



FORUM

GRONDWETTELIJKE VOORNEMENS #1: KLIMAATVERANDERING TEGENGAAN

EDWIN ABLAS - 03.01.2017

Wachtend op een trein die mij van A naar B moet brengen, valt mijn oog op een prikkelende poster. ‘Als we de aarde kunnen opwarmen, kunnen we hem ook weer afkoelen’, aldus JustDiggIt. Deze NGO wil twee miljard hectare aan, momenteel onvruchtbaar, land vol planten met bomen. Het bladerdak moet zorgen voor schaduw, koelte en meer vocht in de lucht. Een ander voordeel van al dat groen is dat bomen CO₂ uit de lucht opnemen, waarvan ze de C (koolstof) gebruiken om te groeien, en de O₂ (zuurstof) uitstoten als restproduct. ‘T is dat bomen geen wifi-sigitaal uitzenden, want anders zou het bladerdak ongetwijfeld het idee van de eeuw zijn geweest.

Maar gaan dergelijke initiatieven klimaatverandering tegenhouden? Kunnen we dit complexe probleem überhaupt oplossen? Dat we de aarde kunnen opwarmen is intussen wel bewezen, hoewel de wetenschap invloedrijke figuren als Donald Trump en Tony Abbott nog heeft niet weten te overtuigen. Tel daarbij het veelgehoorde credo ‘We’ve had enough of experts!’ op en het lijkt erop dat (het tegengaan van) klimaatverandering een thema is waar men het liefst de ogen voor sluit.

Dat is een overhaaste conclusie. Op 4 november 2016 trad het klimaatverdrag van Parijs in werking. Maar liefst 118 landen (de EU meegeteld) hebben dit verdrag ondertekend, waarmee ze zich verplicht hebben tot een maximale temperatuurgroei van 2 graden Celcius en een forse reductie in broeikasgasemissies. Het besef dat er echt iets gedaan moet worden aan klimaatverandering lijkt er dus wel degelijk te zijn. Van het akkoord lijkt nog wel een zeker ‘recht om te vervuilen’ uit te gaan: ontwikkelende economieën moeten de kans krijgen om hun economie op te bouwen, ook als deze steunt op het verbruik van fossiele brandstoffen, kolen en gas. Kort gezegd kunnen we in ieder geval de komende tien jaar nog een groei in uitstoot verwachten, maar daarna zullen de landen die het akkoord ondertekend hebben hun beloften waar mogen gaan maken.

De erkenning van klimaatverandering manifesteert zich ook in toenemende mate in constituties wereldwijd. In Bolivia zijn de gevolgen van klimaatverandering duidelijk waarneembaar: langdurige droogte, smeltende ijskappen en extreem weer

(de zogenaamde ‘El Niño’). Aan de grondslag van deze problematiek ligt de intensieve mijnbouw, die een derde van het Boliviaanse volk van werk voorziet. Om een balans te treffen tussen economische belangen aan de ene- en milieubelangen aan de andere kant, bevat de Boliviaanse Constitutie sinds 2009 het recht op een gezond milieu. Dit recht strekt zich ook uit ten aanzien van toekomstige generaties. Ecuador gaat in constitutioneel opzicht nog een stap verder: sinds 2008 heeft ‘Moeder Natuur’ daar het recht om te bestaan, voort te bestaan, en zichzelf te herstellen. Deze grondwettelijke normen hebben echter niet kunnen voorkomen dat verschillende oliemaatschappijen *at this very moment* aan het boren zijn in het beschermde Amazone-gebied.

Dichter bij huis zien we dat in 2007 de Belgische regering in een grondwetsherziening het concept ‘duurzame ontwikkeling’, met de hiermee samenhangende ‘solidariteit tussen de generaties’ een plaats bood in artikel 7bis. De toevoeging *bis* is relevant, omdat het hiermee niet valt binnen het toetsingskader van het Belgische Grondwettelijk Hof. Dit hof is bevoegd om Belgische wetgeving nietig te verklaren wanneer het in strijd is met de Grondwet. De bevoegdheid van het hof strekt zich uit over artikel 1 tot en met 26, maar niet over artikel 7bis. Maakt dat van artikel 7bis een symbolische norm zonder effectieve werking? Niet per se. Een uitstapje naar ons eigen kikkerlandje kan hier helpen het een en ander te verduidelijken.

Volgens artikel 21 Grondwet heeft de Nederlandse overheid een plicht tot het beschermen en verbeteren van het leefmilieu. Lange tijd leek het onmogelijk om de overheid ten overstaan van de rechter tot het respecteren van deze (brede) norm te dwingen.^[1] Formele wetgeving mag op grond van artikel 120 Grondwet niet door de rechter aan artikel 21 Grondwet getoetst worden en ‘het beschermen en verbeteren van het leefmilieu’ laat door de open formulering een grote beleidsruimte voor de overheid.

De Urgenda zaak van 2015 laat echter zien dat artikel 21 Grondwet, in combinatie met internationale normen en wetkaders, de rechter toch voldoende handvaten biedt om de overheid op haar zorgplicht tot het beschermen en verbeteren van het leefmilieu te wijzen.^[2] De Urgendazaak draaide niet om formele wetgeving, maar om het beleid van de overheid om klimaatverandering tegen te gaan. Het gevoerde beleid zou leiden tot een vermindering in uitstoot van broeikasgassen van maximaal 17% in 2020 ten opzichte van 1990, terwijl de Staat zich eerder had gecommitteerd aan een hogere reductie. Het vonnis van de rechtbank Den Haag luidde dat, vanwege de grote risico’s van klimaatverandering voor het leefmilieu en de zorgplicht van de overheid, de Staat zal moeten zorgen dat in 2020 een emissiedaling van ten minste 25% gerealiseerd is.

Een veelgehoorde kritiek op deze uitspraak is dat de rechter hiemee feitelijk het beleid van de Staat bepaalt, terwijl klimaatbeleid een politiek vraagstuk is.

Belangrijk te realiseren is dat het niet de rechter is die artikel 21 Grondwet in het leven heeft geroepen, of verantwoordelijk is voor het ondertekenen van internationale verdragen zoals het klimaatakkoord van Parijs. Dit zijn doelstellingen die de Staat, als politiek orgaan, zichzelf heeft opgelegd. Met oog op de ernst van de situatie voorziet de rechter in de mogelijkheid voor burgers om de Staat op haar zorgplicht te wijzen. Aan de Staat nu de taak om een beleid te ontwikkelen waarmee de benodigde emissiereductie wél behaald zal worden, zodat het grondwettelijke voornemen van het ‘beschermen en verbeteren van ons leefmilieu’ geen loze belofte hoeft te zijn.

Wij mensen hebben de aarde opgewarmd, maar kunnen we hem ook afkoelen? Het Parijs-akkoord heeft bewezen dat staten wereldwijd de noodzaak erkennen om nu écht actie te ondernemen en klimaatverandering tegen te gaan. De Urgenda-zaak en verschillende grondwetsbepalingen tonen aan dat besef ook op nationaal niveau is doorgedrongen. Dat besef is noodzakelijk om over te gaan op actie, maar die actie mag niet langer uitblijven. Daarom gaat JustDiggIt gewoon beginnen met het bladerdak. Want niet alleen de Staat draagt verantwoordelijkheden ten aanzien van het milieu. Die verantwoordelijkheid dragen wij allemaal. Een aanscherping van artikel 21 Grondwet zou dan ook geen gek idee zijn: ‘De zorg van de overheid, *en van het volk*, is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’. Samen klimaatverandering ongedaan maken: laat dát nou eens een goed voornemen zijn!

[\[1\]](#)Zie: HR 21 maart 2003 NJ2003, 691 (Waterpakt) en het wetenschappelijk commentaar van dr. mr. F. Fleurke op deze website.

[\[2\]](#)Zie C/09/456689 / HA ZA 13-1396 (Urgenda).