnen* is een goede illustratie van het toenemende belang van wetenschappelijke, consensus omtrent klimaatverandering bij een verdere concretisering van de artikelen 2 en 8 EVRM. Het EHRM verwijst in de uitspraak niet expliciet naar de common ground-methode en de evolutieve interpretatiemethode, maar het is evident dat deze methoden een grote rol spelen bij de nieuwe interpretatie van de artikelen 2 en 8 EVRM in de bijzondere context van klimaatverandering.¹⁷² Daarnaast rechtvaardigt deze consensus het rechterlijk optreden en het beperken (lees: de differentiatie) van de beoordelingsmarge van verdragsstaten.¹⁷³ Hiermee bekrachtigt het EHRM indirect de toepassing van de common-ground-methode uit *Urgenda* en ontwikkelt het tevens een nieuwe benadering.¹⁷⁴ Deze rechterlijke uitspraken bevestigen dat de huidige stand van de klimaatwetenschap – en in het bijzonder rapporten van het IPCC – in grote mate richtinggevend zijn voor rechters om vast te stellen of een verdragsstaat voldoet aan zijn positieve verplichtingen.¹⁷⁵ IPCC-rapporten kunnen derhalve gezien worden als een essentiële basis voor het evalueren van klimaatbeleid en de daaruit voortvloeiende maatregelen.¹⁷⁶

3.4. De relevantie van de carbon budget-benadering in klimaatzaken

Het betrekken van het resterende carbon budget in klimaatzaken is niet nieuw. Zo gaf het Duitse Bundesverfassungsgericht in 2021 toepassing aan de carbon budget-benadering in de zaak *Neubauer*.¹⁷⁷ De rechter oordeelde in deze zaak dat de Duitse Klimaatwet deels ongrondwettelijk was omdat het geen specifieke reductiedoelen bevatte om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken.¹⁷⁸ Het

¹⁶⁹ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 4.1.

¹⁷⁰ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.4.3.

¹⁷¹ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 7.5.1 & 6.3.

In *Urgenda* werd de *fair share* vastgesteld op een reductiepercentage van 25% ten opzichte van 1990, op basis van consensus (common-ground) over de geschiktheid van de 25-40%-doelstelling voor Annex I-landen zoals vastgelegd door het IPCC.

¹⁷² Scholten 2025, p. 36. Bleeker 2024, p. 660.

¹⁷³ *Klimaseniorinnen* r.o. 450 – 451.

¹⁷⁴ Scholten 2025, p. 37.

¹⁷⁵ Maxwell, Mead & Van Berkel 2022, p. 49.

¹⁷⁶ Maxwell, Mead & Van Berkel 2022, p. 48.

¹⁷⁷ Bauw & Brans 2023, p. 100.

¹⁷⁸ Voigt 2021, p. 709. Bundesverfassungsgericht (Duitsland), 24 maart 2021, ECLI:DE:BVERFG:2021:RS20210324.1BVR265618 (*Neubauer*) r.o. 266.

Bundesverfassungsgericht oordeelde dat de Duitse wetgever daarbij het resterende carbon budget had moeten betrekken:

*“In view of the risk of irreversible climate change, the law must therefore take into account the IPCC's estimates on the size of the remaining global CO₂ budget and its consequences for remaining national emission budgets.”*¹⁷⁹

Op basis van recente ontwikkelingen binnen de klimaatrechtspraak kan – mijns inziens – op dit moment op twee verschillende manieren betekenis worden gegeven aan het carbon budget-begrip. Allereerst geldt dat het carbon budget mogelijk een rol kan spelen bij de concretisering van de minimale fair share van een Staat, waardoor vervolgens een reductiepercentage kan worden geformuleerd.¹⁸⁰

Daarnaast kan – zoals reeds besproken – de specificatie van het nationale carbon budget van belang zijn bij de beoordeling van de vraag of een verdragsstaat ten aanzien van de te nemen mitigatiemaatregelen voldoet aan zijn positieve verplichtingen. In deze paragraaf ga ik in op deze twee categorieën. De idee achter beide benaderingen vloeit voort uit de notie van ‘gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden’, die voortkomt uit het VN-Klimaatverdrag en het Klimaatakkoord van Parijs.¹⁸¹ De verdragsstaten dienen op basis van billijkheid (*equity*) “en in overeenstemming met hun gezamenlijke, doch verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden” het klimaatstelsel te beschermen.¹⁸²

3.4.1. Het carbon budget en de fair share van een Staat

Het IPCC erkent – onder verwijzing naar *Urgenda* – dat het ontwikkelen van verschillende fair share-methoden bij de rechtspraak en bij de wetenschappelijke gemeenschap ligt.¹⁸³ Het IPCC identificeert dat de carbon budget-benadering één van de methodes is om de fair share-benadering te concretiseren en aldus te beoordelen of een Staat hieraan voldoet.¹⁸⁴ Door middel van deze methodiek wordt het nationale carbon budget ‘verdeeld’ onder landen, maar ook onder andere entiteiten en uitstoters.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Bundesverfassungsgericht (Duitsland), 24 maart 2021, ECLI:DE:BVERFG:2021:RS20210324.1BVR265618 (*Neubauer*) r.o. 229.

¹⁸⁰ Zie hierover bijvoorbeeld de dagvaarding van Greenpeace/Bonaire tegen de Staat (*Klimaatzaak Bonaire*), te vinden op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Dagvaarding-greenpeace-vs-staat-der-nederlanden-11-1-2024.pdf>.

Hierna: ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl), 1 januari 2024.

¹⁸¹ Artikel 3 lid 1 UNFCCC & artikel 2 lid 2 Klimaatakkoord van Parijs. Dit wordt o.a. bevestigd in: Klimaseniorinnen, r.o. 571, Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.2.

¹⁸² Klimaseniorinnen r.o. 571, Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.3.

¹⁸³ IPCC 2022, p. 1468.

¹⁸⁴ IPCC 2022, p. 1468.

¹⁸⁵ IPCC 2022, p. 1796, zie ook: ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl), 1 januari 2024, para 26.1.

Hierover stelt het IPCC in het zesde *Assessment Report* overigens dat het niet eenvoudig is om te bepalen wat deze fair share inhoudt.¹⁸⁶

*“The distribution of global budgets across individual different entities and emitters depends strongly on considerations of equity and other value judgements.”*¹⁸⁷

De concretisering van het fair share-begrip en de rol van het carbon budget is aldus nog aan grote ontwikkelingen onderhevig. Een voorbeeld waarin de verdeling van het mondiale carbon budget wordt aangehaald om een fair share te formuleren is de dagvaarding van Greenpeace tegen de Nederlandse Staat in de *Klimaatzaak Bonaire*.¹⁸⁸ De appellanten erkennen dat de fair share van de Staat afhankelijk is van de methodiek die wordt gebruikt bij de benadering ervan, waarna uitgebreid ingegaan wordt op de verschillende interpretatiemethoden uit wetenschappelijke onderzoeken.¹⁸⁹ Greenpeace gaat uit van de idee van de ‘historische verantwoordelijkheid’, waarmee uiting wordt gegeven aan de gedachte dat landen met een historische uitstoot een lager carbon budget toebedeeld moeten krijgen.¹⁹⁰ Op basis hiervan wordt primair gevorderd dat de Nederlandse emissie van alle broeikasgassen uiterlijk in 2030 tot netto-nul moet zijn gereduceerd.¹⁹¹

Ook in 2019 werd door de Hoge Raad in *Urgenda* enige aandacht besteed aan het mondiale carbon budget. Het overwoog in dit verband dat iedere uitstoot van broeikasgassen leidt tot een afname van het resterende carbon budget.¹⁹² Dit betekent dat iedere Staat een individuele plicht heeft om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.¹⁹³ Het carbon budget stond echter niet centraal bij de beoordeling van de vraag of de Nederlandse Staat voldeed aan zijn fair share.¹⁹⁴ Brans en De Vries constateren in lijn hiermee dat het uitgangspunt in klimaatzaken – ten tijde van *Urgenda* – met name lag bij het behalen van reductiepercentages binnen een bepaalde termijn.¹⁹⁵ Zij merken op dat de wetenschap zich de afgelopen tijd heeft ontwikkeld richting de carbon budget-benadering.¹⁹⁶ Een consequentie hiervan is

¹⁸⁶ IPCC 2022, p. 1468.

¹⁸⁷ IPCC 2022, p. 1796.

¹⁸⁸ ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024.

¹⁸⁹ ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024, para 26. Zie bijvoorbeeld: Rajamani e.a., National ‘fair shares’ in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, *Climate Policy* Volume 21, 2021 – issue 8. Dit onderzoek werd in *Klimasenioren* ook aangehaald door de appellanten. Volgens het EHRM voorzigt dit onderzoek in een geschikte ‘common ground.’, r.o. 325.

¹⁹⁰ ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024, para 26.18.

¹⁹¹ ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024, p. 211.

¹⁹² Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.8.

¹⁹³ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.1 – 5.7.9.

¹⁹⁴ Het ‘Annex-I’ scenario van het IPCC in het vierde *Assessment Report* uit 2007 stond centraal (r.o. 7.2.1.).

¹⁹⁵ Brans en De Vries 2024, p. 338.

¹⁹⁶ Brans en De Vries 2024, p. 338.

dat de *verdelingsvraag* centraal staat: wat is een billijke verdeling (en bijgevolg: de fair share) van het resterende carbon budget?¹⁹⁷

3.4.2. *Het carbon budget binnen het toetsingskader van het EHRM*

In *Klimaseniorinnen* wordt ook ingegaan op het resterende carbon budget van Zwitserland, dat op basis van het *per capita burden-sharing*-beginsel wordt vastgesteld op een budget van 0.44 GtCO₂ voor een 67% kans om de 1.5°C-doelstelling te behalen (of 0.33 GtCO₂ voor een 83% kans).¹⁹⁸ Concreet betekent dit dat het carbon budget van Zwitserland rond 2034 opgebruikt is.¹⁹⁹ Het EHRM stelt voorts vast dat, onder het huidige klimaatbeleid, Zwitserland zelfs meer broeikasgassen uitstoot dan mogelijk is op grond van het *equal per capita*-beginsel.²⁰⁰ Dit beginsel houdt – in tegenstelling tot het ‘*per capita burden-sharing*’ – geen rekening met historische verantwoordelijkheid.²⁰¹ Dit betekent dat dit een *gunstigere* methode is om de fair share van een land met een historisch hoge uitstoot te berekenen.²⁰² Bij het *equal per capita*-beginsel wordt het globale carbon budget namelijk gelijk verdeeld over de wereldbevolking.²⁰³ Het EHRM stelt in zijn oordeel overigens *niet* vast wat een gepaste reductiedoelstelling, en aldus de minimale fair share van Zwitserland op basis van een verdeling van het mondiale carbon budget zou moeten zijn.²⁰⁴ Niettemin speelt het resterende carbon budget *wel* een rol in het oordeel van het EHRM dat het niet overtuigd is dat er sprake kan zijn van een adequaat wettelijk kader zonder een limitering van nationale broeikasgasemissies door middel van, bijvoorbeeld, een nationaal carbon budget.²⁰⁵

Het argument van de Zwitserse regering dat het onmogelijk een nationaal carbon budget kan vaststellen door de verscheidenheid aan methodes, houdt geen stand.²⁰⁶ Het EHRM oordeelt op basis van het beginsel van ‘gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden’, dat Zwitserland een deelverantwoordelijkheid heeft om een carbon budget vast te stellen.²⁰⁷ Het vaststellen van NDC’s op basis van het Klimaatakkoord van Parijs – zonder hier een nationaal carbon budget of klimaatbeleid aan

¹⁹⁷ Zie: ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024, para 26.1.

¹⁹⁸ *Klimaseniorinnen* r.o. 569.

¹⁹⁹ *Klimaseniorinnen* r.o. 569.

²⁰⁰ *Klimaseniorinnen* r.o. 569.

²⁰¹ ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024, para 26.19.

²⁰² ‘Dagvaarding collectieve vordering ex artikel 3:305a BW’, rechtspraak.nl, 1 januari 2024, para 26.19.

²⁰³ Al Khatib & Linders 2024.

²⁰⁴ Brans & De Vries 2024, p. 341, Zie voor de conclusie: *Klimaseniorinnen* r.o. 573.

²⁰⁵ *Klimaseniorinnen* r.o. 570.

²⁰⁶ *Klimaseniorinnen* r.o. 570.

²⁰⁷ *Klimaseniorinnen* r.o. 571. Het EHRM sluit aan bij het reeds besproken oordeel van het Duitse

Bundesverfassungsgericht;

Bundesverfassungsgericht (Duitsland), 24 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618,

(*Neubauer and Others v. Federal Republic of Germany*) r.o. 215-229.

te koppelen – is onvoldoende.²⁰⁸ Het EHRM acht het zwaarwegend dat het IPCC het belang van carbon budgets en beleid gericht op klimaatneutraliteit sterk heeft benadrukt.²⁰⁹

3.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is gebleken dat vanuit zowel vanuit wetenschappelijk als juridisch perspectief de notie van het carbon budget een steeds pregnantere rol krijgt. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen het mondiale carbon budget en het nationale carbon budget. Het mondiale carbon budget is toegespitst op het behalen van de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs en is berekend voor de komende decennia. Het nationale carbon budget is het resultaat van een *verdeling* van het resterende mondiale carbon budget. Het resultaat van deze verdeling hangt sterk af van de methode die hiervoor wordt gehanteerd, die tevens afhankelijk is van overwegingen van rechtvaardigheid.²¹⁰

Uit *Klimaseniorinnen* volgt dat het EHRM bij de concretisering van de positieve verplichtingen van de artikelen 2 en 8 EVRM, veel betekenis toekent aan de notie van het nationale carbon budget. Sterker nog, de carbon budget-benadering staat centraal in een van de criteria aan de hand waarvan beoordeeld wordt of een verdragsstaat binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven. Volgens het EHRM moeten toekomstige broeikasgasemissies namelijk *gekwantificeerd* worden. Dit vloeit voort uit rapporten van het IPCC, waarin gesteld wordt dat het carbon budget leidend is voor het bepalen van de te nemen mitigatiemaatregelen. Door middel van de common ground-methode komt aan de huidige stand van de wetenschap – en aldus aan rapporten van het IPCC – veel betekenis toe bij een verdere concretisering van de open normen van de artikelen 2 en 8 EVRM. Op basis hiervan overweegt het EHRM dat er geen sprake kan zijn van een adequaat wettelijk kader als nationale broeikasgasemissies niet gelimiteerd worden, door middel van – bijvoorbeeld – een carbon budget. Dit *nationale* carbon budget had Zwitserland op grond van het beginsel van ‘gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden’ volgens het EHRM moeten vaststellen.

²⁰⁸ *Klimaseniorinnen* r.o. 571.

²⁰⁹ *Klimaseniorinnen* r.o. 571.

²¹⁰ IPCC 2022, p. 1796.

4. De plicht om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening

4.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de positieve verplichtingen voor verdragsstaten met betrekking tot klimaatmitigatie uiteengezet. Ook is nader geconcretiseerd welke rol het resterende carbon budget speelt bij de beantwoording van de vraag of een verdragsstaat heeft voldaan aan deze verplichtingen.

In dit hoofdstuk ga ik nader in op de vraag of uit de besproken jurisprudentie van het EHRM mogelijk voortvloeit dat de Nederlandse Staat verplicht is om scope 3 emissies te betrekken in de besluitvormingsprocedure voorafgaand aan de vergunningverlening voor een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen. Een vergelijkbare situatie is in 2021 bij het EHRM aanhangig gemaakt door *Greenpeace Nordic and Others*.²¹¹ In deze zaak, waarin nog geen uitspraak is gewezen, staat de vraag centraal of Noorwegen de scope 3 emissies die zouden vrijkomen als gevolg van de vergunningverlening voor nieuwe aardolie- en gasprojecten had moeten betrekken in de besluitvormingsprocedure.²¹² Volgens de appellanten levert het nalaten hiervan een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM op.²¹³ Ook voor Nederland geldt dat de uitkomst van de voorliggende zaak bij het EHRM mogelijk van groot belang is, omdat op ons grondgebied ook vergunningen voor nieuwe projecten ter winning van fossiele brandstoffen worden aangevraagd en verleend.²¹⁴

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2. ga ik in op de vraag hoe het resterende mondiale carbon budget zich verhoudt tot de scope 3 emissies die vrijkomen bij (nieuwe) activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen. Hierbij betrek ik welke betekenis dit mogelijk heeft voor de invulling van de positieve verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM door de rechter. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 4.3. de bij het EHRM aanhangige zaak en ga ik in op de uitspraak van het Noorse Hooggerechtshof over de kwestie, waarnaar veelal wordt verwezen als: *People v Arctic Oil*.²¹⁵ Tot slot maak ik in paragraaf 4.4. op grond van de onderzochte jurisprudentie een analyse en bespreek ik of beredeneerd kan worden dat de Nederlandse Staat verplicht is om scope 3 emissies te betrekken in de besluitvormingsprocedure alvorens over wordt gegaan tot vergunningverlening voor een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen. Hierbij maak ik een onderscheid tussen de notie van het resterende mondiale- en nationale carbon budget en bespreek ik de verschillende uitkomsten daarvan voor de centrale vraag. In paragraaf 4.5 sluit ik af met een conclusie.

²¹¹ EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*).

²¹² Brans & Scheltema 2025, p. 8. Zie: EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*).

²¹³ Brans & Scheltema 2025, p. 8. Zie: EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*).

²¹⁴ Zie: 'Lopende projecten en programma's', rvo.nl, 11 juni 2025.

²¹⁵ Voigt 2021, p. 697.

4.2. Nieuwe fossiele activiteiten en het resterende mondiale carbon budget

Dit onderzoek strekt niet tot een beantwoording van de vraag of het verlenen van vergunningen voor nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen *überhaupt* in lijn is met de positieve verplichtingen van verdragsstaten. Wel is het – mijns inziens – relevant om uiteen te zetten wat de betekenis is van nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen voor het resterende *mondiale* carbon budget. In hoofdstuk 3 is gebleken dat de uitkomst van de verdeling van het mondiale carbon budget over nationale budgetten afhankelijk is van verschillende methodes en dus aanzienlijk kan verschillen al naar gelang de methode die wordt gehanteerd. Om deze reden wordt niet ingegaan op de betekenis van nieuwe ‘fossiele activiteiten’ voor het *nationale* carbon budget van Nederland.

Zoals in hoofdstuk 3 is gememoreerd is het behalen van de 1.5°C-doelstelling van Parijs cruciaal om het risico op het ontstaan van zogenaamde ‘kantelpunten’ te verkleinen.²¹⁶ Om deze reden wordt door onderzoekers ook wel gesteld dat het hiervoor essentieel is dat fossiele brandstoffen ‘in de grond’ gelaten worden.²¹⁷ Hierover stelde het *International Energy Agency* (IEA) dat er al voldoende “fossiele infrastructuur” is om de globale temperatuur boven de 1.5°C te doen stijgen.²¹⁸ Fossiele infrastructuur kan gedefinieerd worden als alle fysieke infrastructuur en apparatuur (*‘equipment’*) die gebruikt wordt om fossiele brandstoffen te winnen, te transporteren, over te brengen en om te zetten in energie.²¹⁹

Wat de voorliggende situatie nog schrijnender maakt, is het feit dat de huidige operationele olie- en gasvelden volgens het IEA al voldoende opleveren om de komende decennia aan de vraag naar fossiele brandstoffen te voldoen.²²⁰ In het zesde *Assessment Report* stelt het IPCC hierover dat het beëindigen van huidige en het annuleren van nieuwe fossiele ‘installaties’ (*installations*) een *noodzakelijke voorwaarde* is om binnen het mondiale carbon budget te blijven dat overeenkomt met een “onaanvaardbare” stijging van 2°C.²²¹ Immers: elke ton CO₂ die wordt uitgestoten draagt bij aan de mondiale temperatuurstijging en een verhoging van de risico’s ten aanzien van klimaatverandering en de daarmee samenhangende schade.²²² In het figuur op de volgende pagina is zichtbaar wat de toekomstige CO₂-emissies zullen zijn van de bestaande en geplande ‘fossiele infrastructuur’ in de

²¹⁶ Sanvig & Voigt 2024, p. 246.

²¹⁷ Sanvig & Voigt 2024, p. 246. Zie: IEA 2021, p. 23, 99.

²¹⁸ Stuart-Smith, Otto & Wetzler 2024, p. 228. IEA 2024 (a), p. 150.

²¹⁹ IPCC 2022, p. 618.

NB: de IEA spreekt in dit rapport over *fossil fuel based infrastructure*, maar verschaft geen definitie. Het IPCC spreekt ook veelvuldig over *fossil fuel infrastructure* in de rapporten, maar geeft hier ook geen definitie voor in de (omvangrijke) definitielijst. In hoofdstuk 6 van de *AR6* wordt wel ingegaan op de definitie van de infrastructuur van een *energy system*, waar fossiele brandstoffen ook een onderdeel vanuit maken (zie bijv. IPCC 2022, p. 615). Op basis hiervan heb ik deze definitie geformuleerd.

²²⁰ IEA 2024 (b), p. 239.

²²¹ Sanvig & Voigt 2024, p. 246. Zie: IPCC 2022, p. 68.

²²² IPCC 2023, p. 15.

context van het mondiale carbon budget dat is opgesteld naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs:

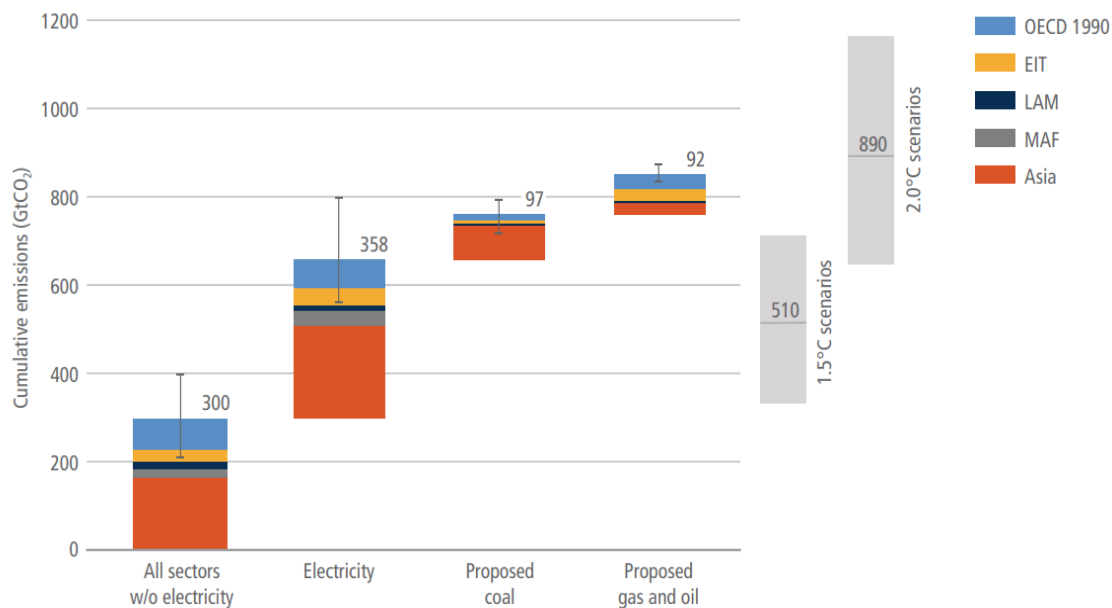


Figure TS.8 | Future CO₂ emissions from existing and currently planned fossil fuel infrastructure in the context of the Paris Agreement carbon budgets in GtCO₂ based on historic patterns of infrastructure lifetimes and Future CO₂ emissions estimates of existing infrastructure for the electricity sector as well as all other sectors (industry, transport, buildings, other fossil fuel infrastructures) and of proposed infrastructures for coal power as well as gas and oil power. Grey bars on the right depict the range (5–95th percentile) in overall cumulative net CO₂ emissions until reaching net zero CO₂ in pathways that limit warming to 1.5°C (>50%) with no or limited overshoot (1.5°C scenarios), and in pathways that limit warming to 2°C (>67%) (2°C scenarios). (Figure 2.26)

Bron: IPCC 2022, p. 267.

Gezien het voorgaande kan worden gesteld dat (ook) de scope 3 emissies die voortvloeien uit nieuwe ‘fossiele activiteiten’ moeilijk te verenigen zijn met het resterende mondiale carbon budget. Aangezien veel betekenis toekomt aan rapporten van het IPCC in klimaat zaken, is het mijns inziens niet ondenkbaar dat een rechter dit kan meenemen in zijn overwegingen.

4.3. People v. Arctic Oil

In de onderstaande paragraaf ga ik in op de aanhangige zaak bij het EHRM, waarin de vraag centraal staat of Noorwegen de scope 3 emissies die zouden vrijkomen door de vergunningverlening voor nieuwe aardolie- en gasprojecten had moeten betrekken in de besluitvorming en of het nalaten hiervan een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM oplevert.²²³ De feiten van de betreffende zaak zijn als volgt. In 2016 verleende de Noorse overheid bij Koninklijk Besluit tien vergunningen voor het winnen van aardolie uit 40 ‘blokken’ in de Barentszee.²²⁴ *Greenpeace Nordic* en *Young Friends of the Earth Norway* betwistten de geldigheid van de vergunningen en stelden dat het besluit in strijd was met artikel

²²³ Brans & Scheltema 2025, p. 8. Zie: EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*).

²²⁴ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 2.

112 van de Noorse Grondwet (het recht op een gezonde leefomgeving) en subsidiair, de artikelen 2 en 8 EVRM.²²⁵ Op 22 december 2020 verwierp het Noorse Hooggerechtshof de eis in deze zaak en liet de betreffende vergunningen in stand.²²⁶ In vervolg op deze beslissing hebben de appellanten in december 2021 een zaak aanhangig gemaakt bij het EHRM.²²⁷ Volgens de appellanten hadden de *exported emissions* (ofwel: scope 3 emissies) beoordeeld moeten worden alvorens de vergunning werd verleend.²²⁸ Hierdoor zou de uitbreiding van de olie- en gaswinning in strijd zijn met de artikelen 2 en 8 EVRM, omdat hieruit voortvloeit dat de Noorse Staat geen redelijke en passende maatregelen heeft getroffen om klimaatschade te voorkomen of te beperken.²²⁹ Volgens de appellanten hadden de milieugevolgen van de vergunningen in zijn geheel beoordeeld moeten worden, dus inclusief de broeikasgasemissies die vrijkomen bij de verbranding *buiten* Noorwegen zelf door de productie van olie en gas *in* Noorwegen.²³⁰

4.3.1. Relevante achtergrondinformatie

Opmerking verdient dat Noorwegen mondiaal op de zevende plaats staat van grootste exporteurs van broeikasgassen door de grootschalige export van olie en gas.²³¹ Bij de verbranding van deze fossiele brandstoffen komen dus significante scope 3 emissies vrij. Ter illustratie: de totale productie van CO₂ door de betreffende olie- en gasvelden in deze zaak komt uit op een totaal van 0,46 GtCO₂.²³² De jaarlijkse uitstoot van Noorwegen *zelf* is vele malen kleiner: deze komt uit op een totaal van 0,044 GtCO₂.²³³ De gewonnen fossiele brandstoffen worden namelijk grotendeels geëxporteerd.²³⁴ Hierdoor worden de scope 3 emissies die vrijkomen bij de verbranding toegerekend aan de importerende landen op basis van de rekenmethode van het IPCC die uitgaat van het principe van ‘territoriale verantwoordelijkheid’.²³⁵ Verdragsstaten zijn namelijk op grond van de NDC’s uit het Klimaatakkoord van Parijs gehouden om – door middel van *nationale* mitigatiemaatregelen – een bijdrage te leveren tegen klimaatverandering.²³⁶ De verdragsstaten dienen hierover op een transparante en gepaste wijze verantwoording af te leggen om consistentie te bevorderen en een ‘dubbele telling’ van emissies te voorkomen.²³⁷ Door dit mechanisme wordt het voor Noorwegen mogelijk om enerzijds door te gaan met de extractie van fossiele brandstoffen en anderzijds hogere reductiedoestellingen te implementeren en

²²⁵ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 3.

²²⁶ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r. 251.

²²⁷ EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and Others v. Norway*).

²²⁸ Brans & Scheltema 2025, p. 8. Zie de claim: Greenpeace 2021.

²²⁹ Voigt 2021, p. 710.

²³⁰ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 25.

²³¹ Roy & Gociu 2023, p. 218.

²³² Kaupa 2025, p. 2.

²³³ Kaupa 2025, p. 2.

²³⁴ Roy & Gociu 2023, p. 218.

²³⁵ Roy & Gociu 2023, p. 218.

²³⁶ Artikel 3 & artikel 4 lid 2 Klimaatakkoord van Parijs.

²³⁷ Artikel 4 lid 13 Klimaatakkoord van Parijs.

te behalen.²³⁸ Critici stellen dat de Noorse Staat hierdoor geen verantwoordelijkheid neemt voor de (significante) extraterritoriale CO2-voetafdruk van het land.²³⁹ Echter, op basis van de afspraken uit het Klimaatakkoord van Parijs is Noorwegen hier strikt bezien ook niet toe gehouden.²⁴⁰

4.3.2. Het oordeel van het Noorse Hooggerechtshof

Alvorens het Hooggerechtshof in *People v Arctic Oil* overgaat tot een inhoudelijke beoordeling, erkent het onder andere dat klimaatverandering ontstaat door menselijk handelen en dat een stijging van de mondiale temperatuur van 2°C desastreuze gevolgen kan hebben.²⁴¹ Het Hooggerechtshof baseert zich hier rechtstreeks op rapporten van het IPCC.²⁴² Daarnaast wordt onderkend dat ongeveer 95% van alle broeikasgasemissies van de productie van aardolie ontstaat nadat het product geëxporteerd en verbrand is.²⁴³ Het Hooggerechtshof stelt voorts vast dat de effecten op het klimaat dus bij uitstek te berekenen zijn wanneer dergelijke broeikasgasemissies worden betrokken bij de besluitvormingsprocedure.²⁴⁴ Daarnaast wordt overwogen dat, ondanks dat er geen concrete cijfers bestaan over de impact op het milieu door de ‘extraterritoriale’ emissies, er geen twijfel over bestaat dat Noorwegen ook wordt aangetast door mondiale emissies.²⁴⁵ Tot slot stelt het Hooggerechtshof dat het buiten kijf staat dat de gevolgen van klimaatverandering in Noorwegen kunnen leiden tot het verlies van mensenlevens.²⁴⁶ Verassend genoeg leidt het voorgaande niet tot de conclusie dat het betreffende besluit een invloed heeft – of kan hebben – op de uitoefening van de grond- en mensenrechten van de appellanten.²⁴⁷

Ten aanzien van het beroep op artikel 2 EVRM stelt het Hooggerechtshof dat niet valt in te zien dat er een voldoende verband bestaat tussen de vergunningverlening en het ontstaan van een ‘*real and immediate risk*’ op een schending van het recht op leven.²⁴⁸ Volgens het Hooggerechtshof is het namelijk onzeker of het *specifieke besluit* leidt tot broeikasgasemissies en zo ja, in welke mate.²⁴⁹ Daarnaast wordt gesteld dat de mogelijke impact op het klimaat zich pas in de toekomst ontwikkelt, waardoor het directe effect niet zichtbaar is.²⁵⁰ Over artikel 8 EVRM wordt gesteld dat het recht op privéleven met name ziet op lokale milieukwesties.²⁵¹ Omdat het EVRM geen algemene bepaling ter bescherming van het milieu

²³⁸ Roy & Gociu 2023, p. 218.

²³⁹ Voigt 2021, p. 699.

²⁴⁰ Roy & Gociu 2023, p. 219.

²⁴¹ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 49-53.

²⁴² Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 49, 51-53.

²⁴³ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 155.

²⁴⁴ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 155.

²⁴⁵ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 155.

²⁴⁶ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 167.

²⁴⁷ Voigt 2021, p. 703.

²⁴⁸ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*), r.o. 168, 171.

²⁴⁹ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*) r.o. 168.

²⁵⁰ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*) r.o. 168.

²⁵¹ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*) r.o. 169.

bevat, moet er sprake zijn van een direct en simultaan verband tussen de milieuschade en het privéleven.²⁵² Volgens het Hooggerechtshof is het mede hierdoor “evident” dat de *toekomstige* emissies die ontstaan door de afgegeven vergunningen niet onder de werkingssfeer van artikel 8 EVRM vallen.²⁵³

4.3.3. Enkele kritische noten

Bij deze uitspraak kunnen enkele kritische noten geplaatst worden. Met name de overwegingen over artikel 2 EVRM zijn discutabel, aangezien het Hooggerechtshof eerder in zijn uitspraak heeft bevestigd dat de betreffende emissies bijdragen aan klimaatverandering en tevens effect kunnen hebben op de levens van Noorse inwoners. Hierdoor kunnen vraagtekens worden gezet bij de consistentie van de argumentatielijn van het Hooggerechtshof.²⁵⁴ Ook valt te betwisten dat de emissies buiten de werkingssfeer van de artikelen 2 en 8 EVRM vallen, omdat zij *toekomstig* zijn en omdat de effecten niet direct waarneembaar zijn. Mijns inziens gaat deze overweging niet op. Het is immers vaste EHRM-jurisprudentie dat een verdragsstaat ook *potentieel* gevaarlijke activiteiten dient te reguleren door middel van vergunningstelsels. Daarnaast houdt de verplichting tot het nemen van passende maatregelen in dat verdragsstaten gehouden zijn om preventieve maatregelen te nemen, ook als het niet zeker is dat het gevaar zich zal verwezenlijken. Deze verplichting ziet dus ook op *toekomstige* gevaren, zoals in de onderhavige zaak het geval is. Tot slot is gebleken dat de noodzaak van een ‘direct verband’ tussen de gebeurtenis en het risico niet automatisch betekent dat er sprake moet zijn van een kort tijdsverloop. Het risico op de ontwikkeling van het gevaar kan zich ook op de langere termijn verwezenlijken.²⁵⁵ Reeds in 2021 werd door Christina Voigt, hoogleraar aan de Universiteit van Oslo, opgemerkt dat het Hooggerechtshof in zijn overwegingen lijkt te negeren dat de rapporten van het IPCC niet alleen bewijs leveren voor het klimaatprobleem, maar ook mitigatiepaden (*pathways*) vaststellen waarmee gevaarlijke klimaatverandering kan worden voorkomen.²⁵⁶ Zoals bekend, heeft het EHRM deze opvatting enkele jaren later ook daadwerkelijk gehanteerd in *Klimaseniorinnen*.²⁵⁷

4.4. Kan Nederland gehouden worden om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening?

Het EHRM heeft zich nog niet uitgelaten over deze vraag. Wel is sinds *Klimaseniorinnen* duidelijk dat de complexe aard van klimaatverandering en het indirecte gevaar van broeikasgasemissies niet leidt tot

²⁵² Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*) r.o. 170.

²⁵³ Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*) r.o. 171.

²⁵⁴ Dit wordt ook onderschreven in: Voigt 2021, p. 704.

²⁵⁵ Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.2.2. De Hoge Raad verwijst hiervoor naar verschillende uitspraken van het EHRM: te weten: EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*), r.o. 98-101, EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02 (*Budayeva e.a./Rusland*), r.o. 147-158 & EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), r.o. 165 en 174-180.

²⁵⁶ Voigt 2021, p. 704.

²⁵⁷ *Klimaseniorinnen*, r.o. 107 & 109.

de conclusie dat er geen beroep kan worden gedaan op de verdragsbepalingen.²⁵⁸ Zoals reeds uiteengezet in hoofdstuk 2, dient de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM passende maatregelen te treffen om de bestaande en potentiële gevolgen van klimaatverandering te mitigeren. Kan dit mogelijk ook impliceren dat de Nederlandse Staat een positieve verplichting heeft om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening voor activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen? In de onderstaande paragraaf ga ik in op deze centrale vraag. Hierbij zal ik in het bijzonder ingaan op de betekenis van het Klimaatakkoord van Parijs en de relatie tot het nationale- en het mondiale carbon budget. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek kan ik slechts ingaan op enkele cruciale punten waarover mogelijk discussie kan bestaan.

4.4.1. Een weergave van de totale emissies

Alvorens ik hiertoe overga, sta ik eerst stil bij een passage van het EHRM in *Klimaseniorinnen* die mogelijk relevant is. Door de appellanten wordt Zwitserland verweten dat het geen beleid heeft voor het beperken van emissies die in het buitenland worden gegenereerd.²⁵⁹ Uit onderzoeken blijkt namelijk dat een significant deel van de Zwitserse voetafdruk ontstaat door de grootschalige consumptie van buitenlandse producten.²⁶⁰ Hierdoor worden elders broeikasgassen uitgestoten om aan deze vraag te kunnen voldoen.²⁶¹ Volgens de appellanten dienden de inspanningen van de Staat niet alleen beoordeeld te worden op basis van de emissies die vrijkomen op het Zwitserse grondgebied, maar ook op basis van deze ‘geïntegreerde emissies’ (*embedded emissions*).²⁶² Volgens Zwitserland maakten deze emissies geen deel uit van het oorspronkelijke verzoekschrift bij het EHRM, waardoor deze buiten beschouwing gelaten dienen te worden.²⁶³ Volgens het EHRM kan hier echter geen sprake van zijn:

*“It would therefore be difficult, if not impossible, to discuss Switzerland’s responsibility for the effects of its GHG emissions on the applicants’ rights without taking into account the emissions generated through the import of goods and their consumption or, as the applicants labelled them, “embedded emissions”. As the FOEN noted, these emissions “must be” taken into account in the overall assessment of Switzerland’s GHG emissions.”*²⁶⁴

Bleeker merkt in zijn annotatie bij de uitspraak op dat het onderscheid tussen de binnen- en buitenlandse emissies in de verdere beoordeling naar de achtergrond verdwijnt.²⁶⁵ Volgens Bleeker komt dit

²⁵⁸ Bleeker 2024, p. 660.

²⁵⁹ Bleeker 2024, p. 657. *Klimaseniorinnen* r.o. 69-70.

²⁶⁰ *Klimaseniorinnen*, r.o. 279.

²⁶¹ *Klimaseniorinnen*, r.o. 279.

²⁶² *Klimaseniorinnen*, r.o. 277.

²⁶³ Bleeker 2024, p. 657. *Klimaseniorinnen* r.o. 276.

²⁶⁴ *Klimaseniorinnen*, r.o. 280.

²⁶⁵ Bleeker 2024, p. 657

vermoedelijk door het feit dat het EHRM puur op basis van de tekortkomingen in het Zwitserse wettelijke kader kan stellen dat er sprake is van een schending van artikel 8 EVRM.²⁶⁶ De bovenstaande passage toont wel aan dat het EHRM erkent dat ‘buitenlandse emissies’ meegenomen moeten worden in de totale beoordeling van de broeikasgasemissies van Zwitserland.²⁶⁷ Omdat het EHRM ten aanzien hiervan niet tot een inhoudelijke beoordeling komt, is het niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid van Zwitserland voor de *embedded emissions* moet worden meegewogen bij de vraag of voldaan is aan de positieve verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM. Dat Zwitserland hiertoe niet gehouden is op grond van het Klimaatakkoord van Parijs speelt bij de beoordeling geen rol. Ook wordt niet in aanmerking genomen dat het meenemen van scope 3 emissies bij de totale beoordeling van de nationale broeikasgasemissies kan leiden tot een ‘dubbele telling’ van emissies: iets wat het Klimaatakkoord van Parijs probeert tegen te gaan.

4.4.2. De toepassing van *Klimaseniorinnen*

De voorliggende passage toont de crux van de problematiek rond scope 3 emissies. Indien een verdragsstaat een vergunning verleent voor een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen, hebben de emissies die vrijkomen bij de verbranding buiten dat grondgebied *geen* effect op de nationale uitstoot. Dit betekent ook dat deze emissies geen onderdeel uitmaken van het nationale carbon budget. Hierdoor is het beoordelingskader van *Klimaseniorinnen* niet één op één toepasbaar op de voorliggende vraag. In essentie komt de kritiek van het EHRM in *Klimaseniorinnen* namelijk neer op het feit dat Zwitserland geen duidelijk traject heeft vastgesteld om de *nationale* broeikasgasemissiereducties te behalen.²⁶⁸ Een cruciaal onderdeel hiervan is dat Zwitserland geen nationaal carbon budget heeft vastgesteld.²⁶⁹ Op basis hiervan kan dus niet zonder meer een beroep worden gedaan op het beoordelingskader uit *Klimaseniorinnen* om te beargumenteren dat er geen sprake is van een adequaat wettelijk kader om de enkele reden dat scope 3 emissies niet betrokken worden in de vergunningverlening. Dit kan namelijk leiden tot de conclusie dat verdragsstaten verantwoordelijkheid dragen voor emissies waartoe zij op grond van het Klimaatakkoord van Parijs niet gehouden zijn. Juridisch gezien leidt dit mogelijk tot complicaties, omdat de geformuleerde positieve verplichting om passende maatregelen te treffen ter bestrijding van klimaatverandering, gericht is op het behalen van de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs (te weten: de primaire 1.5°C-doelstelling en de secundaire 2°C-doelstelling).²⁷⁰

²⁶⁶ Bleeker 2024, p. 657

²⁶⁷ *Klimaseniorinnen*, r.o. 280.

²⁶⁸ *Klimaseniorinnen*, r.o. 573.

²⁶⁹ *Klimaseniorinnen*, r.o. 573.

²⁷⁰ *Klimaseniorinnen*, r.o. 546.

4.4.3. Scope 3 emissies als onderdeel van het mondiale carbon budget

Mogelijk kan gekozen worden voor een andere invalshoek. Mijns inziens kan de vraagstelling benaderd worden vanuit de notie van het *mondiale* carbon budget. In de voorliggende zaak bij het EHRM over de Noorse olie- en gasvelden heeft *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI) in 2022 een zienswijze ingediend.²⁷¹ Hoewel het dus niet duidelijk is of het EHRM deze zienswijzen zal volgen, kunnen de aangehaalde punten mogelijk relevant zijn voor de voorliggende vraag. Ten aanzien van het resterende *mondiale* carbon budget benadrukt het ENNHRI namelijk – zoals reeds besproken – dat de bestaande fossiele infrastructuur het resterende carbon budget al uitput.²⁷² Aangezien dit leidt tot ‘gevaarlijke klimaatverandering’, wordt het (privé)leven van burgers aangetast.²⁷³ Samengevat wordt op basis hiervan beargumenteerd dat er een plicht rust op verdragsstaten om te *verantwoorden* hoe de vergunningverlening voor nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen verenigbaar is met de positieve verplichtingen van de artikelen 2 en 8 EVRM.²⁷⁴ Een verdragsstaat dient namelijk het (privé)leven van zijn inwoners te beschermen nu dit verder leidt tot een opwarming van meer dan 1.5°C.²⁷⁵ Met andere woorden: verdragsstaten dienen te verantwoorden hoe dergelijke vergunningverlening verenigbaar is met het resterende mondiale carbon budget.

Hierover kan worden opgemerkt dat in paragraaf 4.3.1. is gesteld dat verdragsstaten op grond van het Klimaatakkoord van Parijs verantwoording moeten afleggen over hun NDC’s en de emissies die zij uitstoten. Hierbij moeten dubbeltellingen worden voorkomen. Om in lijn met de ratio achter het Klimaatakkoord van Parijs te blijven, dienen de scope 3 emissies niet aan de verdragsstaat te worden toegerekend. Een verdragsstaat – c.q. Nederland – dient dus *wel* verantwoording af te leggen over het feit dat het *mondiale* carbon budget verder wordt uitgeput door de vergunningverlening voor de winning van fossiele brandstoffen waar scope 3 emissies uit voortkomen. Het is wellicht een zeer klein nuanceverschil, maar hierdoor is deze invalshoek juridisch gezien mogelijk beter verdedigbaar. De problematiek omtrent de toerekening van scope 3 emissies aan het nationale carbon budget speelt hier namelijk niet. Daar komt bij dat het mondiale carbon budget door het IPCC is vastgesteld om te kunnen voldoen aan de primaire 1.5°C-doelstelling en de secundaire 2°C-doelstelling. Op deze manier vindt deze benadering wel een grondslag in het Klimaatakkoord van Parijs.

Mogelijk leidt deze benadering ertoe dat er meer bewustzijn gecreëerd wordt bij verdragsstaten over de effecten van nieuwe ‘fossiele activiteiten’ op het mondiale carbon budget en aldus op het (privé)leven van hun inwoners. Overigens dient ten aanzien hiervan te worden opgemerkt dat niet valt te voorspellen

²⁷¹ ENNHRI 2022.

²⁷² ENNHRI 2022, p. 5.

²⁷³ ENNHRI 2022, p. 5, 6.

²⁷⁴ ENNHRI 2022, p. 6.

²⁷⁵ ENNHRI 2022, p. 6.

of dit daadwerkelijk betekent dat Nederland bewogen zal worden om vergunningen voor activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen *niet* te verlenen. Dit komt mede door het feit dat de scope 3 emissies die zullen vrijkomen als gevolg van de afgegeven vergunningen, geen gevolgen hebben voor het nationale carbon budget als de fossiele brandstoffen worden geëxporteerd. Daarnaast kan worden opgemerkt dat deze benadering kan leiden tot eenzelfde verdelingsvraag zoals speelt bij de verdeling van het mondiale carbon budget. Welke ruimte komt Nederland toe om scope 3 emissies te veroorzaken, zeker nu het mondiale carbon budget in een zorgwekkend tempo uitgeput raakt? En *hoe* dient Nederland te verantwoorden dat vergunningverlening voor nieuwe ‘fossiele activiteiten’ verenigbaar is met de positieve verplichtingen van de artikelen 2 en 8 EVRM? Deze vragen en de besproken problematiek omtrent de toerekenbaarheid van scope 3 emissies tonen aan dat het voorliggende vraagstuk bij het EHRM enorm complex is. Hoe het EHRM in de betreffende zaak zal oordelen, zal de tijd ons leren.

4.5. Conclusie

In het voorliggende hoofdstuk ben ik ingegaan op de vraag of mogelijk beargumenteerd kan worden dat de Nederlandse Staat gehouden is om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening voor nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen. Hierbij ben ik specifiek ingegaan op de verhouding tussen de vergunningverlening voor nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen en het mondiale carbon budget. Hierover heb ik geconstateerd dat mede uit rapporten van het IPCC volgt dat het resterende carbon budget op een alarmerend niveau wordt uitgeput door de huidige en de geplande fossiele infrastructuur. Op basis hiervan ligt het mijns inziens voor de hand dat de rechter deze overwegingen zal betrekken bij de beoordeling van de vraag of een verdragsstaat gehouden is om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening. Daarnaast heb ik de uitspraak van het Noorse Hooggerechtshof in *People v Arctic Oil* besproken en geëvalueerd, waarbij ik in ben gegaan op de problematiek omtrent de toerekening van scope 3 emissies onder het Klimaatakkoord van Parijs. Op basis van de notie van ‘territoriale verantwoordelijkheid’ worden deze emissies namelijk toegerekend aan het land waar de emissies vrijkomen. Hierdoor hebben scope 3 emissies strikt gezien geen invloed op het nationale carbon budget, als deze emissies vrijkomen nadat de fossiele brandstoffen zijn geëxporteerd naar andere landen. Voortbouwend daarop heb ik bij de beantwoording van de centrale vraag in dit hoofdstuk geconstateerd dat niet zonder meer een beroep kan worden gedaan op het beoordelingskader uit *Klimaseniorinnen*, omdat de notie van het nationale carbon budget in dit beoordelingskader centraal staat. Mogelijk kan wel beredeneerd worden dat de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht is om te verantwoorden hoe nieuwe vergunningverlening voor activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen verenigbaar is met het mondiale carbon budget, zeker nu dit verder leidt tot een opwarming van meer dan 1.5°C, of zelfs 2°C.²⁷⁶

²⁷⁶ ENNHRI 2022, p. 6.

5. De beoordeling van scope 3 emissies onder de Omgevingswet

5.1. Inleiding

Indien mogelijk door het EHRM wordt aangenomen dat uit de artikelen 2 en 8 EVRM een positieve verplichting voor verdragsstaten voortvloeit om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening, rijst de vraag of de Omgevingswet hiertoe een toereikende grondslag biedt.

In dit kader dient namelijk te worden geanalyseerd of het binnen de bevoegdheden van een bestuursorgaan valt om een omgevingsvergunning voor een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen te weigeren, indien de exploitatie hiervan mogelijk leidt tot significante scope 3 emissies. Daarnaast dient ingegaan te worden op de mogelijke rol van de milieueffectrapportage (mer) in de zin van de mer-richtlijn als middel om scope 3 emissies in een vroeg stadium in kaart te brengen. Hierbij staat de vraag centraal wat het doel van de mer-richtlijn en de mer is. Meer specifiek dient te worden gezien of scope 3 emissies geduid kunnen worden als ‘indirecte effecten van een project’, waardoor deze op grond van de mer-richtlijn verplicht beoordeeld en geïdentificeerd moeten worden. Zowel binnen als buiten Europa hebben verschillende gerechtelijke instanties zich reeds gebogen over deze vraag.²⁷⁷ Het Hof van Justitie heeft zich echter over het betreffende vraagstuk nog niet uitgelaten.²⁷⁸

In het voorliggende hoofdstuk hanteer ik de volgende indeling. Allereerst ga ik in paragraaf 5.2. in op de systematiek en het doel van de mer-richtlijn, waarbij ik ook inga op de functie van de mer. In paragraaf 5.3. staat de discussie omtrent de kwalificatie van scope 3 emissies als ‘indirecte effecten’ in de zin van de mer-richtlijn centraal. Hierbij bespreek ik hoofdzakelijk een recente uitspraak van het Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA-Hof) en belicht ik de contrasterende zienswijze van de Europese Commissie in de betreffende zaak. Tot slot ga ik in paragraaf 5.4. in op de vraag of scope 3 emissies daadwerkelijk meegenomen kunnen worden in de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een milieubelastende activiteit (MBA). Dit doe ik om een antwoord te formuleren op de centrale vraag of de Omgevingswet voorziet in een toereikende wettelijke grondslag om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening voor activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen. Daarbij bespreek ik de kaders die in de Omgevingswet worden geboden voor het beoordelen en het weigeren van omgevingsvergunningen voor MBA's. Tot slot besteed ik aandacht aan de betekenis van artikel 16.53 Ow, waarin de mogelijkheid wordt geboden voor het bevoegd gezag om te beslissen dat een project geen doorgang kan indien dit mogelijk leidt tot ontoelaatbare gevolgen voor het milieu. In paragraaf 5.5. wordt afgesloten met een conclusie.

²⁷⁷ Zie: EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), Outer House, Court of Session (Schotland), 29 januari 2025, [2025] CSOH 10, Supreme Court (Verenigd Koninkrijk), 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), New South Wales Land and Environment Court (Australië), 27 november 2006, [2006] NSWLEC 720 (*Gray v The Minister for Planning and Ors*).

²⁷⁸ Geraadpleegd: curia.europa.eu.

5.2. De systematiek van de mer-richtlijn

In de milieueffectbeoordeling, ook wel de mer genoemd, worden de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op – onder andere – de factor: klimaat.²⁷⁹ De uitkomst van deze mer wordt door de projectontwikkelaar opgesteld in een MER.²⁸⁰ In het MER, dat een openbaar document is, worden de te verwachten gevolgen van een project op het milieu in hun onderlinge samenhang beschreven.²⁸¹ Door middel van de ingewonnen informatie bij de uitgevoerde mer kan worden gewaarborgd dat het bevoegd gezag bij de besluitvorming rekening kan houden met de effecten op het milieu.²⁸²

5.2.1. Het doel van de mer-richtlijn

Volgens de Europese Commissie is het doel van de mer-richtlijn tweeledig.²⁸³ Om deze doelstellingen te realiseren, heeft de mer-richtlijn een ruime werkingssfeer en een breed doel (*‘wide scope and broad purpose’*),²⁸⁴ hetgeen in meerdere uitspraken van het Hof van Justitie wordt bevestigd.²⁸⁵ Ten eerste beoogt de richtlijn negatieve milieueffecten in een vroeg stadium te identificeren.²⁸⁶ Hierdoor kan het bevoegd gezag vervuiling of overlast bij de bron voorkomen, in plaats van achteraf de gevolgen te moeten beperken.²⁸⁷ Om dit te realiseren, dient het bevoegd gezag alleen een vergunning te verlenen nadat de aanzienlijke milieueffecten van deze projecten zijn beoordeeld.²⁸⁸ De verplichting hiertoe is neergelegd in artikel 2 lid 1 van de mer-richtlijn:

“De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt *alvorens* een vergunning wordt verleend.”

Het Hof van Justitie onderschrijft in *Corridonia* dat de beoordeling van de milieueffecten voorafgaand aan de vergunningverlening dient te worden uitgevoerd.²⁸⁹ Als een lidstaat de verplichting tot de voorafgaande beoordeling schendt, dient het de onwettige gevolgen van die schending ongedaan te

²⁷⁹ Artikel 3 lid 1 sub c mer-richtlijn.

²⁸⁰ Artikel 5 mer-richtlijn.

²⁸¹ Soppe & Gundelach 2024, p. 691.

²⁸² Considerans van de mer-richtlijn, para 14.

²⁸³ European Commission 2024 (a), para 23.

²⁸⁴ European Commission 2024 (a), para 26.

²⁸⁵ European Commission 2024 (b), p. 10. Zie bijvoorbeeld: HvJ EU 24 oktober 1996, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404 (*Kraaijeveld*), r.o. 31.

²⁸⁶ European Commission 2024 (a), para 23.

²⁸⁷ HvJ EU, 29 juli 2019, C-411/17, EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie*), r.o. 83, HvJ EU 26 juli 2019, C-196/16, ECLI:EU:C:2017:589 (*Corridonia*), r.o. 34.

Zie ook: Considerans van de mer-richtlijn, para 2.

²⁸⁸ Considerans van de mer-richtlijn, para 7.

²⁸⁹ 2017, C-196/16, ECLI:EU:C:2017:589 (*Corridonia*), r.o. 34.

maken, bijvoorbeeld door intrekking van de verleende vergunning.²⁹⁰ Het is ook mogelijk om de vergunning op te schorten om, alsnog, een beoordeling van de milieueffecten te verrichten.²⁹¹ Volgens het Hof van Justitie kan dit niet zo worden uitgelegd dat deze herstelbeoordeling (*‘remedial environmental impact assessment’*) die gebruikt wordt om de gebrekkige beoordeling te repareren, op gelijke voet staat met een mer die voorafgaand aan de vergunningverlening wordt uitgevoerd.²⁹² Een lidstaat voldoet niet aan zijn verplichtingen onder de mer-richtlijn als het – zonder de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden – de vergunning achteraf door middel een herstelbeoordeling legaliseert.²⁹³

De tweede doelstelling van de mer-richtlijn ziet op het waarborgen van effectieve participatie in de besluitvormingsprocedure, zoals wordt voorgeschreven door artikel 6 van de mer-richtlijn.²⁹⁴ Op grond van artikel 8 van de mer-richtlijn dient het bevoegd gezag de inspraak te betrekken in de vergunningsprocedure.

5.2.2. De aanwijzing van projecten en de mer(-beoordelings)plicht

Op grond van de mer-richtlijn moeten de milieueffecten van een project worden beoordeeld indien deze daartoe bij wet is aangewezen.²⁹⁵ In artikel 1 lid 2 van de mer-richtlijn wordt een project als volgt gedefinieerd:

- “De uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,
- Andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.”

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een brede interpretatie van het projectbegrip wordt gehanteerd²⁹⁶ en dat het projectbegrip aan continue ontwikkelingen onderhevig is.²⁹⁷ Zo oordeelde het Hof van Justitie dat sloopwerken (*‘demolition works’*) aangemerkt kunnen worden als een project.²⁹⁸ Ook het heropstarten van een kerncentrale die tien jaar buiten werking was gesteld is een project, omdat de werkzaamheden voor de modernisering van de kerncentrale gevolgen kunnen hebben voor de

²⁹⁰ HvJ EU 26 juli 2017, C-196/16, ECLI:EU:C:2017:589 (*Corridonia*), r.o. 35.

Zie hierover ook: HvJ EU 7 januari 2004, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12 (*Wells*), r.o. 64-65.

²⁹¹ HvJ EU 26 juli 2017, C-196/16, ECLI:EU:C:2017:589 (*Corridonia*), r.o. 35.

Zie hierover ook: HvJ EU 7 januari 2004, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12 (*Wells*), r.o. 64-65.

²⁹² HvJ EU 3 juli 2008, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380 (*Commission v Ireland*), r.o. 59-61.

²⁹³ HvJ EU 3 juli 2008, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380 (*Commission v Ireland*), r.o. 59-61.

²⁹⁴ European Commission 2024 (a), para 25. Zie: Considerans van de mer-richtlijn, para 16.

²⁹⁵ Considerans van de mer-richtlijn, para 14.

²⁹⁶ European Commission 2024 (b), p. 8. Zie bijvoorbeeld: HvJ EU 24 oktober 1996, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404 (*Kraaijeveld*), HvJ EU, 29 juli 2019, C-411/17, EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie*), HvJ EU 28 februari 2008, C-2/07A, ECLI:EU:C:2008:133 (*Abraham and Others*),

²⁹⁷ Collignon, Van Venrooij & Walgemoed 2024

²⁹⁸ HvJ EU, 3 maart 2011, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109 (*Commission v Ireland*), r.o. 101.

materiële toestand van de locatie.²⁹⁹ In beginsel kan worden aangenomen dat als de materiële toestand van een plaats niet wordt veranderd, er geen sprake is van een project.³⁰⁰

Met betrekking tot de aangewezen projecten maakt de mer-richtlijn een onderscheid tussen mer-plichtige, en mer-beoordelingsplichtige projecten.³⁰¹ De mer-richtlijn wijst in bijlage I projecten aan van bepaalde categorieën die een inherent risico op aanzienlijke effecten met zich mee brengen, waardoor deze projecten in beginsel aan een mer moeten worden onderworpen (de mer-plicht).³⁰² In bijlage II worden projecten aangewezen die niet noodzakelijkerwijs aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben.³⁰³ Lidstaten kunnen vervolgens zelf dergelijke projecten aanwijzen.³⁰⁴ Voor dergelijke projecten geldt een mer-beoordelingsplicht.³⁰⁵ Bij mer-beoordelingsplichtige gevallen dient een mer-beoordeling antwoord te geven op de vraag *of* het betreffende project aanzienlijke milieueffecten tot gevolg kan hebben, waardoor het opstellen van een MER vereist is.³⁰⁶ Bij deze beoordeling dient het bevoegd gezag, op grond van artikel 4 lid 5 sub a van de mer-richtlijn en artikel 16.43 lid 3 sub a Ow, rekening te houden met de relevante criteria uit bijlage III van de mer-richtlijn. Onder het systeem van de Omgevingswet zijn de aangewezen projecten neergezet in bijlage V bij het Omgevingsbesluit op grond van artikel 16.43 lid 1 Ow en artikel 11.6 lid 1 en 2 Ob.

In Bijlage V onder B3 bij het Omgevingsbesluit (Ob) wordt de winning, wijziging of uitbreiding van ondergrondse mijnbouw die betrekking heeft op het winnen van aardolie of aardgas, aangemerkt als een mer(beoordelings)-plichtig project.³⁰⁷

5.2.3. De milieueffectbeoordeling en de inhoud van het milieueffectrapport

In artikel 3 lid 1 van de mer-richtlijn wordt voorgeschreven dat de directe en indirecte aanzienlijke effecten van het project op een aantal factoren – zoals het *klimaat* – in de mer op een passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld moeten worden.

In artikel 5 lid 1 van de mer-richtlijn worden de inhoudseisen voor het MER genoemd. Op basis hiervan dient de projectontwikkelaar ten minste – en onder meer – een beschrijving van de waarschijnlijk

²⁹⁹ HvJ EU, 29 juli 2019, C-411/17, EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie*), r.o. 183.

³⁰⁰ HvJ EU 19 april 2021, C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, (*Brussels Hoofdstedelijk gewest and Others*), r.o. 24 & HvJ 19 april 2021, C-121/11, ECLI:NL:EU:C:2012:225 (*Pro Baine and Others*), r.o. 31.

³⁰¹ Artikel 4 mer-richtlijn.

³⁰² Considerans van de mer-richtlijn, para 8, artikel 4 lid 1 mer-richtlijn.

Zie ook: HvJ EU, 29 juli 2019, C-411/17, EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie*), r.o. 75.

³⁰³ Considerans van de mer-richtlijn, para 8.

³⁰⁴ Artikel 4 lid 2 mer-richtlijn.

³⁰⁵ Artikel 4 lid 2 mer-richtlijn.

³⁰⁶ Soppe & Gundelach 2024, p. 708.

³⁰⁷ NB: In kolom 2 wordt het winnen, wijzigen of uitbreiden van mijnbouw die betrekking heeft op meer dan 500 ton aardolie per dag of 500.000m3 aardgas per dag aangemerkt als een mer-plichtig project. Voor het winnen, wijzigen of uitbreiden van ondergrondse mijnbouw geldt een mer-beoordelingsplicht. Dit volgt uit kolom 3.

aanzienlijke milieueffecten van het project op te nemen in het rapport.³⁰⁸ In artikel 5 lid 1 sub f wordt voorgeschreven dat het MER tevens de informatie moet omvatten die wordt gespecificeerd in Bijlage IV, voor zover relevant. Uit Bijlage IV onder paragraaf 4 bij de mer-richtlijn volgt dat een beschrijving van de factor ‘klimaat’ *bijvoorbeeld* ook ‘broeikasgasemissies en effecten die van belang zijn voor adaptatie’ kan omvatten. In punt 5 van Bijlage IV wordt gesteld dat een beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het project – onder meer – het volgende omvat:

“f) het effect van het project op het klimaat (bijvoorbeeld de aard en de omvang van emissies van broeikasgassen) en de kwetsbaarheid van het project voor klimaatverandering.”³⁰⁹

De bovenstaande factor is toegevoegd in de *Amending Directive* 2014/52/EU. De ratio achter deze amendering ziet volgens de Europese Commissie op de omstandigheid dat klimaatverandering een meer centrale plek heeft gekregen in beleidsvorming.³¹⁰ Dit betekent dat de effecten van het project op het klimaat een belangrijk element dient te vormen in besluitvormingsprocessen.³¹¹ Daarnaast wordt gesteld dat klimaatverandering zal blijven leiden tot milieuschade en dat het de economische ontwikkeling in gevaar kan brengen.³¹² Daarom acht de Europese Commissie het passend om de impact van projecten op het klimaat – bijvoorbeeld door de uitstoot van broeikasgassen – te beoordelen.³¹³ Tot slot volgt uit punt 5 van Bijlage IV dat de beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten betrekking moet hebben op:

“De indirecte, secundaire, cumulatieve en grensoverschrijdende effecten op korte, middellange en lange termijn, permanente en tijdelijke en positieve en negatieve effecten van het project.”

Onder de Omgevingswet is artikel 3 van de mer-richtlijn omgezet in artikel 16.43 lid 2 Ow en artikel 11.11 Ob. Artikel 5 en Bijlage IV bij de mer-richtlijn zijn omgezet in artikel 16.52 Ow en de artikelen 11.16 tot en met 11.18 Ob.

5.2.4. De functie van de milieueffectrapportage

Zoals gesteld wordt het bevoegd gezag door middel van de bevindingen uit de mer in de gelegenheid gesteld om rekening te houden met de effecten van het project op het milieu.³¹⁴ Overigens dient hierbij

³⁰⁸ Artikel 5 lid 1 sub b.

³⁰⁹ Dit is ook omgezet in artikel 11.18 sub f Ob.

³¹⁰ Considerans van Richtlijn 2014/52/EU, para 7.

³¹¹ Considerans van Richtlijn 2014/52/EU, para 7.

³¹² Considerans van Richtlijn 2014/52/EU, para 13.

³¹³ Considerans van Richtlijn 2014/52/EU, para 13.

³¹⁴ Dit volgt ook uit: Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 12, p. 214.

te worden opgemerkt dat de mer niet rechtstreeks *dwingt* tot milieuvriendelijkere besluitvorming.³¹⁵ De mer-richtlijn schrijft voor aan welke vereisten de milieueffectbeoordeling dient te voldoen; niet wat de precieze uitkomst ervan moet zijn. Dit leidt ertoe dat het bestuursorgaan – mits gemotiveerd – medewerking kan verlenen aan een project dat in het MER als (relatief) milieuonvriendelijk wordt aangemerkt, bijvoorbeeld in het licht van de financieel-economische motieven die worden aangevoerd.³¹⁶ Op grond van artikel 16.51 lid 1 Ow kan het bevoegd gezag een besluit *niet* vaststellen, als het MER redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat dit een procedurele toets betreft en geen inhoudelijke.³¹⁷ Het MER kan niet aan het project ten grondslag worden gelegd, als het onvoldoende actueel is of als het grote fouten bevat.³¹⁸ Op de mogelijke betekenis van artikel 16.53 Ow wordt ingegaan in paragraaf 5.4.5.

5.3. Scope 3 emissies als ‘indirecte effecten’

In de onderstaande paragraaf zet ik de actuele discussie over de kwalificatie van scope 3 emissies als ‘indirecte effecten’ in de zin van de mer-richtlijn uiteen. Deze discussie is tot op heden namelijk nog niet uitgekristalliseerd: het Hof van Justitie heeft nog geen uitspraak gewezen over de voorliggende vraag. Ook is – voor zover mij bekend – hierover nog geen zaak aanhangig.³¹⁹ Daarnaast is er tot op heden nog geen uitspraak van het Hof van Justitie voorhanden over de interpretatie van het begrip ‘indirect effect’.³²⁰ Uit een toelichtingsdocument bij de mer-richtlijn blijkt dat de Europese Commissie ‘indirecte effecten’ als volgt definieert:

“Effects/impacts that occur away from the immediate location or timing of the proposed action, e.g. quarrying of aggregates elsewhere in the country as a result of a new road proposal, or as a consequence of the operation of the project (see also secondary effects).”³²¹

Secundaire effecten worden als volgt gedefinieerd:

“Effects that occur as a consequence of a primary effect or as a result of a complex pathway (see also indirect effects).”³²²

³¹⁵ Soppe & Gundelach 2024, p. 691. Zie hierover: ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2688, r.o. 2.2.2.

³¹⁶ Soppe, in: *T&C Omgevingswet*, afd. 16.4 Ow (online, bijgewerkt 15 mei 2025).

³¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 563.

³¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 563.

³¹⁹ Geraadpleegd: curia.europa.eu.

³²⁰ Collignon, Van Venrooij & Walgemoed 2024.

³²¹ European Commission 2013 p. 7.

³²² European Commission 2013 p. 8.

Op basis van recente uitspraken van verscheidene gerechtelijke instanties buiten de EU, kan worden aangenomen dat een tendens waarneembaar is dat rechters geneigd zijn om scope 3 emissies aan te merken als ‘indirecte effecten’. Zo oordeelde het *Supreme Court* van het Verenigd Koninkrijk in 2024 in de *Finch case* dat het bevoegd gezag de scope 3 emissies die zouden vrijkomen door een project, had moeten betrekken in het MER op grond van de mer-richtlijn.³²³ Overigens bereikten de rechters geen unanimititeit: van de vijf rechters onderschreven drie daarvan deze conclusie.³²⁴ Een Schotse rechtbank heeft de uitspraak van het *Supreme Court* begin 2025 bekrachtigd in een vergelijkbare zaak.³²⁵

Ook het EVA-Hof heeft in mei 2025 een interessante uitspraak gewezen, waarin geoordeeld werd dat scope 3 emissies ‘indirecte effecten’ zijn in de zin van de mer-richtlijn.³²⁶ Opvallend aan deze zaak is dat het EVA-Hof niet is meegegaan met de zienswijze die de Europese Commissie in de betreffende zaak had ingediend.³²⁷ De Europese Commissie heeft namelijk aangegeven de mer-richtlijn niet op deze wijze te interpreteren.³²⁸ Hoewel Noorwegen geen onderdeel uitmaakt van de Europese Unie, is het als lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie gebonden aan de mer-richtlijn.³²⁹ De voorliggende zaak betreft dus een uitlegging van EU-recht, waardoor mogelijk veel betekenis toekomt aan de conclusie van het EVA-Hof. In de onderstaande deelparagrafen bespreek ik deze uitspraak. Daarbij zal ik tevens aandacht besteden aan de zienswijze die de Europese Commissie in deze zaak heeft ingediend.

5.3.1. *Greenpeace Nordic v Norway*

De feiten van de voorliggende zaak zijn vergelijkbaar met de zaak die aanhangig is gemaakt bij het EHRM en ziet op de geldigheid van afgegeven vergunningen door de Noorse Minister van Energie voor drie aardolie-projecten in de Noordzee.³³⁰ De projecten vallen onder bijlage I bij de mer-richtlijn, wat betekent dat een mer-plicht geldt.³³¹ In de betreffende MERs zijn de effecten op het klimaat als gevolg van de scope 3 emissies niet beoordeeld.³³² De verwijzende Noorse rechter heeft zich tot het EVA-Hof gewend met de vraag of de scope 3 emissies gekwalificeerd dienen te worden als ‘indirecte effecten’ in de zin van artikel 3 lid 1 van de mer-richtlijn.³³³ Daarnaast vraagt de verwijzende rechter zich af – indien

³²³ Supreme Court (Verenigd Koninkrijk), 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), r.o. 174. NB: Hoewel het Verenigd Koninkrijk geen onderdeel meer uitmaakt van de Europese Unie, blijft de uitspraak relevant aangezien de mer-richtlijn ten grondslag lag aan de vergunningverlening.

³²⁴ Supreme Court (Verenigd Koninkrijk), 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), p. 2.

³²⁵ Outer House, Court of Session (Schotland), 29 januari 2025, [2025] CSOH 10, r.o. 167-168.

³²⁶ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*).

³²⁷ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*).

³²⁸ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*).

³²⁹ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 24.

³³⁰ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 26.

³³¹ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 60.

³³² EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 2.

NB: in de uitspraak wordt gesproken over: “greenhouse gas emissions arising from combustion of the petroleum and natural gas extracted from the project and sold to third parties.”

³³³ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 2

deze vraag bevestigend wordt beantwoord – of de nationale rechter de onwettige gevolgen van de afgegeven vergunningen moet ‘eliminieren’ als het MER dergelijke effecten niet betrokken heeft.³³⁴ Tot slot verzoekt de verwijzende rechter het EVA-Hof om antwoord te geven op de vraag of de nationale rechter met terugwerkende kracht kan afzien van de verplichting om de scope 3 emissies te beoordelen als wordt aangetoond dat de procedurele schending geen invloed heeft gehad op de uitkomst van het besluitvormingsproces.³³⁵

Het EVA-Hof oordeelt dat de scope 3 emissies indirecte effecten zijn in de zin van de mer-richtlijn, waardoor deze betrokken hadden moeten worden in het MER.³³⁶ Het EVA-Hof overweegt dat het doel achter de mer-richtlijn wordt ondermijnd als de scope 3 emissies pas in een later stadium zouden worden beoordeeld.³³⁷ Immers: alle effecten die het project op het milieu kan hebben, dienen te worden geïdentificeerd en beoordeeld zodat het bevoegd gezag in een zo vroeg mogelijk stadium rekening kan houden met de milieueffecten.³³⁸ Volgens het EVA-Hof staat het vast dat de uitstoot van de broeikasgassen zeer waarschijnlijk volgt op het winnen van de fossiele brandstoffen: als het project niet zou plaatsvinden, zou de aardgas en -olie in de grond blijven.³³⁹ Omdat de winning van de fossiele brandstoffen een noodzakelijke voorwaarde is voor het verbranden ervan, volgt dat de emissies die daaruit vrijkomen waarschijnlijke gevolgen van het project zijn.³⁴⁰ Dit is relevant, omdat het MER op grond van artikel 5 lid 1 sub b van de mer-richtlijn een beschrijving van de *waarschijnlijk* aanzienlijke milieueffecten dient te bevatten.

In antwoord op de tweede vraag van de verwijzende rechter oordeelt het EVA-Hof dat de nationale rechter verplicht is om alle (wettelijke) maatregelen te nemen om de onwettige gevolgen te elimineren die zijn ontstaan door het niet uitvoeren van een volledige mer, bijvoorbeeld door intrekking of opschorting van de afgegeven vergunning.³⁴¹ Het EVA-Hof baseert zich voor de beantwoording van deze vraag onder andere op overwegingen van het Hof van Justitie in *Corridonia*.³⁴² Over de derde vraag oordeelt het EVA-Hof dat hieruit volgt dat de nationale rechter niet met terugwerkende kracht mag afzien van de verplichting om de indirecte effecten te beoordelen, als bedoeld in artikel 3 lid 1.³⁴³ Dit is

³³⁴ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 2

³³⁵ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 2

³³⁶ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 99.

³³⁷ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 75.

³³⁸ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 75.

³³⁹ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 69.

³⁴⁰ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 69.

³⁴¹ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 103.

³⁴² EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 110.

“Compare the judgment in *Comune di Corridonia and Others, Joined Cases C-196/16 and C-197/16, cited above, paragraph 43, and the judgment of 28 February 2018 in *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, paragraph 30.*”

³⁴³ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 123.

ook niet het geval als wordt aangetoond dat de procedurele schending geen invloed heeft gehad op de uitkomst van het besluitvormingsproces.³⁴⁴

Tot slot is het interessant om te vermelden dat het EVA-Hof niet meegaat in het argument van de Noorse regering dat het duiden van scope 3 emissies als ‘indirecte effecten’ problematisch is, omdat deze emissies dan mogelijk ‘dubbel’ beoordeeld worden in een andere mer.³⁴⁵ Volgens het EVA-Hof verzet de tekst van de mer-richtlijn zich er niet tegen dat een bepaald effect in meerdere mers wordt betrokken, zoals mogelijk bij scope 3 emissies het geval kan zijn.³⁴⁶ Daaropvolgend wordt geoordeeld dat de verplichting om de milieueffecten van een project te beoordelen op grond van de mer-richtlijn losstaat van de rapportageverplichting uit het Klimaatakkoord van Parijs.³⁴⁷ Hierdoor speelt de problematiek omtrent de ‘dubbeltelling’ van emissies niet:

*“Whereas the Paris Agreement seeks to ensure that greenhouse gas emissions and greenhouse gas emissions reductions are not counted twice, the purpose of the EIA Directive is not limited in this manner as its purpose is not to divide responsibilities between States similarly to the Paris Agreement.”*³⁴⁸

5.3.2. De zienwijze van de Europese Commissie

Alvorens het EVA-Hof tot het bovenstaande oordeel kwam hebben verschillende partijen zienswijzen ingediend, waaronder de Europese Commissie. Zoals gesteld is het opmerkelijk dat de Europese Commissie, in tegenstelling tot het EVA-Hof, concludeert dat de betreffende scope 3 emissies *geen* indirecte effecten van een project vormen in de zin van artikel 3 lid 1 van de mer-richtlijn.³⁴⁹ In de kern wordt gesteld dat de broeikasgasemissies die vrijkomen door de verbranding van de fossiele brandstoffen – op een geheel andere locatie dan het project en onafhankelijk van de controle van de projectontwikkelaar – geen indirecte effecten zijn *van* het project.³⁵⁰ De scope 3 emissies kunnen niet gezien worden als een integraal onderdeel van het project.³⁵¹ De tekst van de mer-richtlijn focust zich volgens de Europese Commissie op de emissies die kunnen vrijkomen bij het opereren (of afbreken) van het project *op zichzelf*.³⁵² Dit volgt tevens uit een *Guidance Document* uit 2013, waarin verschillende

³⁴⁴ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 114.

³⁴⁵ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 70.

³⁴⁶ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 73.

³⁴⁷ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 69.

³⁴⁸ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 73.

³⁴⁹ European Commission 2024 (a), para 52.

³⁵⁰ European Commission 2024 (a), para 30-49.

³⁵¹ European Commission 2024 (a), para 34.

³⁵² European Commission 2024 (a), para 32.

voorbeelden genoemd werden waarop broeikasgasemissies van een project mogelijk betrekking hebben.³⁵³

“Indirect GHG emissions due to increased demand for energy; indirect GHG emissions caused by any supporting activities or infrastructure which is directly linked to the implementation of the proposed project (e.g. transport, waste management).”

Concluderend stelt de Europese Commissie dat de notie van de ‘relevante effecten’ van een project met betrekking tot broeikasgasemissies gelimiteerd moet worden opgevat.³⁵⁴ Ook het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft voor de betreffende zaak een zienswijze ingediend, waarin beargumenteerd wordt dat scope 3 emissies geen indirecte effecten van het project zijn. Hierbij ligt het zwaartepunt tevens bij de interpretatie en de reikwijdte van het projectbegrip.³⁵⁵

Overigens kan hierover worden opgemerkt dat gelijkwaardige kritiek werd geuit op de *Finch* uitspraak uit het Verenigd Koninkrijk.³⁵⁶ In de betreffende zaak zag het *Supreme Court* – op basis van de definities van ‘indirecte’ en ‘secundaire’ effecten uit het toelichtingsdocument – geen reden om aan te nemen dat de verbranding van olie op een andere plek dan het project zelf, niet aangemerkt kan worden als een ‘indirect effect’ van het project.³⁵⁷ Ingevolge paragraaf 5 van bijlage IV van de mer-richtlijn dienen ook “secundaire, cumulatieve en grensoverschrijdende effecten op korte termijn, middellange termijn en lange termijn, permanente en tijdelijke, positieve en negatieve effecten van het project” betrokken te worden.³⁵⁸ Op basis hiervan is het *Supreme Court* van mening dat er een brede causale reikwijdte bestaat ten aanzien van de te beoordelen directe, en indirecte effecten.³⁵⁹ Collignon, Walgemoed en Van Venrooij stelden hierover dat het *Supreme Court* maar weinig woorden aan het projectbegrip besteedt en derhalve niet afbakent welke effecten nog tot het project behoren.³⁶⁰ Ook zij stelden reeds in 2024 dat uit de toelichtingsdocumenten van de Europese Commissie volgt dat ‘indirecte effecten’ ontstaan door de fysieke ontwikkelingen van een project.³⁶¹ Indirecte effecten kunnen volgens hen aldus niet

³⁵³ European Commission 2024 (a), para 43.

³⁵⁴ European Commission 2024 (a), para 49.

³⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2024, para 8-9.

³⁵⁶ *Supreme Court (Verenigd Koninkrijk)*, 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), r.o. 4.

³⁵⁷ *Supreme Court (Verenigd Koninkrijk)*, 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), r.o. 90.

³⁵⁸ *Supreme Court (Verenigd Koninkrijk)*, 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), r.o. 83.

³⁵⁹ *Supreme Court (Verenigd Koninkrijk)*, 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*), r.o. 83.

³⁶⁰ Collignon, Walgemoed en Van Venrooij 2024.

³⁶¹ Collignon, Walgemoed en Van Venrooij 2024.

begrepen worden als effecten die zich in een verder gevorderd stadium ontwikkelen na verschillende tussenstappen, zoals bij scope 3 emissies het geval is.³⁶²

Uit de uitspraak in *Greenpeace Nordic v Norway* blijkt dat het EVA-Hof niet meegaat in de argumentatielijnen van de Europese Commissie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Samengevat hanteert het EVA-Hof een bredere reikwijdte voor de effecten van het projectbegrip op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie.³⁶³ Zo stelde het Hof van Justitie in *Commission v Spain* dat het betreffende project (de verdubbeling van een bestaande spoorlijn) een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben, omdat dit naar verwachting leidt tot significante geluidseffecten.³⁶⁴ De geluidseffecten ontstonden niet door het project zelf, maar hielden verband met de verwachte toename van het treinverkeer.³⁶⁵ Ook hier betrof het een “waarschijnlijk aanzienlijk milieueffect” van een project.³⁶⁶

5.3.3. Tussenconclusie

De uitspraak van het EVA-Hof en de verschillende zienswijzen tonen aan dat het pleit nog niet beslecht is. Hoewel de uitspraak van het EVA-Hof een interpretatie van het EU-recht betrof, is het tot op heden niet duidelijk of het Hof van Justitie de mer-richtlijn op eenzelfde manier zal interpreteren. Hiermee kan dus geen eenduidig antwoord worden geformuleerd op de vraag of scope 3 emissies geduid kunnen worden als ‘indirecte effecten’ in de zin van de mer-richtlijn, waardoor deze op grond van artikel 3 lid 1 van de mer-richtlijn verplicht beoordeeld en geïdentificeerd dienen te worden alvorens het bevoegd gezag overgaat tot vergunningverlening. Niettemin kan gesteld worden dat de mer mogelijk een geschikt middel kan zijn om de milieueffecten van een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen in een vroeg stadium inzichtelijk te maken.

5.4. De beoordeling van scope 3 emissies in de vergunningverlening voor een MBA

In navolging hierop dient te worden onderzocht of de Omgevingswet een grondslag biedt tot weigering van de omgevingsvergunning voor een MBA, indien – bijvoorbeeld door middel van de mer – inzichtelijk is gemaakt dat de activiteit leidt tot significante scope 3 emissies.

Op grond van artikel 2.1 lid 1 Ow dient het bevoegd gezag namelijk zijn taken en bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de doelen van de wet. Kan gesteld worden dat de wetgever beoogd heeft dat scope 3 emissies binnen het toepassingsgebied van de Omgevingswet vallen en aldus betrokken kunnen worden in de beoordeling van een vergunningsaanvraag? Bij de beantwoording van deze vraag wordt

³⁶² Collignon, Walgemoed en Van Venrooij 2024.

³⁶³ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 64.

³⁶⁴ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 64.

Zie: HvJ EU 16 september 2004, C-227/01, ECLI:EU:C:2004:528 (*Commission v Spain*), r.o. 49.

³⁶⁵ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 64.

³⁶⁶ EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*), r.o. 85.

ingegaan op de Omgevingsrechtelijke kaders voor het beoordelen en het weigeren van omgevingsvergunningen voor MBA's.

5.4.1. De aanwijzing van de milieubelastende activiteit

Op grond van artikel 5.1. lid 2 sub b Ow is het verboden om “zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval”.³⁶⁷ De MBA's worden in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) aangewezen. Het winnen van fossiele brandstoffen wordt onder artikel 3.320 lid 1 Bal aangemerkt als een MBA, zijnde: “het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk”. In de Nota van Toelichting bij het Bal wordt gesteld dat onder het ‘exploiteren van een mijnbouwwerk’ het opsporen of winnen van delfstoffen valt.³⁶⁸ De definiëring van delfstoffen onder de Omgevingswet sluit aan bij de definitie die hiervoor wordt gegeven in artikel 1 onder a van de Mijnbouwwet.³⁶⁹ Onder delfstoffen worden verstaan: “in de ondergrond aanwezige mineralen of substanties van organische oorsprong, in een aldaar langs natuurlijke weg ontstane concentratie of afzetting, in vaste, vloeibare of gasvormige toestand.”³⁷⁰ Het winnen van fossiele brandstoffen, zoals aardolie en aardgas, valt hier dus onder.

5.4.2. Het toepassingsgebied van de Omgevingswet: de fysieke leefomgeving

Zoals gesteld dient te worden onderzocht of het bevoegd gezag op basis van de Omgevingswet het mandaat heeft gekregen om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening. Op grond van artikel 2.1. lid 1 Ow, dat voortbouwt op artikel 1.1 Wet milieubeheer (Wm),³⁷¹ behoort een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de doelen van de wet. Uit artikel 2.1. lid 2 volgt dat het bestuursorgaan daarbij rekening houdt “met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de *fysieke leefomgeving* en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen”. In artikel 1.2 lid 1 Ow wordt gesteld dat het toepassingsgebied van de Omgevingswet ziet op de ‘fysieke leefomgeving’ en ‘activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving’. Kan gesteld worden dat het ontstaan van scope 3 emissies door het verbranden van fossiele brandstoffen binnen het toepassingsgebied van de Omgevingswet valt?

Om dit te beoordelen, is het relevant om in te kaderen wat de wetgever verstaat onder de fysieke leefomgeving. Uit artikel 1.2 lid 2 volgt dat de fysieke leefomgeving *in ieder geval* “bouwwerken,

³⁶⁷ Volgens de bijlage bij artikel 1.1. van de Omgevingswet wordt onder een MBA verstaan: een “activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit”.

³⁶⁸ Stb. 2018, 293, p. 94.

³⁶⁹ Zie bijlage bij artikel 1.1. Ow onder ‘delfstoffen’.

³⁷⁰ Artikel 1 sub a Mijnbouwwet

³⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 564.

infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed” bevat. Deze opsomming is niet uitputtend en werkt als illustratie van de verschillende *onderdelen* van de fysieke leefomgeving.³⁷² Of een ‘door de mens vervaardigd object’ behoort tot de fysieke leefomgeving, wordt volgens de wetgever met name bepaald door de mate waarin het bestemd is om ter plaatse te blijven.³⁷³ Volgens de wetgever behoort de natuurlijke omgeving geheel tot de fysieke leefomgeving.³⁷⁴ Lucht, bijvoorbeeld, is een onderdeel daarvan.³⁷⁵ Echter, de fysieke leefomgeving omvat dan weer niet de landbouwgewassen die enkele maanden na het bestaan in de ‘omgeving’ worden geoogst.³⁷⁶ De beantwoording van de vraag of iets tot de fysieke leefomgeving behoort is vaak afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.³⁷⁷ Uit het voorgaande blijkt dat er geen indicaties zijn dat scope 3 emissies aangemerkt kunnen worden als een onderdeel van de fysieke leefomgeving.

Nu niet kan worden vastgesteld of scope 3 emissies aangemerkt kunnen worden als een onderdeel van de fysieke leefomgeving, dient te worden onderzocht of het vrijkomen van scope 3 emissies *gevolgen* heeft voor de fysieke leefomgeving, waardoor het binnen het toepassingsgebied van de Omgevingswet valt. Op grond van artikel 1.2 lid 3 sub c Ow wordt gesteld dat de gevolgen die voortvloeien uit “activiteiten waardoor *emissies*, hinder of risico’s worden veroorzaakt” aangemerkt worden als gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het is hiervoor namelijk niet noodzakelijk dat deze activiteit zelf tot de fysieke leefomgeving behoort.³⁷⁸ In artikel 2.1 lid 4 ow wordt tevens gesteld dat de gevolgen voor de mens, “voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of *via* onderdelen van de fysieke leefomgeving”, ook aangemerkt kunnen worden als gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Hiermee beoogt de Omgevingswet de fysieke leefomgeving voor de mens te beschermen, bijvoorbeeld tegen de *gevolgen* van klimaatverandering.³⁷⁹ De wetgever stelt dat hieronder activiteiten vallen “*die leiden tot emissies* naar water, bodem, lucht en hinder van bijvoorbeeld geluid en licht, en daarmee tot risico’s voor de gezondheid van mens, dier en plant.”³⁸⁰

5.4.3. De territoriale reikwijdte van de Omgevingswet

De bovenstaande bepalingen kunnen mogelijk leiden tot de aanname dat scope 3 emissies aangemerkt kunnen worden als gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waardoor deze binnen het toepassingsgebied van de Omgevingswet vallen. Echter, deze interpretatie levert mogelijk juridische knelpunten op.

³⁷² Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 60.

³⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 60.

³⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 60.

³⁷⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 60.

³⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 60.

³⁷⁸ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁷⁹ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 61.

Volgens Backes moet namelijk worden aangenomen dat de ‘fysieke leefomgeving’ uit de Omgevingswet in beginsel ziet op de fysieke leefomgeving *in Nederland*.³⁸¹ Voor de Omgevingswet geldt dus een zekere territoriale reikwijdte.³⁸² Het begrip van de ‘fysieke leefomgeving’ moet wel conform het EU-recht en andere internationaalrechtelijke verplichtingen worden geïnterpreteerd.³⁸³ Dit betekent dat de gevolgen van Nederlandse emissies voor omliggende buurlanden moeten worden meegewogen bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de activiteiten die deze emissies veroorzaken.³⁸⁴ Echter, uit de wettekst blijkt niet dat de territoriale werking van de fysieke leefomgeving veel verder strekt dan dat.³⁸⁵ In artikel 1.5 Ow – waarin gesteld wordt dat de Omgevingswet toepasbaar is in de “exclusieve economische zone” – worden volgens Backes slechts “enkele uitbreidingen van de territoriale reikwijdte buiten het Nederlandse grondgebied” opgenomen.³⁸⁶ Dit is mogelijk een indicatie dat de territoriale reikwijdte van de Omgevingswet in beginsel niet van toepassing is op activiteiten die plaatsvinden *buiten* Nederland. Op basis hiervan kan worden afgevraagd of scope 3 emissies onderworpen kunnen worden aan de territoriale reikwijdte van de wet. Met andere woorden: kan gesteld worden dat het vrijkomen van scope 3 emissies gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving *binnen* Nederland? Omdat scope 3 emissies vrijkomen na verschillende tussenstappen in de causale keten en de intensiteit van de emissies aan verandering onderhevig kan zijn³⁸⁷ valt niet op voorhand concreet te maken of de emissies specifiek gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving in Nederland en zo ja, in welke mate. Immers, de scope 3 emissies komen op verschillende locaties vrij en beïnvloeden daardoor de mondiale temperatuurstijging in het algemeen.

5.4.4. Het tegengaan van klimaatverandering

Voor de volledige behandeling van de voorliggende vraag is de bepaling uit artikel 2.1 lid 3 Ow mogelijk relevant. Uit dit artikel volgt namelijk dat het uitgangspunt dat het bestuursorgaan bij het uitoefenen van zijn of haar bevoegdheden rekening dient te houden met de fysieke leefomgeving, uitgewerkt of begrensd kan worden op grond van verdere regels. Deze bepaling schept de mogelijkheid om bij AMvB of ministeriële regeling bepaalde aspecten of belangen te specificeren ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden van het bestuursorgaan.³⁸⁸ De gedachte hierachter is volgens de wetgever dat dit van belang kan zijn in het kader van “de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen.”³⁸⁹ Uit artikel 2.1 lid 3 volgt dat deze uitwerking of begrenzing in

³⁸¹ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸² Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸³ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸⁴ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸⁵ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸⁶ Backes, in: *T&C Ow*, art. 1.2 Ow. (online, bijgewerkt 27-03-2025).

³⁸⁷ World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development 2011, p. 81.

³⁸⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. E, p. 18

³⁸⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33962, nr. E, p. 18

ieder geval betrekking kan hebben op: “i. het tegengaan van klimaatverandering”. Uit de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet of de Nota van Toelichting bij het Bkl blijkt echter niet dat het tegengaan van klimaatverandering een specifiek belang is dat moet worden meegenomen in het beoordelingskader voor de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten.

5.4.5. Beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit

Voorgaande overwegingen tonen aan dat de huidige wettekst nog niet voorziet in een eenduidig antwoord op de vraag of scope 3 emissies gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, waardoor het ook nog niet duidelijk is of het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een MBA op grond van deze emissies kan weigeren. Om een volledige analyse te kunnen maken, zal voorts worden ingegaan op de aard van de algemene beoordelingsregels voor een MBA in relatie tot scope 3 emissies. Hoewel deze beoordelingsregels ook onderhevig zijn aan de territoriale reikwijdte van de Omgevingswet³⁹⁰, is het voor een complete behandeling relevant om na te gaan of daar mogelijk indicaties uit voortvloeien dat de wetgever mogelijk wel beoogd heeft dat scope 3 emissies betrokken kunnen worden in de weigering van een omgevingsvergunning.

Op grond van artikel 5.18 lid 1 Ow kunnen bij AMvB regels gesteld worden over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 Ow. In artikel 4.22 lid 2 Ow worden een achttal criteria geformuleerd waartoe de beoordelingsregels voor MBA's *in ieder geval* toe dienen te strekken.³⁹¹ In artikel 8.9 Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) staan de algemene beoordelingsregels voor een MBA, waarmee uiting wordt gegeven aan artikel 4.22 lid 2 Ow. Indien de Minister van KGG een omgevingsvergunning voor een MBA ter winning van fossiele brandstoffen wil weigeren op grond van scope 3 emissies, is het de vraag of artikel 8.9 Bkl hiertoe de mogelijkheid biedt.³⁹² In het kader van dit scriptieonderzoek is het mogelijk relevant dat een omgevingsvergunning alleen wordt verleend als – onder meer – wordt voldaan aan het volgende criterium:

“b) *Emissies* in de lucht, het water of de bodem (...) *door de activiteit* worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken”

³⁹⁰ Dit volgt ook uit artikel 4.3 lid 1 Ow.

³⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 478. NB: Artikel 4.22 lid 2 Ow is ontleend aan artikel 11 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU).

³⁹² Op grond van artikel 5.11 lid 1 sub d 1° Ow jo. artikel 4.10 lid 1 sub a Ob is de Minister (Nu: KGG) het bevoegd gezag

Deze beoordelingsregel vloeit voort uit artikel 1 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) (RIE) en het beoogt aldus een hoog niveau van milieubescherming in zijn geheel te bereiken.³⁹³ Ten aanzien hiervan kan de vraag worden opgeworpen of scope 3 emissies aangemerkt kunnen worden als emissies *door* een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen. In artikel 3 RIE wordt een ‘emissie’ als volgt gedefinieerd:

“de directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installatie, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem.”

Hierover kan worden opgeworpen dat de scope 3 emissies niet ontstaan uit puntbronnen of diffuse bronnen van de activiteit *zelf*, maar later in de complexe causale keten ontstaan *buiten* de invloedssfeer van de activiteit. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de wettekst geen ruimte laat voor de interpretatie dat scope 3 emissies op grond van artikel 8.9 Bkl in aanmerking genomen kunnen worden. Uit de beoordelingsregels voor een MBA volgt dus geenszins dat de wetgever beoogd heeft dat scope 3 emissies betrokken kunnen worden in de vergunningverlening.

5.4.6. Artikel 16.53 Ow

Tot slot dient enige aandacht besteed te worden aan artikel 16.53 Ow, dat is ontleend aan artikel 7.35 van de Wet milieubeheer (Wm).³⁹⁴ Lid 1 bepaalt dat het bevoegd gezag bij nemen van een project-mer(-beoordelings)plichtig besluit rekening dient te houden met alle gevolgen die het project voor het milieu kan hebben. In lid 2 sub b wordt gesteld dat het bevoegd gezag *kan* beslissen “dat het project niet wordt uitgevoerd als het uitvoeren van dat project kan leiden tot ontoelaatbare gevolgen voor het milieu.”

Betekent dit dat deze bepaling mogelijk een grondslag biedt voor het bevoegd gezag om te besluiten dat een project niet mag worden uitgevoerd, indien inzichtelijk is gemaakt dat het project zal leiden tot significante scope 3 emissies? Hoewel dit materieel gezien dezelfde gevolgen heeft als het weigeren van een vergunning, lijkt de wetgever niet te hebben gekozen voor deze bewoordingen. Uit de Memorie van Toelichting volgt niet wat de achterliggende reden hiervoor is geweest.³⁹⁵ Soppe en Gundelach merkten in 2017 op dat een omgevingsvergunning in het uiterste geval kan worden geweigerd indien geoordeeld wordt dat het project ontoelaatbare milieugevolgen heeft.³⁹⁶ Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat niet wordt verwezen naar Kamerstukken of voorbeelden uit de jurisprudentie onder artikel

³⁹³ Boeve, in: : *T&C Ow*, art. 8.9 Bkl (online, bijgewerkt 28-04-2025).

³⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 564.

³⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 564.

³⁹⁶ Gundelach & Soppe 2017, p. 115.

NB: De wetsversie waar Gundelach & Soppe over schreven (Stb. 2016, 156) komt overeen met de huidige wettekst van artikel 16.53 Ow.

7.35 Wm. Daarnaast volgt uit de tekst van de Omgevingswet geenszins dat dit geen weigeringsgrond is voor een omgevingsvergunning.

In dit licht dient ook te worden opgemerkt dat de Omgevingswet niet uitlegt wat verstaan wordt onder ‘ontoelaatbare gevolgen voor het milieu’.³⁹⁷ De toelichting in *Tekst & Commentaar Omgevingswet* op artikel 16.53 Ow biedt hiervoor ook geen aanknopingspunt.³⁹⁸ Hetzelfde geldt voor de toelichting op artikel 7.35 Wm.³⁹⁹ Ook schijnt de uitvoeringspraktijk geen aanknopingspunt te bieden: Soppe en Gundelach stelden in 2024 dat het nooit voortkomt dat op de voet van artikel 16:53 lid 2 sub b Ow (aldus: artikel 7.35 Wm) wordt beslist dat een project vanwege de milieueffecten geen doorgang mag vinden.⁴⁰⁰ Er lijken dus geen gevallen bekend te zijn waarin het bevoegd gezag heeft besloten dat een project niet kan worden uitgevoerd, omdat sprake zou zijn van ontoelaatbare gevolgen voor het milieu.

Ondanks dat de parlementaire geschiedenis, de praktijk en de jurisprudentie weinig tot geen aanknopingspunten bieden over de reikwijdte van artikel 16.53 lid 2 sub b Ow, kan mogelijk beargumenteerd worden dat deze bepaling wellicht een aanknopingspunt biedt voor het bevoegd gezag om *wel* een afweging te maken over de scope 3 emissies alvorens een vergunning wordt verleend. Indien het EHRM oordeelt dat verdragsstaten op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht zijn om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening, is het van belang dat aan deze verplichting kan worden voldaan.

In lijn met de voorgaande bevindingen kan tegengeworpen worden dat het bevoegd gezag bij het uitoefenen van diens taken en bevoegdheden rekening dient te houden met de reikwijdte van de Omgevingswet. Ten aanzien hiervan kan nog worden opgemerkt dat de wetgever heeft gesteld dat het nodig kan zijn om het begrip van de ‘fysieke leefomgeving’ ruimer te interpreteren als dit leidt tot een beperking voor het vormen van doelmatige wetgeving.⁴⁰¹

“Soms is het wenselijk bij besluiten op grond van de Omgevingswet ook andere beleidsdoelen dan de doelen van de wet te betrekken, of de reikwijdte iets ruimer te kiezen.”⁴⁰²

Volgens Dieperink en Karens biedt dit een mogelijkheid om aan te nemen dat de bevoegdheidsuitoefening mogelijk uitgebreid kan worden naar andere nevenschikte belangen die

³⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 564.

³⁹⁸ Soppe, in: *T&C Omgevingswet*, art. 16.53 Ow (online, bijgewerkt 15 mei 2025) & Knecht, in: *Omgevingswet Breed*, art. 16.53 Ow (online, bijgewerkt 1 september 2019).

³⁹⁹ Soppe, in: *T&C Milieurecht*, art. 7.35 Wm (online, bijgewerkt 1 juli 2023).

⁴⁰⁰ Soppe & Gundelach 2024, p. 713.

⁴⁰¹ Dieperink & Karens 2023, p. 1014.

⁴⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 64

buiten de reikwijdte van de fysieke leefomgeving vallen.⁴⁰³ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het belang van het tegengaan van klimaatverandering. Op basis van de voorgaande bevindingen kan geconcludeerd worden dat een dergelijke interpretatie van artikel 16.53 Ow mogelijk een ingang biedt voor het bevoegd gezag om te kunnen voldoen aan de positieve verplichtingen voor de Nederlandse Staat die *potentieel* geschapen zullen worden door het EHRM op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM.

5.5. Conclusie

Uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat het juridische debat omtrent de positie van scope 3 emissies met betrekking tot de mer-richtlijn verre van uitgekristalliseerd is. Verschillende rechtbanken, waaronder het EVA-Hof, hebben geconstateerd dat scope 3 emissies aangemerkt kunnen worden als ‘indirecte effecten van een project’ in de zin van de mer-richtlijn. De Europese Commissie heeft echter gesteld dat de scope 3 emissies geen integraal onderdeel uitmaken van het project waardoor deze niet beoordeeld dienen te worden. Het antwoord op de vraag hoe de mer-richtlijn met betrekking tot de voorliggende kwestie geïnterpreteerd moet worden, blijft ons verschuldigd tot het Hof van Justitie hier een uitspraak over zal wijzen. Hierdoor geldt tot op heden geen verplichting om op grond van artikel 3 lid 1 van de mer-richtlijn en aldus, de relevante bepalingen in de Omgevingswet, scope 3 emissies te beoordelen alvorens over gegaan wordt tot vergunningverlening. In paragraaf 5.3.3. heb ik wel geconstateerd dat de mer mogelijk een geschikt middel kan zijn om de scope 3 emissies van een activiteit ter winning van fossiele brandstoffen in een vroeg stadium inzichtelijk te maken. Tegen deze achtergrond diende te worden geanalyseerd of de Omgevingswet een toereikende grondslag biedt om een omgevingsvergunning voor een MBA te weigeren op grond van scope 3 emissies. Hieruit is gebleken dat er geen evidente relatie bestaat tussen het ontstaan van scope 3 emissies als gevolg van de exploitatie van een MBA en de gevolgen daarvan op de fysieke leefomgeving. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat de territoriale reikwijdte van de fysieke leefomgeving beperkt moet worden opgevat. In paragraaf 5.4.5. heb ik betoogd dat artikel 16.53 Ow mogelijk een aanknopingspunt biedt voor het bevoegd gezag om een afweging te maken over de scope 3 emissies alvorens hij overgaat tot vergunningverlening. Aangezien een MBA ter winning van fossiele brandstoffen (artikel 3.320 lid 1 Bal) aangewezen wordt als een mer(beoordelings)-plichtig project in Bijlage V Ob onder B3, is artikel 16.53 Ow tevens daarop van toepassing.

⁴⁰³ Dieperink & Karens 2023, p. 1014.

6. Conclusie

In deze scriptie heb ik onderzocht of de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht is om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening ter winning van fossiele brandstoffen en of de Omgevingswet voorziet in een toereikende wettelijke grondslag hiertoe.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, heb ik in hoofdstuk 2 op basis van EHRM-jurisprudentie – meer specifiek *Klimaseniorinnen* – uiteengezet dat verdragsstaten een positieve verplichting hebben om passende maatregelen te treffen teneinde de bestaande en potentiële gevolgen van klimaatverandering te mitigeren. Inzake de te nemen maatregelen geldt voor verdragsstaten een beperkte beoordelingsmarge. Volgens het EHRM is het aan de rechter om te toetsen of de verdragsstaat binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven. In het geformuleerde beoordelingskader staat onder meer centraal dat toekomstige broeikasgasemissies gekwantificeerd dienen te worden door middel van een carbon budget. Voortbouwend hierop ben ik in hoofdstuk 3 ingegaan op de notie van het carbon budget, waarbij ik een onderscheid heb aangebracht tussen het mondiale- en het nationale carbon budget. In samenhang hiermee heb ik op basis van ontwikkelingen binnen de rechtspraak waargenomen dat op twee manieren betekenis kan worden gegeven aan de carbon budget-benadering in klimaatzaken. Enerzijds is de carbon budget-benadering een methode om de *fair share* van een Staat vast te stellen – anderzijds fungeert de carbon budget-benadering sinds *Klimaseniorinnen* als een zelfstandig criterium binnen het beoordelingskader van het EHRM. Het belang van het nationale carbon budget wordt in *Klimaseniorinnen* nadrukkelijk onderschreven, omdat dit leidend is voor de te nemen mitigatiemaatregelen. Op basis van de voorgaande analyse heb ik geconcludeerd dat de carbon budget-benadering van grote betekenis is voor de concretisering van de positieve verplichtingen van verdragsstaten.

Op basis van deze inzichten ben ik in hoofdstuk 4 overgegaan tot een beantwoording van de vraag of de Nederlandse Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM verplicht is om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening ter winning van fossiele brandstoffen. Allereerst heb ik op basis van wetenschappelijke rapporten van het IPCC en het IEA geconstateerd dat vergunningverlening voor nieuwe activiteiten ter winning van fossiele brandstoffen onverenigbaar is met het resterende mondiale carbon budget dat is opgesteld om de secundaire 2°C-doelstelling te behalen. Gelet op het evidente belang van de carbon budget-benadering in klimaatzaken, heb ik bevonden dat het aannemelijk is dat een rechter de voorgaande omstandigheden kan betrekken in zijn overwegingen. In navolging hierop ben ik overgegaan tot een bespreking van *People v Arctic Oil*, waarin ik de overwegingen van het Noorse Hoogerechtshof heb geëvalueerd. In dit verband ben ik ingegaan op het gegeven dat scope 3 emissies – op grond van het Klimaatakkoord van Parijs – *niet* toegerekend worden aan de verdragsstaat die de fossiele brandstoffen exporteert waaruit de scope 3 emissies vrijkomen. Deze omstandigheid legt de

crux van de voorliggende vraag bloot, temeer nu deze emissies een substantieel deel uitmaken van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.

Tegen deze achtergrond heb ik in paragraaf 4.4. vastgesteld dat het beoordelingskader van *Klimaseniorinnen* – dat uitgaat van de notie van het nationale carbon budget – niet zonder meer toepasbaar is op de voorliggende vraag. Immers, het oordeel van het EHRM dat verdragsstaten een positieve verplichting hebben om passende maatregelen te treffen tegen klimaatverandering, vindt een grondslag in de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs. Als een rechter oordeelt dat een verdragsstaat verantwoordelijkheid draagt voor de scope 3 emissies die niet aan de verdragsstaat toegerekend dienen te worden, schept dit potentieel een rechtsnorm die niet strookt met eerdere EHRM-jurisprudentie. Omdat dit mogelijk tot juridische complicaties kan leiden, heb ik – mede op basis van een ingediende zienswijze van het ENNHRI – geconstateerd dat gekozen kan worden voor een alternatieve benadering. Mogelijk kan gesteld worden dat verdragsstaten (waaronder Nederland) een positieve verplichting hebben om te verantwoorden *hoe* de vergunningverlening voor nieuwe ‘fossiele activiteiten’ verenigbaar is met het resterende *mondiale* carbon budget, dat in navolging op het Klimaatakkoord van Parijs is vastgesteld door het IPCC. De scope 3 emissies dienen hiervoor niet toegerekend te worden aan de exporterende verdragsstaat, maar dienen *wel* inzichtelijk gemaakt te worden. Op basis hiervan ben ik tot de conclusie gekomen dat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM mogelijk een positieve verplichting bestaat voor de Nederlandse Staat om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening. Ik ben dan ook zeer benieuwd naar het oordeel van het EHRM in de zaak die op dit moment aanhangig is.

In dit licht ben ik in hoofdstuk 5 ingegaan op het doel van de mer-richtlijn en de functie van de mer, waarna ik heb geconstateerd dat de mer een geschikt middel kan zijn om de scope 3 emissies in een vroeg stadium inzichtelijk te maken. Ten aanzien van de discussie over de kwalificatie van scope 3 emissies als ‘indirecte effecten van een project’ in de zin van de mer-richtlijn, heb ik bevonden dat nog niet met zekerheid gesteld kan worden dat scope 3 emissies als zodanig geduid kunnen worden. Daardoor geldt vooralsnog geen Unierechtelijke verplichting om op grond van artikel 3 lid 1 van de mer-richtlijn scope 3 emissies te identificeren, te beschrijven en te beoordelen alvorens een vergunning wordt verleend. In navolging op hoofdstuk 4 heb ik vervolgens onderzocht of de Omgevingswet voorziet in een toereikende wettelijke grondslag om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening. Uit de analyse is gebleken dat de reikwijdte van de ‘fysieke leefomgeving’ territoriaal begrensd is, wat betekent dat scope 3 emissies mogelijk buiten het toepassingsgebied van de Omgevingswet vallen. Geconcludeerd kan worden dat de beoordelingsregels voor een MBA geen grondslag bieden voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning te weigeren op grond van scope 3 emissies.

Indien het EHRM oordeelt dat verdragstaten *wel* een positieve verplichting hebben om scope 3 emissies te betrekken in de vergunningverlening, dreigt hier een wettelijke lacune te ontstaan. Gelet op het alarmerende tempo waarop het mondiale carbon budget door de vergunningverlening voor nieuwe ‘fossiele activiteiten’ wordt uitgeput is het – mijns inziens – zeer onwenselijk dat scope 3 emissies niet meegewogen *kunnen* worden door het bevoegd gezag alvorens het overgaat tot vergunningverlening. Vanuit dit perspectief heb ik beargumenteerd dat de bepaling uit artikel 16.53 lid 2 sub b Ow mogelijk zo kan worden uitgelegd, dat het bevoegd gezag *wel* kan beslissen dat een project niet wordt uitgevoerd indien blijkt dat de activiteit ter winning van fossiele brandstoffen leidt tot significante scope 3 emissies.

Literatuurlijst

Al Khatib & Linders 2024

A. al Khatib & T. Linders, 'Climate Litigation en "fair share": hoe snel moet de overheid klimaatverandering tegengaan?', *Stibbe.com*, 4 september 2024.

Backes, in: *T&C Omgevingswet*

Ch.W. Backes, 'Art. 1.2 Ow. Fysieke leefomgeving', in: *Tekst & Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Bauw & Brans 2023

E. Bauw & E.H.P. Brans, *Milieuprivaatrecht (Monografieën Privaatrecht nr.47)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Bleeker 2024

T.R. Bleeker, annotatie bij EHRM 9 april 2024, No. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*), *MenR* 2024/88, p. 657 – 661.

Boeve, in: *T&C Omgevingswet*

M.N. Boeve, 'Art. 8.9 Bkl. Beoordelingsregels milieubelastende activiteit algemeen, in: *Tekst & Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Brans & De Vries 2024

E.H.P. Brans & X.W. De Vries, 'Concretisering van klimaatverplichtingen: de EHRM-uitspraak Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland', *MvV* 2024/10, pp. 336-342.

Brans & Scheltema 2025

E.H.P. Brans & M.W. Scheltema 'Shell/Milieudefensie. Geen reductiebevel voor Shell. Wel een aantal voor klimaat- en milieuzaken belangrijke mijlpalen'. *MenR* 2025/39, pp. 1-13.

Brans & Peters 2024

E.H.P. Brans & M. Peters, 'Liability of Non-State Actors for Scope 3-Emissions', *Journal for European Environmental & Planning Law* 21 (2024), pp. 116-134.

Curry-Sumner e.a. 2010

Curry-Sumner e.a., *Onderzoeksvaardigheden, Instructie voor juristen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010.

Collignon, Van Venrooij & Walgemoed 2024

A. Collignon, S. van Venrooij & N. Walgemoed 'Het meenemen van scope 3-emissies in milieueffectrapportages bij publiekrechtelijke besluitvorming', *Stibbe.com*, 24 december 2024.

De Clerq, Dethier & Gillaerts 2025

E.L.L. De Clercq, S. Dethier & P. Gillaerts, 'Klimaatrechtspraak na Urgenda, de Belgische klimaatzaak en KlimaSeniorinnen: het blijft erom spannen', *NTBR* 2025/3, p. 18-36

De Jong 2017

T. De Jong, *Procedurele waarborgen in materiële EVRM-rechten*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Dieperink & Karens 2023

M. Dieperink & J.J. Karens, 'De Omgevingswet als accelerator van de energietransitie', *TBR* 2023(12), p. 1009-1021.

ENNHRI 2022

European Network of National Human Rights Institutions, 'Written observations in application no. 34068/21 Greenpeace Nordic and Others v. Norway, climatecasechart.com, 20 mei 2025.

European Commission 2024 (a)

European Commission, 'Observations', eftacourt.int, 4 november 2024.

European Commission 2024 (b)

European Commission: Directorate-General for Environment, *Interpretations of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*, Publications Office of the European Union, 2024.

European Commission 2022.

European Commission: Directorate-General for Environment, *Rulings of the Court of Justice of the European Union*, Publications Office of the European Union, 2022.

European Commission 2013

European Commission: Directorate-General for Environment, *Guidance on integrating climate change and biodiversity into environmental impact assessment*, Publications Office of the European Union, 2013.

Gerards 2009

J.H. Gerards, annotatie bij EHRM 12 november 2008, No, 34505/97, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397 (*Demir en Baykara t. Turkije*), EHRC 2009/4.

Gerards 2006

J.H. Gerards, 'Rechtsvinding door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *NJCM-Bull.* 2006, pp. 93-122.

Greenpeace 2021

Greenpeace, 'New Application: Natur og Ungdom Greenpeace Nordic, v Norway and request under rule 41 (priority)', greenpeace.org, 15 juni 2021.

Gundelach & Soppe 2017

J. Gundelach & M.A.A. Soppe, *Milieubescherming in het Omgevingsplan*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, pp. 111-131.

IEA 2024 (a)

International Energy Agency, *Net zero by 2050, A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach*, november 2024.

IEA 2024 (b)

International Energy Agency, *World Energy Outlook*, oktober 2024.

IEA 2021

International Energy Agency, *Net zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*, oktober 2021.

IPCC 2023

IPCC, *Summary for policymakers: 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*, Geneva, Switzerland, 2023.

IPCC 2022

IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2022.

IPCC 2021

IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2021.

IPCC 2018

IPCC, *Summary for policymakers: 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 University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2018.

Kaupa 2025

C. Kaupa, 'Norway v Greenpeace and Nature and Youth Norway (E-18/24): assessing the climate impact of new oil and gas extraction', europeanlawblog.eu, 4 juni 2025.

Knegt, in: *Omgevingswet Breed*

E.D.M. Knegt, 'Art. 16.53 Omgevingswet', in: *Omgevingswet Breed*, Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer (online).

Kranenborg 2025

H.R. Kranenborg, 'Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, in: *Tekst & Commentaar Privacy- en gegevensbeschermingsrecht, commentaar op art. 8 EVRM*. Deventer: Wolters Kluwer (online).

Maxwell, Mead & Van Berkel 2022

L. Maxwell, S. Mead & D. van Berkel, 'Standards for adjudicating the next generation of Urgenda-style climate cases', *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 13 No. 1, maart 2022, pp. 35–63.

Ministerie van Buitenlandse Zaken 2024

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Observations of the government of the Netherlands, eftacourt.int, 5 november 2024.

Roy & Gociu 2023

S. Roy & A. Gociu, 'People v. Arctic Oil: context, judgment and takeaways for future climate litigation', in: S.E. Weishaar & K.J. de Graaf (red.), *The Future of Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elger Publishing 2023, pp. 215-243.

Sandvig & Voigt 2024

J. Sandvig & C. Voigt, 'Strict liability for climate harm: the case of Norway', in: E.R. de Jong (red.), *Corporate Accountability and Liability for Climate Change*, Cheltenham: Edward Elger Publishing 2024, pp. 236-251.

Scholten 2025

T.J. Scholten, 'Op zoek naar common ground. Interpretatie van het EVRM en de rechtvaardiging van rechterlijk optreden in klimaatzaken', *NJCM-Bull.* 2025/1, p. 21-38.

Soppe & Gundelach 2024

M.A.A. Soppe & J. Gundelach, 'Milieueffectrapportage', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom juridisch, 2024, pp. 691 – 741.

Soppe, in: T&C Omgevingswet

M.A.A. Soppe, 'Afdeling 16.4 Ow. Inleidende opmerkingen', in: *Tekst & Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Soppe, in: T&C Omgevingswet

M.A.A. Soppe, 'Artikel 16.53. Milieugevolgen van besluit', in: *Tekst & Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Soppe, in: T&C Milieurecht

M.A.A. Soppe, 'Artikel 7.35 Wm. Verruiming beslissingsbevoegdheid bevoegd gezag', in: *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Stuart-Smith, Otto & Wetzer 2024

R.F. Stuart-Smith, F.E.L. Otto & T. Wetzer, 'Liability for climate change impacts: the role of climate attribution science', in: E.R. de Jong (red.), *Corporate Accountability and Liability for Climate Change*, Cheltenham: Edward Elger Publishing 2024, pp. 206-235.

UNFCCC 2016

United Nations Convention on Climate Change, *Decisions adopted by the Conference of the Parties, Decision 1/CP.21*, 29 januari 2016.

Van Dam 2020

C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2020.

Voigt 2021

C. Voigt, 'The First Climate Judgment Before the Norwegian Supreme Court: Aligning Law with Politics, *Journal of Environmental Law*, 2021(33), pp. 697-710.

World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development 2011

World Resources Institute & World Business Council for Sustainable Development, *Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard*, 2011.

Jurisprudentieregister

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 9 april 2024, No. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*)

EHRM 8 juli 2023, No. 36022/97, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, (*Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 6 april 2021, No. 5434/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher t. Oostenrijk*).

EHRM 16 december 2021, No. 34068/21, (*Greenpeace Nordic and others v. Norway*).

EHRM 16 januari 2018, No. 23383/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0116JUD002338312 (*Cuenca Zarzoso t. Spanje*).

EHRM 13 juli 2017, No. 38342/05, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, (*Jugheli e.a. t. Georgië*).

EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*).

EHRM 14 februari 2025, No. 31965, ECLI:CE:ECHR:2012:0214JUD003196507, (*Hardy and Maile t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 10 januari 2012, No. 30765, ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD003076508, (*Di Sarno e.a. t. Italië*).

EHRM 26 juli 2011, No. 9718/03, ECLI:CE:ECHR:2011:0726JUD000971803, (*Stoicescu t. Roemenië*).

EHRM 25 november 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1125JUD004344902, (*Mileva e.a. t. Bulgarije*).

EHRM 27 januari 2009, No. 67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101, (*Tătar t. Roemenië*).

EHRM 2 december 2008, No. 2872/02, ECLI:CE:ECHR:2008:1202JUD000287202 (*K.U. t. Finland*).

EHRM 12 november 2008, No. 34505/97, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397 (*Demir en Baykara t. Turkije*), m.nt. J.H. Gerards.

EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, (*Brincat t. Malta*).

EHRM 10 november 2004, No. 46117/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, (*Taskin e.a. t. Turkije*).

EHRM 30 november 2004, No. 48939/99, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*).

EHRM 8 juli 2004, No. 53924/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0708JUD005392400 (*Vo t. Frankrijk*).

EHRM 29 april 2002, No. 2346/02, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602 (*Pretty t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 28 oktober 1998, No. 23452/94, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 9 juni 1998, No. 23414/94, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002341394, (*L.C.B. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 7 juli 1989, No. 14038/88, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, (*Soering t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 13 juni 1979, No. 6833/74, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, (*Marckx t. België*).

EHRM 25 april 1978, No. 5856/92, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer t. Verenigd Koninkrijk*).

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 19 april 2021, C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, (*Brussels Hoofdstedelijk gewest and Others*).

HvJ EU, 29 juli 2019, C-411/17, EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie*).

HvJ EU 19 april 2021, C-121/11, ECLI:NL:EU:C:2012:225 (*Pro Baine and Others*).

HvJ EU 26 juli 2017, C-196/16, ECLI:EU:C:2017:589 (*Corridonia*).

HvJ EU, 3 maart 2011, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109 (*Commission v Ireland*).

HvJ EU 3 juli 2008, C-215/06, ECLI:EU:C:2008:380 (*Commission v Ireland*).

HvJ EU 28 februari 2008, C-2/07A, ECLI:EU:C:2008:133 (*Abraham and Others*).

HvJ EU 16 september 2004, C-227/01, ECLI:EU:C:2004:528 (*Commission v Spain*).

HvJ EU 7 januari 2004, C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12 (*Wells*).

HvJ EU 24 oktober 1996, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404 (*Kraaijeveld*).

Hoge Raad

Hoge Raad, 12 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2688.

Gerechtshoven

Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

Europees Hof voor de Vrijhandelsassociatie

EVA-Hof, 21 mei 2025, E-18/24 (*Greenpeace Nordic v Norway*)

Internationale gerechtelijke instanties

Outer House, Court of Session (Schotland), 29 januari 2025, [2025] CSOH 10.

Supreme Court (Verenigd Koninkrijk), 20 juni 2024, [2024] UKSC 20 (*R Finch v Surrey County Council and others*).

Bundesverfassungsgericht (Duitsland), 24 maart 2021,
ECLI:DE:BVERFG:2021:RS20210324.1BVR265618 (*Neubauer*).

Supreme Court of Norway, 22 december 2020, 20-051052SIV-HRET (*People v Arctic Oil*).

New South Wales Land and Environment Court (Australië), 27 november 2006, [2006] NSWLEC 720 (*Gray v The Minister for Planning and Ors*).