

Rechtbank Den Haag

Zitting van 14 april 2015, 09:30 uur

Rolnr. HA ZA/C/09/00456689

Staat/Urgenda c.s.

Pleitnota mr. G.J.H. Houtzagers en mr. E.H.P. Brans

1 Inleiding

- 1.1 De Staat is zich terdege bewust van de risico's van klimaatverandering en de noodzaak om wereldwijd de CO₂-uitstoot te beperken.
- 1.2 Al sinds jaren¹ is de inzet van het Nederlandse beleid erop gericht een bijdrage te leveren aan de beperking van de mondiale temperatuurstijging tot onder de 2° Celsius. Dat kan Nederland niet alleen. Sterker nog, de invloed van de Nederlandse Staat is in dit opzicht beperkt². Het gaat om een mondiaal probleem dat een mondiale aanpak vergt.
- 1.3 In de brief van 24 februari 2015 aan de Tweede Kamer beschrijft de verantwoordelijke Staatssecretaris mevrouw Mansveld de Nederlandse inzet als volgt:

“De Nederlandse inzet is om een ambitieus mondiaal klimaatakkoord te bereiken waar iedereen aan mee doet. Dat geldt voor landen, maar ook voor bedrijven, steden en het maatschappelijk middenveld waarmee we samenwerken naar een klimaatneutrale wereld. Het akkoord zal voldoende flexibiliteit moeten bieden aan landen om naar vermogen bij te kunnen dragen. Dat betekent niet dat het nieuwe akkoord vrijblijvend zal zijn. Landen zullen moeten monitoren, rapporteren en de resultaten moeten worden getoetst en besproken. Vervolgens moeten we landen uitdagen de ambitie te verhogen, om de mondiale temperatuurstijging tot 2 graden te beperken.”

Tweede Kamer, 2014-2015, 21 501-08, nr. 549, blz. 4

¹ Zie de Vervolgnota Klimaatverandering, Kamerstukken II, vergaderjaar 1995-1996, 24 785, nrs. 1 – 2.

² Zie conclusie van antwoord achter 6.5 alsmede prod. St. 4 en prod. St. 5.

- 1.4 Dit jaar is een belangrijk jaar. Op dit moment worden in VN-verband voorbereidingen getroffen voor de VN-klimaatconferentie in het najaar in Parijs. Het doel is om een belangrijke stap te zetten in de aanpak van klimaatverandering, met een nieuw mondiaal klimaatakkoord.
- 1.5 Zoals gezegd, Nederland kan het niet alleen. Belangrijk is ook de opstelling van de Europese Unie in dit verband. De Europese Commissie heeft op 25 februari 2015 een mededeling gepubliceerd over de inzet ter voorbereiding van het nagestreefde mondiale klimaatakkoord³. Dat ook de Europese Commissie de urgentie van het aanpakken van dit probleem inziet blijkt overduidelijk uit deze mededeling. Ik citeer een passage uit deze mededeling:

“Alle landen moeten de handen ineenslaan en dringend tot actie overgaan. Al sinds 1994 staat deze problematiek hoog op de agenda van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, hierna: VN-Klimaatverdrag), wat ertoe heeft geleid dat meer dan 90 ontwikkelde én ontwikkelingslanden hebben toegezegd hun emissies tegen 2020 terug te dringen. Er is evenwel meer nodig dan toezeggingen alleen om de "minder dan 2 °C"-doelstelling te bereiken. Om deze redenen zijn de partijen bij het VN-Klimaatverdrag in 2012 onderhandelingen gestart over een nieuwe, voor alle partijen juridisch bindende overeenkomst, waarmee de wereld op het juiste spoor moet worden gezet om de "minder dan 2 °C"-doelstelling te halen. Het is de bedoeling dat de overeenkomst in december 2015 in Parijs haar beslag krijgt en vanaf 2020 wordt uitgevoerd.”

- 1.6 In maart van dit jaar heeft het Planbureau voor de Leefomgeving tezamen met het KNMI een rapport gepubliceerd waarin een samenvatting wordt gegeven van het vijfde IPCC-assessment en een vertaling naar Nederland⁴. Ik citeer uit dit rapport over de ontwikkelingen in Nederland:

“Nederland heeft, in navolging van de Europese Unie, een klimaatdoel geformuleerd voor 2020. Nederland moet de emissies van sectoren die niet onder het EU-emissiehandelssysteem vallen (de ETS) in 2020 met 16 procent hebben verminderd (ten opzichte van 2005). Nederland zal naar verwachting dit emissiedoel halen. Voor 2030 heeft de Europese Unie inmiddels een nieuw doel geformuleerd: 40 procent minder uitstoot ten opzichte van 1990. De Nederlandse doelstellingen voor 2030 zullen daarvan worden afgeleid. In

³ Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Het Protocol van Parijs – Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan, Brussel, 25.2.2015, COM(2015) 81 final, te raadplegen via: <http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjs4eawqtbyg>

⁴ Zie: <http://www.pbl.nl/publicaties/klimaatverandering-samenvatting-van-het-vijfde-ipcc-assessment-en-een-vertaling-naar-nederland>

2050 wil de Europese Unie uitkomen op 80 tot 95 procent minder uitstoot dan in 1990. Nederland volgt deze doelstelling en zet in op een energievoorziening die in 2050 volledig duurzaam is.”⁵

- 1.7 Urgenda c.s. vinden de doelstellingen van de Europese Unie en Nederland te weinig ambitieus. Zij streven naar een verdergaande reductie. Urgenda c.s. wensen primair dat het gezamenlijk volume van de Nederlandse emissie van broeikasgassen per ultimo 2020 zal zijn verminderd met 40% althans met 25% ten opzichte van het jaar 1990.
- 1.8 Dat brengt mij op het volgende punt. Deze procedure gaat over de Nederlandse inzet. Het kiezen voor een bepaald reductieniveau heeft gevolgen voor onze samenleving. Het raakt direct aan de wijze waarop wij in Nederland onze samenleving inrichten. Denk bijvoorbeeld aan economische ontwikkelingen en de vraag of en in welke mate die worden geraakt door dit soort keuzes. De keuzes maken duidelijk dat daarvoor een beleidsmatige en politieke afweging noodzakelijk is. Die afweging dient in onze parlementaire democratie gemaakt te worden door de regering en door de wetgever. Zij zijn democratisch gelegitimeerd om dit soort keuzes te maken.
- 1.9 Zeker daar waar er voor de Staat geen rechtsplicht bestaat om de reductie tot een bepaald niveau te realiseren – dat is door de Staat uitvoerig toegelicht in de door hem ingediende processtukken – is er geen taak voor de rechter om te oordelen over het door Urgenda c.s. gewenste reductieniveau. In dit verband verwijs ik naar de gewijzigde eis en de zes gevorderde verklaringen voor recht. Die hebben weinig of niets te maken met de rechtsverhouding tussen de Staat en Urgenda c.s. en zien op algemene “statements” die Urgenda c.s. maken en die zij vastgelegd willen zien in een declaratoir vonnis.
- De vraag is vervolgens wat Urgenda c.s. met deze verklaringen en bevelen willen bereiken. Er dient een voldoende belang te zijn bij deze vorderingen. Een puur ideëel belang – hoe nastrevenswaardig ook – is daarvoor onvoldoende. De verklaringen voor recht moeten tot rechtsgevolg leiden. Anders geformuleerd, Urgenda c.s. moeten er iets mee opschieten. Wat zou dat rechtsgevolg dan kunnen zijn? Daar kan ik mij slechts één gevolg bij voorstellen, te weten wetgeving. De enige mogelijkheid om in Nederland bedrijven en burgers te verplichten om de CO₂-uitstoot verder te beperken, is via wetgeving. Een bevel om wetgeving tot stand te brengen kan, daarover zijn partijen het eens, door de rechter niet worden gegeven.
- 1.10 In dit verband wil ik iets opmerken over de Oslo-Principles en het interview met professor Spier in Trouw van 8 april jl. Door een groep experts waaronder professor Spier zijn deze Principles in Oslo opgesteld. Die Principles zouden gebruikt kunnen worden om overheden en bedrijven te dwingen tot effectieve klimaatpolitiek.

⁵ Idem, pag. 83.

Ik benadruk dat de zorg voor de klimaatverandering en de aandacht daarvoor van groot belang is. Ik geloof echter niet dat de rechter op basis van deze Principles zou moeten – en kunnen - ingrijpen, zeker niet in de situatie dat – zoals voor Nederland geldt – er het nodige wordt gedaan om wereldwijd de CO₂-uitstoot te beperken. Ik zie het belang van de Principles veel meer in een politieke context. Ik citeer professor Spier:

“Het document is een steun in de rug voor politici die zich hard willen maken voor klimaatpolitiek, en dit beleid moeten uitleggen aan hun kiezers.”

Zie: Trouw 8 april 2015, blz. 1.

- 1.11 De hoogleraar Milieubeleid en Recht aan de Universiteit Maastricht, professor Peeters, schreef over dit onderwerp in het NJB het volgende:

“Op het moment dat een nationale rechter ingrijpt en aangeeft dat scherpere nationale emissiereductiedoelstellingen nodig zijn, kan dit verstorend werken op de gekozen onderhandelingsstrategie, zowel op internationaal als Europees niveau. Immers, voor de onderhandelingspartners is duidelijk dat een van de partijen maatregelen moet treffen; de onderhandelingsmarge van deze partij is daarmee verminderd. Dit illustreert dat het nadenken over de lastige vraag of een nationale rechter zich moet mengen in een politieke beslissing over een probleem, dat nu eenmaal niet louter nationaal kan worden opgelost, niet los kan worden gezien van de mogelijke invloed die dit ingrijpen kan hebben op ingewikkelde supranationale onderhandelingsprocessen. De vraag is of de rechter voor een dergelijke afweging op de stoel van de wetgever moet gaan zitten met het mogelijke gevolg dat de onderhandelingsruimte voor Nederland – ook binnen de EU, waar onderhandeld wordt over de individuele verplichtingen van lidstaten – verminderd wordt. Bovendien is er geen sprake van een situatie dat Nederland niets presteert, de eis van Urgenda heeft slechts betrekking op een verhoging van de inspanning aangezien, EU-breed, reeds voorzien wordt in 20% broeikasgasreductie in 2020, en, zo is het politieke voornemen, 40% emissiereductie in 2030.”

Zie: M. Peeters, ‘Europees klimaatrecht en nationale beleidsruimte’, *Nederlands Juristenblad*, 28 november 2014, blz. 2918-2925.

- 1.12 De gevorderde verklaringen voor recht en de bevelen kunnen zelfs een averechts effect hebben. Het zou immers de Nederlandse inzet en onderhandelingspositie kunnen beïnvloeden daar waar het gaat om het bereiken van het beoogde doel te weten een mondiaal klimaatakkoord. Juist in dit soort internationale onderhandelingen is het van het grootste belang dat een partij, in casu de Nederlandse Staat, niet beperkt wordt in de te maken keuzes. Dat zou de effectiviteit van die inzet kunnen schaden. Zoals gezegd bestaat er voor de Staat geen rechtsplicht om de jaarlijkse Nederlandse emissie van broeikasgassen zodanig te beperken dat het gezamenlijk volume van de

emissie per ultimo 2020 met 40% althans met minimaal 25% is verminderd ten opzichte van het jaar 1990.

Opzet pleidooi

- 1.13 Hierna zal worden ingaan op een aantal kernpunten van het geschil tussen partijen. Aan de orde komen de klimaatdoelstellingen van Nederland, die van de Europese Unie en een aantal recente ontwikkelingen, waaronder die met betrekking tot de klimaattop in Parijs in december 2015. In dat kader zal uiteraard ook worden ingegaan op de omvang van de broeikasgasemissies van Nederland, althans de in Nederland gevestigde bedrijven en haar inwoners, van de EU en van andere landen.
- 1.14 Verder zal worden ingegaan op de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die de Staat neemt en financiert. Betoogd zal worden dat mede vanwege het nemen van deze maatregelen niet in strijd wordt gehandeld met het EVRM en dat de Staat hiermee ook voldoet aan zijn zorgplicht. Daarnaast zal worden aangegeven dat Urgenda c.s. ten onrechte voorbij gaan aan het belang van adaptatiemaatregelen.
- 1.15 Tenslotte wordt ingegaan op de trias politica en de vereisten van de onrechtmatige daad.

2 Klimaatdoelstellingen. Actuele ontwikkelingen

Inleiding

- 2.1 Zoals opgemerkt in de door de Staat genomen processtukken onderschrijft de Staat de conclusies van de IPCC over klimaatverandering en de oorzaak ervan, en onderschrijft de Staat het belang van het terugdringen van broeikasgasemissies. Ik verwijs in dit kader naar de diverse kamerbrieven van de betrokken ministers⁶ alsook naar het zojuist al genoemde rapport van PBL/KNMI over klimaatverandering, de Vijfde IPCC-assessment en de effecten van klimaatverandering voor Nederland, met een voorwoord van de Staatssecretaris van IenM, mevrouw Mansveld.

Zie: PBL/KNMI, *Klimaatverandering. Samenvatting van het Vijfde IPCC-assessment en een vertaling naar Nederland*, 2015.⁷

- 2.2 De Staat erkent derhalve het belang van klimaatmitigatie en zet in op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, in eigen land, maar ook daarbuiten. Ik verwijs in dit kader naar het op 6 september 2013 gesloten Energieakkoord voor duurzame groei en de inzet van Nederland tijdens de onderhandelingen in oktober vorig jaar in

⁶ Zie conclusie van dupliek, achter 1.7.

⁷ Dit rapport is te raadplegen via de website: <http://www.pbl.nl/publicaties/klimaatverandering-samenvatting-van-het-vijfde-ipcc-assessment-en-een-vertaling-naar-nederland>.

Brussel, toen de EU broeikasgasemissiedoelstelling voor 2030 moest worden bepaald.⁸ Daarnaast is Nederland in zijn hoedanigheid van EU-lidstaat actief in de onderhandelingen om te komen tot een nieuw mondiaal akkoord over emissiereductie, de opvolger van het Kyoto-Protocol, waarbij Nederland inzet op een ambitieus akkoord en waar iedereen aan meedoet, dus niet alleen landen, maar ook steden en bedrijven.

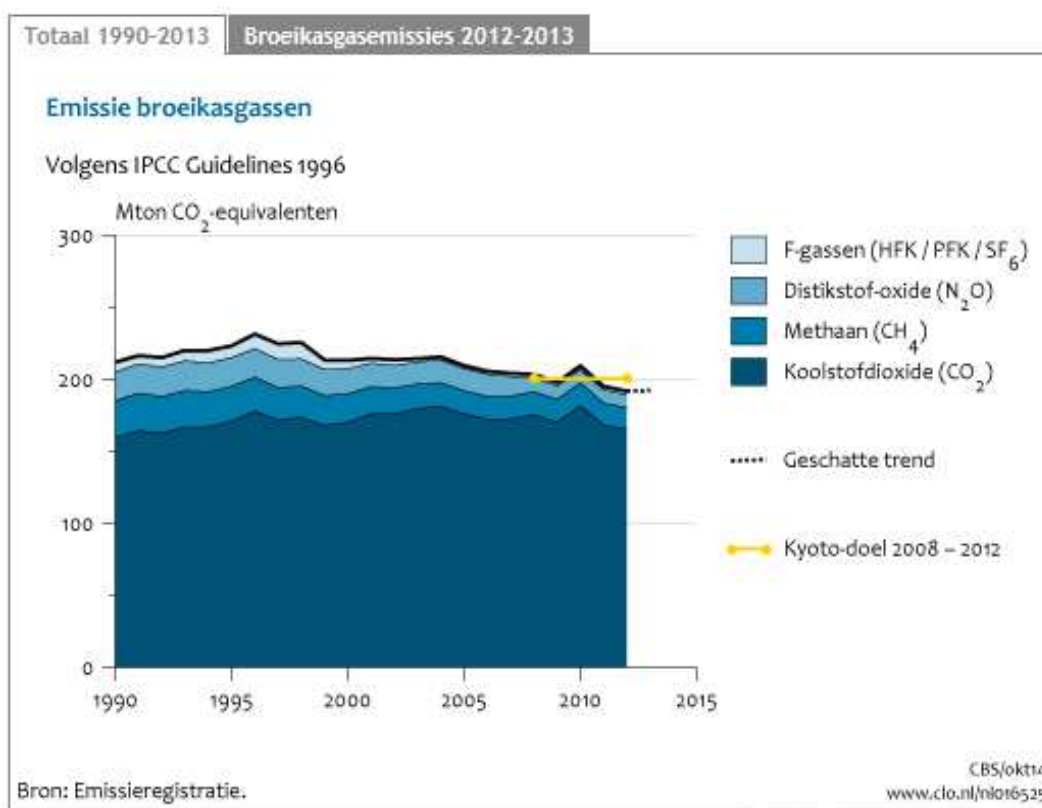
Zie TK 2014-2015, 21 501-08, nr. 549, p. 4.

- 2.3 Om het voorgaande in perspectief te plaatsen ga ik nu in op de Nederlandse emissiedoelstellingen.

Nederland. Emissiedoelstellingen 2012, 2020 en 2030

2008-2012

- 2.4 Nederland was op basis van het Kyoto-Protocol, eerste periode, en de daaropvolgende EU-interne lastenverdelingsovereenkomst, gehouden een emissiereductie te bewerkstelligen van 6% voor de periode 2008-2012 ten opzichte van het Kyoto-basisjaar (1990 of 1995, afhankelijk van het soort broeikasgas). Zoals uit de navolgende figuur volgt is Nederland daarin geslaagd:



⁸ Zie conclusie van dupliek, achter 1.6-1.8.

- 2.5 Uit het *Compendium voor de leefomgeving. Emissies broeikasgassen, 1990-2013*, van het CBS, van 15 oktober 2014, volgt dat Nederland over de periode 2008-2012 een emissiereductie heeft gerealiseerd van 6.4% ten opzichte van het Kyoto-basisjaar (prod. St. 23). Daarbij is nog interessant te vermelden dat uit recente cijfers volgt dat in 2012 een afname aan broeikasgasemissies is behaald van ongeveer 10% ten opzichte van het Kyoto-basisjaar.

2013-2020

- 2.6 In vervolg op het Doha-amendement – op basis waarvan de EU zich heeft verplicht een emissiereductie te bewerkstelligen in 2020 van 20% ten opzichte van 1990 – is Nederland akkoord gegaan met een reductiedoelstelling voor de niet-ETS sector van 16% ten opzichte van 2005, het jaar waarin het Europese Emissiehandelssysteem werd ingevoerd. Voor de ETS-sector geldt een doelstelling van 21% ten opzichte van 2005, maar deze doelstelling geldt voor het grondgebied van de Europese Unie als geheel.

Ter toelichting nog het volgende. In 2012 kwam 40% van de Nederlandse broeikasgasemissies voor rekening van de ETS-sector. Dat zal in 2020 45% zijn. De rest komt voor rekening van de niet-ETS-sector, zijnde glastuinbouw, veeteelt en particuliere emissies (auto's, gebouwde omgeving).

- 2.7 Het is de verwachting dat Nederland ruimschoots zal voldoen aan de emissiereductiedoelstelling voor de niet-ETS-sector voor 2020. De verwachting is dat Nederland in 2020, uitgaande van nu reeds vastgesteld beleid, een emissiereductie zal realiseren van iets meer dan 24% ten opzichte van 2005 en uitgaande van voorgenomen beleid, een reductie van iets meer dan 25% ten opzichte van 2005.

Zie ECN/PBL, *Nationale Energieverkenning 2014*, oktober 2014, p. 12 en de tabellen 8a en 8b uit de tabellenbijlage bij dit rapport (prod. St. 25).

- 2.8 Voor wat betreft de ETS-sector heeft te gelden dat deze zal moeten handelen binnen de grenzen die op basis van Europees recht zijn gesteld. Er geldt voor deze sector een emissieplafond en binnen de op basis daarvan gestelde emissieruimte zal moeten worden gehandeld. Overigens is het voor Nederland weinig zinvol – als het Europees recht dit al toestaat – om voor de ETS-sector in Nederland een zwaardere emissie-eis te stellen. Het ETS-systeem is zo vormgegeven dat bedrijven in andere EU-landen de alsdan in Nederland niet benutte emissierechten, kunnen kopen om eigen emissies te compenseren. Het is derhalve niet zo dat het aanscherpen door Nederland van het emissieplafond voor de ETS-sector in Nederland, ertoe leidt dat de uitstoot van broeikasgassen in de EU daalt.

Zie nader over het 'waterbed-effect', de conclusie van dupliek, achter 3.7.

- 2.9 PBL heeft berekend dat de totale Nederlandse emissiereductie – dus ETS en niet-ETS tezamen – in 2020 uitkomt op 14% bij vastgesteld beleid en 17% bij voorgenomen beleid, beide ten opzichte van 1990.⁹

2021-2030

- 2.10 In de conclusie van dupliek is reeds uitgebreid ingegaan op het akkoord dat in Brussel in oktober 2014 is bereikt en dat uitgaat van een emissiereductie van de EU in 2030 van tenminste 40% ten opzichte van 1990.

Zie conclusie van dupliek, achter 3.12 e.v.

- 2.11 Deze doelstelling is gesplitst in een doelstelling voor de ETS-sector van 43% ten opzichte van 2005 en een doelstelling voor de niet-ETS-sector van 30% ten opzichte van 2005. De niet-ETS-doelstelling wordt over de lidstaten verdeeld en de verwachting is dat er voor Nederland – voor de niet-ETS-sector – een doelstelling uitkomt van tussen de 33 en 40% in 2030 vergeleken met 2005. PBL is nagegaan wat uitgaande van het huidige en voorgenomen beleid de financiële consequenties zijn van deze emissiedoelstelling. PBL concludeert dat er voor een niet ETS-reductiedoel van 28-33% geen extra kosten zijn.

“Bij verdergaande emissiereductiedoelen lopen de netto kosten op, tot 30 mln euro/jaar in 2030 bij een doel van 38% en tot 1130 mln euro/jaar bij 43% emissiereductie. Bij zo’n doel zijn dus ook erg dure maatregelen nodig.”

Zie ECN/PBL, *EU-doelen klimaat en energie 2030: Impact op Nederland*, 26 september 2014, p. 5 (prod. St. 26).

- 2.12 Op dit moment is nog niet bekend wat het emissiereductiedoel voor de Nederlandse niet-ETS-sector gaat zijn. Er wordt rekening gehouden met een reductiedoel van 40%. Dan zijn gezien het zojuist genoemde rapport aanzienlijke investeringen nodig.

Energieakkoord

- 2.13 Nederland behaalt het voor hem geldende emissiereductiedoel voor de niet-ETS-sector voor 2020 – 16% ten opzichte van 2005 – onder meer door uitvoering te geven aan het Energieakkoord. Urgenda c.s. zijn in de dagvaarding en met name in de conclusie van repliek uitgebreid ingegaan op dit akkoord. De Staat heeft dat niet gedaan en zal dat ook nu niet uitvoerig doen omdat de vorderingen van Urgenda c.s. enkel en alleen zien op emissiereductie. Er wordt zelfs opgemerkt in de conclusie van dupliek dat het aan de Staat wordt overgelaten om te bepalen hoe de door Urgenda c.s. gewenste emissiereductie zou moeten worden bereikt.

⁹ Zie conclusie van dupliek, achter 4.5-4.6.

- 2.14 Het Energieakkoord kent diverse pijlers, waaronder één gericht op hernieuwbare energie en één op energiebesparing. Voor hernieuwbare energie geldt een doelstelling van 14% in 2020 en 16% in 2023. ECN en PBL verwachten conform de NEV 2014, uitgaande van bestaand én voorgenomen beleid, dat in 2020 maximaal 13% hernieuwbare energie zal zijn gerealiseerd en in 2023 maximaal 15,9%. Daarin zijn de afspraken die provincies en NGO's hebben gemaakt over de realisering van 'wind op land' – doel is de realisering van 6.000 MegaWatt (MW) in 2020 – meegenomen. De effecten van het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Wet windenergie op zee – doel is de realisatie van 3.450 MW in 2023 - zijn nog niet ten volle meegenomen.
- 2.15 Als gezegd, het Energieakkoord kent ook een doelstelling voor energiebesparing. Die is 100 PetaJoule (PJ) boven de verplichtingen die reeds voor Nederland gelden op basis van Europese richtlijn Energie-Efficiëntie. Nederland zal voldoen aan de doelstelling uit de richtlijn, maar onzeker is of aan de 100 PJ-doelstelling kan worden voldaan. Zekerheidshalve merkt de Staat op dat het mogelijk niet voldoen aan deze doelstelling, niets afdoet aan de emissiereductiedoelstellingen waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft. Ik wijs er in dit verband nogmaals op dat de verwachting is dat Nederland ruim voldoet aan de emissiereductieverplichtingen voor 2020.
- Uit een brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, van 2 april 2015, aangeduid als de "Kamerbrief Warmtevisie", volgt dat additionele maatregelen worden voorbereid als extra bijdrage aan de energiebesparingsdoelstelling van 100 PJ en aan het aandeel hernieuwbare energie in 2020 en 2023. De brief is te raadplegen via:
<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/02/kamerbrief-warmtevisie.html>
- 2.16 Tot slot hecht de Staat eraan op te merken dat het Energieakkoord en de daarin neergelegde afspraken steeds meer vorm en invulling krijgen. De Staat verwijst in dit verband naar de eind maart 2015 tot stand gekomen energieakkoorden van Brabant en Gelderland.¹⁰ Beide zijn geïnspireerd op het Nationale energieakkoord en hebben als doelstelling het aandeel duurzame energie in die provincies aanzienlijk te vergroten en te besparen op energie. De in de akkoorden neergelegde ambities zijn flink. Zo is in het Gelders Energieakkoord aangegeven dat de provincie Gelderland in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Brabant heeft een vergelijkbare ambitie.
- 2.17 Een andere relevante ontwikkeling betreft de aanmelding van alle Nederlandse gemeenten – eind maart 2015 – voor het ondersteuningsbudget dat door de Staat voor de uitvoering van het Energieakkoord beschikbaar is gesteld. De gelden die op

¹⁰ <http://www.serbrabant.nl/wp-content/uploads/2015/03/BrabantsEnergieakkoord.pdf> en http://www.gnmf.nl/upload/documenten/Gelders_Energie_Akkoord_integraal2.pdf.

basis hiervan beschikbaar komen worden onder meer besteed aan het energiezuinig maken van de gebouwde omgeving in de Nederlandse steden en dorpen en voor lokale decentrale opwekking van energie.

Europese Unie. Emissiedoelstellingen 2012, 2020 en 2030

- 2.18 Zoals reeds is opgemerkt in de conclusie van dupliek, vertegenwoordigt de Nederlandse Staat minder dan 0,5% van de mondiale emissie van broeikasgassen. Hoewel daarmee niet is gezegd dat het vanwege dit beperkte aandeel niet noodzakelijk is emissiereductie-maatregelen te nemen – integendeel, nogmaals, de Staat onderschrijft de conclusies van de IPCC en onderkent daarmee de noodzaak van mitigatie –, is het van belang in te gaan op de emissiereductiedoelstellingen waaraan de Europese Unie zich heeft gecommitteerd dan wel die de EU zichzelf heeft gesteld. Nederland maakt onderdeel uit van de Europese Unie en heeft daarmee belang bij een voldoende ambitieuze, maar ook realistische, emissiedoelstelling.

2008-2012

- 2.19 In de conclusie van dupliek is reeds uitvoerig betoogd dat de Europese Unie ruim voldoet aan de doelstelling uit het Kyoto-Protocol, te weten een emissiereductie van 8% ten opzichte van het Kyoto-basisjaar. Zo hebben de EU-15 lidstaten in 2012 een emissiereductie weten te bewerkstelligen van 15,1% ten opzichte van het Kyoto-basisjaar en de EU 28-lidstaten een emissiereductie van 19,1%. Daarbij is nog van belang te melden dat uit een onderzoek van de European Environmental Agency volgt dat:

“According to our analyses, economic recession can explain only between 30 and 50% of the GHG reductions in this period.”

*EEA, EU policies deliver greenhouse gas emission reductions, EEA Newsletter Issue 2014/2, 16 juni 2014.*¹¹

Ook als de economische recessie er niet zou zijn geweest zou het doel dus zijn gehaald.

2013-2020

- 2.20 Zoals eerder opgemerkt geldt er ingevolge het Doha-amendement – een amendement op basis waarvan het Kyoto-Protocol wordt gewijzigd – een verplichting voor de EU om in 2020 een emissiereductie te bewerkstelligen van 20% ten opzichte van 1990. Uit onderzoek van de European Environmental Agency volgt dat uitgaande van de emissiereductie die in de periode 2008-2012 en 2013 is gerealiseerd en uitgaande van bestaand en voorgenomen beleid, de Europese Unie in 2020 een emissiereductie kan bewerkstelligen van meer dan 24% ten opzichte van 1990.

¹¹ Het artikel is te raadplegen via: <http://www.eea.europa.eu/articles/eu-policies-deliver-greenhouse-gas>

Zie EEA-report, *Trends and projections in Europe 2014* (prod. St. 21) van 28 oktober 2014, p. 9, alsook de conclusie van dupliek, achter 3.5-3.6.

- 2.21 Uit het voorgaande mag niet worden afgeleid dat de Europese Unie de emissie-doelstellingen waaraan de EU zich heeft gecommitteerd, zonder noemenswaardige inspanning haalt. Dat is zeker niet het geval. Uit een effectenstudie die met betrekking tot het EU Klimaat- en Energiepakket voor 2020 is opgesteld, volgt dat onder meer een aanzienlijke financiële inspanning nodig is om de emissiereductiedoelstelling voor 2020 te realiseren, zo'n € 91 miljard. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een deel van dit bedrag ook ziet op het realiseren van het gewenste aandeel hernieuwbare energie.¹²
- 2.22 Teneinde landen buiten de EU te verleiden voor de periode tot eind 2020 vergelijkbare emissiereductiedoelstellingen te stellen, heeft de EU meerdere malen verklaard bereid te zijn de 20% reductiedoelstelling voor 2020 van de Europese Unie aan te scherpen tot 30%. Dat dit geen lege huls is volgt uit een beschikking op basis waarvan de consequentie van deze aanscherping wordt verdeeld over de EU- lidstaten.¹³ Het aanbod heeft andere landen nog niet kunnen verleiden voor de periode tot 2020 een vergelijkbare reductiedoelstelling te stellen.

2021-2030

- 2.23 Zoals uiteen is gezet in de conclusie van dupliek, hebben de EU-lidstaten voor de periode 2030 een reductiedoelstelling afgesproken van tenminste 40% ten opzichte van 1990. Tevens is besloten dat voor de ETS-sector een reductiedoelstelling gaat gelden van 43% ten opzichte van 2005, te realiseren door een jaarlijkse verlaging van het emissieplafond. Voor de niet-ETS sectoren gaat een reductiedoelstelling van 30% gelden, ten opzichte van 2005, waarbij ik opmerk dat, zoals gezegd, verwacht wordt dat de Nederlandse doelstelling tussen de 33 en 40% komt te liggen.
- 2.24 Van belang is dat de EU-emissiedoelstelling zo is gekozen dat het (nog steeds) mogelijk is om in 2050 in de Europese Unie een emissiereductie te realiseren van 80-95% ten opzichte van 1990. Dat volgt uit diverse documenten die zijn opgesteld in de voorbereiding op de vaststelling van de reductiedoelstelling van de EU voor 2030, waaronder het *Groenboek. Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030*¹⁴:

“[O]m de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80-95 % te hebben teruggedrongen — wat overeenstemt met de internationaal overeengekomen doelstelling om de atmosferische opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C — zou de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 40 % verlaagd moeten worden.”

¹² Zie nader hierover, voetnoot 26 van de conclusie van dupliek.

¹³ Zie nader hierover, achter 3.10-3.11 van de conclusie van dupliek.

¹⁴ Voor andere bronnen wordt verwezen naar de conclusie van dupliek, achter 3.14-3.17.

Europese Commissie, 'Groenboek. Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030', Brussel 27.3.2013, COM/2013/0169 final, p. 3.

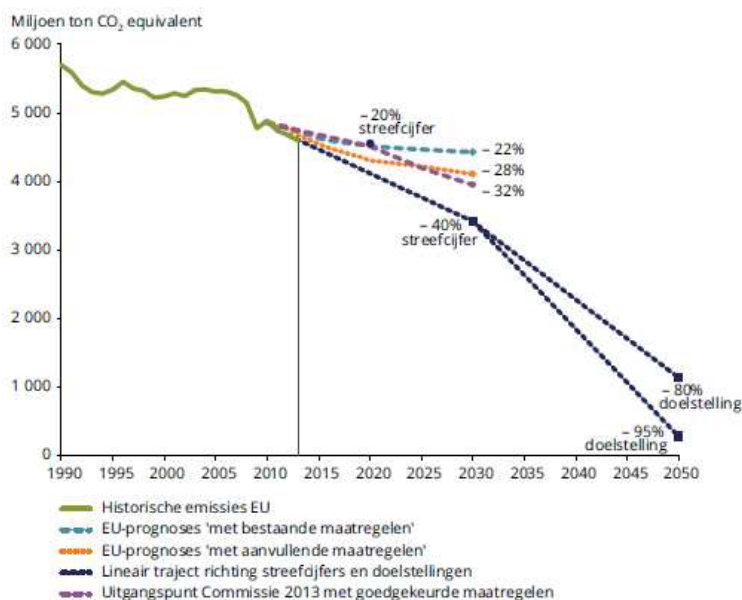
- 2.25 Daarbij moet nog worden opgemerkt dat uit een effectbeoordeling die met betrekking tot deze reductiedoelstelling is opgesteld volgt dat de gekozen reductiedoelstelling van tenminste 40% ten opzichte van 1990, ook als kosteneffectief wordt aangemerkt.¹⁵
- 2.26 Daarmee is niet gezegd dat de EU eenvoudig zal kunnen voldoen aan deze doelstelling. Ik wijs in dit kader naar een recent rapport van de European Environmental Agency. Uit dit rapport volgt dat ondanks de positieve reductiecijfers voor EU voor de periode 2008-2012 en de verwachting dat de EU het reductiestreefcijfer van 20% voor 2020 ruim zal halen:

"bestaande maatregelen niet toereikend zijn om de vermindering van 40% voor 2030 te behalen",

European Environmental Agency, *Het milieu in Europa: Toestand en verkenningen 2015 – Samenvatting*, 2015, p. 94.¹⁶

ook niet indien naast vaststaand beleid, voorgenomen beleid wordt meegerekend. Dat volgt ook uit onderstaande figuur.

Afbeelding 4.4 Trends in broeikasgasemissies (1990-2012), prognoses tot 2030 en doelstellingen tot 2050



Bron: EMA (EEA, 2014w).

¹⁵ Zie conclusie van dupliek, achter 3.15.

¹⁶ Te raadplegen via <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/het-milieu-in-europa-toestand>. Zie in vergelijkbare zin: EEA-report, Trends and projections in Europe 2014 van 28 oktober 2014, p. 11 (prod. St. 21).

- 2.27 Opgemerkt moet worden dat de Europese reductiedoelstelling van tenminste 40% als ambitieus wordt gezien en als een signaal dient aan andere landen in de wereld die een belangrijk aandeel hebben in mondiale emissies, om ook ambitieuze doelstellingen te stellen.

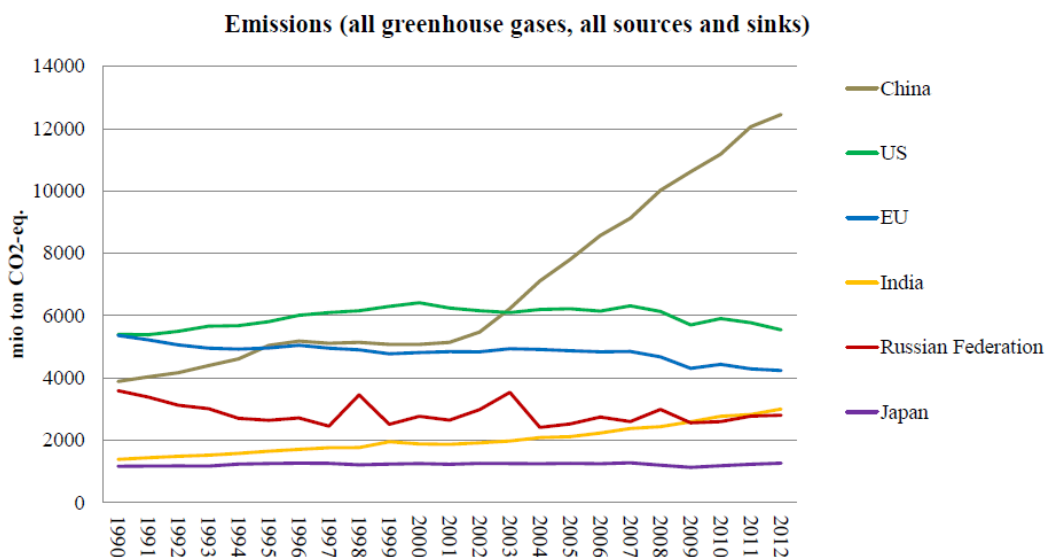
Zie New York Times, *Europe's Ambitious Climate Goal*, 28 oktober 2014 (prod. St. 16).

Daarnaast is het een streefwaarde die past in een kostenefficiënt traject om tegen 2050 op ten minste 80 % reductie binnen de EU uit te komen.

- 2.28 Belangrijker is echter dat de EU-doelstelling voor 2030 een duidelijk signaal is richting de partijen die deelnemen aan de klimaatop in Parijs, in december 2015. Voordat ik hierop inga, eerst een opmerking over de internationale context, over het aandeel dat Nederland en de EU hebben in de wereldwijde emissie van broeikasgassen en het belang van collectieve actie bij de aanpak van het klimaatprobleem.

3 Internationale ontwikkelingen

Uit onderstaande figuur volgt dat het aandeel dat de EU heeft in de wereldwijde emissie beperkt is, minder dan 10%, en dat het aandeel afneemt. Het aandeel van Nederland in de wereldwijde emissie is, zoals eerder opgemerkt, minder dan 0,5%. Dat van China is 25% en van de VS 11%.¹⁷



¹⁷ Onderstaande figuur is overgenomen uit COM(2015) 81 final, Annex 1 (http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/paris-annex_en.pdf).

- 3.1 Het voorgaande is van belang omdat hieruit volgt dat de eventuele inwilliging van de reductie-eisen van Urgenda c.s. – die alleen Nederland betreffen – een zeer beperkt effect zullen hebben op de mondiale emissie van broeikasgassen. Het is zoals de IPCC het aangeeft:

“Climate change has the characteristics of a collective action problem at the global scale, because most greenhouse gases (GHGs) accumulate over time and mix globally, and emissions by any agent (e.g., individual, community, company, country) affect other agents. Cooperative responses, including international cooperation, are therefore required to effectively mitigate GHG emissions and address other climate change issues.”

IPCC, *Climate Change 2014. Synthesis Report* (Longer Report), approved 1 November 2014, p. SYR 85 (prod. St. 17). Zie in vergelijkbare zin p. 120 van dit rapport.

- 3.2 Het klimaatprobleem is een *Global Commons Problem*, waarmee is bedoeld dat omdat mitigatiemaatregelen die door het ene land worden genomen, voordelen opleveren voor een ander land, er een prikkel bestaat voor landen tot liftersgedrag en het stellen van lagere klimaatdoelen.¹⁸ Om deze reden is het zaak in de voorbereiding op de Klimaatop in Parijs namens de EU (en daarmee ook Nederland) een zodanig reductieaanbod te doen dat andere landen – en dan met name de grote emitters – geprikkeld worden ook ambitieuze doelstellingen te stellen. De UNEP heeft in haar *Emission Gap Report* van 2014 het volgende verklaard:

“The emission gap in 2030 [...] can be closed if the available global emission reduction potential is exploited” (p. xix)“.

Dat is van belang omdat het aangeeft dat het nog steeds mogelijk is de 'minder dan 2 °C doelstelling' te realiseren.

4 Klimaatop Parijs december 2015

- 4.1 De Europese Unie heeft op 6 maart 2015, in voorbereiding op de Klimaatop in Parijs, de klimaatdoelstelling van de Europese Unie bekend gemaakt. De EU heeft aangegeven dat de broeikasgasemissies van de EU-lidstaten gezamenlijk, in 2030 moeten zijn teruggebracht tot tenminste 40% ten opzichte van 1990. Daarbij heeft de EU tevens kenbaar gemaakt dat deze doelstelling geheel binnen de Europese Unie

¹⁸ Zie in deze zin IPCC, *Working Group III contribution to the IPCC 5th Assessment Report "Climate Change 2014"*, hfst. 13, para. 13.2.1.1, waar wordt opgemerkt: “Mitigation of climate change is nonexcludable, meaning it is difficult to exclude any individual or institution from the shared global benefits of emissions reduction undertaken by any localized actor. Also, these benefits are non-rival, meaning they may be enjoyed by any number of individuals or institutions at the same time, without reducing the extent of the benefit any one of them receives. These public good characteristics of climate protection (nonexcludability and non-rivalry) create incentives for actors to ‘free ride’ on other actors’ investments in mitigation.

moet worden gerealiseerd en derhalve dat voor het bereiken van deze doelstelling geen 'emissiecredits' van buiten de Europese Unie mogen worden ingezet.

Zie *Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States*, Riga, 6 maart 2015.¹⁹

- 4.2 De reductiedoelstelling is zo gekozen dat het andere grote emitters aan zou moeten sporen om ook ambitieuze doelstellingen te stellen. In dat kader is relevant te vermelden dat de VS inmiddels haar inzet voor de onderhandelingen in Parijs kenbaar heeft gemaakt – 26-28% emissiereductie in 2025, ten opzichte van 2005²⁰ – en China haar voorlopige inzet voor deze onderhandelingen. China heeft aangegeven dat de CO₂-uitstoot van China rond 2030 haar hoogtepunt moet hebben bereikt. Het voorgaande is van belang omdat deze twee landen tezamen verantwoordelijk zijn voor 36% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.

Inmiddels zijn er ook andere landen die hun reductiedoelstellingen voor 2030 bekend hebben gemaakt:

- Rusland: 20-25% emissiereductie in 2030, ten opzichte van 1990;
- Mexico: 22% emissiereductie in 2030, ten opzichte van baseline;
- Noorwegen: tenminste 40% in 2030, ten opzichte van 1990;
- Zwitserland: 50% emissiereductie in 2030 waarvan 30% intern, ten opzichte van 1990;
- Gabon: 50% emissiereductie in 2025, ten opzichte van baseline.

Zie voor deze 'pledges' en die van andere landen:

<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

- 4.3 De Europese Commissie heeft inmiddels een blauwdruk gepubliceerd van het in Parijs te bereiken klimaatakkoord. De belangrijkste elementen ervan zijn:

- realisering van de 'minder dan 2°C-doelstelling';
- vermindering van de wereldwijde uitstoot tegen 2050 met 60% ten opzichte van 2010;
- omvat alle sectoren, ook luchtvaart en zeevervoer;
- moet juridisch bindend zijn;
- moet voorzien in een procedure voor een regelmatige herziening en versterking van mitigatieverplichtingen;

¹⁹ Te raadplegen via: http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2015030601_eu_indc_en.pdf

²⁰ Zie <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

- moet heldere rapportageverplichtingen kennen ter zake van gerealiseerde emissiereducties;
- moet voorzien in klimaatfinanciering van armste landen en landen die het meest kwetsbaar voor klimaatverandering zijn, waarbij de EU ook een aanzienlijke financiële bijdrage heeft toegezegd (5 miljard USD);
- uitvoering van het nieuwe klimaatakkoord vanaf 2020.

Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Het Protocol van Parijs – Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan, COM/2015/081 final.²¹

- 4.4 Het is uiteraard niet te voorzien hoe de onderhandelingen in Parijs gaan verlopen, maar gegeven de wijze waarop de EU reductiedoelstelling is geformuleerd – *tenminste* 40% emissiereductie en dus geen bovengrens – en ervan uitgaande dat een onderhandelende partij niet bij aanvang van onderhandelingen gelijk haar kaarten op tafel zal leggen, is het voorstelbaar dat de EU discussie zal gaan voeren over aanscherping van haar reductie-doelstelling.²²
- 4.5 Zoals in de inleiding al is opgemerkt zou een onverhoopte toewijzing van de vorderingen van Urgenda c.s. een averechts effect kunnen hebben op de onderhandelingspositie van Nederland in de Europese Unie en in Parijs.

5 **Adaptatie en mitigatie**

- 5.1 Zoals reeds is opgemerkt in de conclusie van dupliek ligt de focus van Urgenda c.s. primair op mitigatie. Aan de maatregelen die de Staat neemt om de gevolgen van klimaatverandering te beperken – adaptatie – besteden Urgenda c.s. geen aandacht, althans wordt opgemerkt dat door het nemen van adaptatiemaatregelen

“de kosten van het huidig nalatig handelen worden doorgeschoven [naar toekomstige generaties].”²³

Ook wordt opgemerkt, althans gesuggereerd, dat de Staat door het nemen van adaptatiemaatregelen geen noodzaak meer zou zien vast te houden aan de ‘minder dan 2° C doelstelling’. Tot slot wordt aangegeven dat adaptatiemaatregelen alleen effect zouden hebben voor het Nederlands grondgebied en voor de inwoners van

²¹ Te raadplegen via: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e27fdb4d-bdce-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

²² Zie in deze zin ook de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Het Protocol van Parijs – Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan*, COM(2015) 81 final, p. 7.

²³ Conclusie van repliek, achter 527.

Nederland, en derhalve niet de belangen zouden dienen van Urgenda c.s. voor zover deze verder gaan dan het Nederlands territorium.²⁴

- 5.2 Naar het oordeel van de Staat gaan Urgenda c.s. ten onrechte voorbij aan het belang van adaptatie, zeker ook gezien de rechtsgrondslag van de vorderingen van Urgenda c.s.: onrechtmatig handelen door de Staat vanwege – onder meer – een gestelde schending van de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zoals reeds uitvoerig is betoogd in de conclusie van dupliek zijn mitigatie en adaptatie beide noodzakelijk om de klimaatverandering en de gevolgen ervan voor mens en milieu te beperken.²⁵ Dit volgt reeds uit een rapport van PBL uit 2009:

“As there are limits to what adaptation can achieve, mitigation can help to keep adaptation strategies realistic. Likewise, as mitigation will only be able to reduce the level of climate change but not prevent it, adaptation will always be needed.”

PBL, *‘Meeting the 2° C Target. From climate objective to reduction measures’*, p. 28-29.²⁶

- 5.3 Ook de IPCC bevestigt dit:

“Both adaptation and mitigation can reduce and manage the risks of climate change impacts.”

IPCC, *Climate Change 2014, synthese rapport*, p. SYR 32 (prod. St. 17).

- 5.4 Kortom, de Staat bestrijdt dat adaptatie niet relevant is. Dat is het wel. Daar merk ik nog bij op dat de adaptatiemaatregelen die Nederland al heeft genomen en nog zal nemen – waarover zo meer –, juist ook relevant zijn voor de onderhavige procedure. Immers, door deze maatregelen te nemen worden de risico’s van klimaatverandering – die wij overigens ook nu al merken – beperkt. Iets dat Urgenda c.s. zou moeten aanspreken. Overigens bestrijdt de Staat de juistheid van de stelling van Urgenda c.s. dat de Staat van oordeel zou zijn dat door het nemen van adaptatiemaatregelen, er geen noodzaak meer zou zijn mitigatiemaatregelen te nemen en af zou kunnen worden geweken van de ‘minder dan 2° C doelstelling’. De Staat heeft zich – zoals eerder opgemerkt – al sinds 1996 gecommitteerd aan duidelijke emissiedoelstellingen, alsook aan de emissiedoelstellingen voor 2020 en 2030. Reeds daaruit volgt dat de suggestie van Urgenda c.s. onjuist is.

²⁴ Zie conclusie van repliek, achter 64-66.

²⁵ Zie conclusie van dupliek, achter 6.24 e.v.

²⁶ Te raadplegen via: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500114012.pdf>

- 5.5 De Staat heeft al diverse plannen voor het nemen van adaptatiemaatregelen ontwikkeld en ook al feitelijke diverse adaptatiemaatregelen genomen. In de conclusie van dupliek is verwezen naar onder meer het Deltaprogramma 2015 (prod. St. 29). Het Deltaprogramma 2015 richt zich vooral op de bescherming tegen overstromingen, de zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie aan wateroverlast en hitte. Het budget voor de uitvoering van het programma is € 16 miljard (voor de periode 2015-2028).
- 5.6 Eind maart 2015 heeft PBL een rapport gepubliceerd waaruit volgt dat elektriciteits-, ICT- en transportnetwerken, en mogelijk de drinkwatervoorziening, kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering. Hetgeen in het rapport is gesignaleerd aan kwetsbaarheden wordt gebruikt voor de opstelling van de Nationale Adaptatie Strategie 2016. Deze strategie zal weer resulteren in het nemen van aanvullende adaptatiemaatregelen.

Zie PBL, Aanpassen aan klimaatverandering – Kwetsbaarheden zien, kansen grijpen, maart 2015.²⁷

Kortom, Nederland heeft al veel adaptatiemaatregelen genomen, maar er gaan er nog meer genomen worden. Alles met als doel de nadelige gevolgen van klimaatverandering te voorkomen dan wel te beperken.

- 5.7 Tot slot is hier nog van belang op te merken dat Nederland ook het nemen van adaptatiemaatregelen buiten Nederland mede financiert. Het gaat hierbij om substantiële bedragen:
- in 2011-2013 € 764 miljoen (ook bedoeld voor het nemen van mitigatiemaatregelen);
 - in 2014 heeft Nederland een initiële toezegging gedaan van € 100 miljoen voor het Green Climate Fund (ook bedoeld voor het nemen van mitigatiemaatregelen).

6 EVRM

- 6.1 De Staat is in zijn processtukken reeds uitgebreid ingegaan op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en heeft gemotiveerd aangegeven dat het Nederlandse klimaatbeleid – dat, zoals eerder opgemerkt, zowel is gericht op het nemen van mitigatiemaatregelen als van adaptatiemaatregelen – geen schending oplevert van het EVRM. Omdat de vorderingen van Urgenda c.s. voor een belangrijk deel zijn gebaseerd op de artikelen 2 en 8 van het EVRM, en Urgenda c.s. van oordeel zijn dat de Staat met

²⁷ Het rapport is te raadplegen via:
http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2015_Aanpassen_aan_klimaatverandering_1454.pdf.

het huidige klimaatbeleid in strijd handelt met deze bepalingen van het EVRM²⁸, wordt hieronder nader ingegaan op het EVRM en de daaruit voor de Staat voortvloeiende verplichtingen.

6.2 Met Urgenda c.s. is de Staat van mening dat voor de Staat zowel negatieve als positieve verplichtingen kunnen voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM.²⁹ De Staat is echter van oordeel dat voor zover het klimaatverandering betreft en de effecten ervan, de Staat niet een zelfstandige inbreuk maakt op deze bepalingen van het EVRM. Het is niet de Staat die broeikasgassen uitstoot. Van het schenden van een negatieve verplichting die voor de Staat voortvloeit uit de artikelen 2 en 8 EVRM is dan ook geen sprake, waarmee alleen nog de vraag resteert of sprake zou kunnen zijn van het schenden van een positieve verplichting die voor de Staat voortvloeit uit deze bepalingen van het EVRM. Dat is niet het geval.

6.3 Urgenda c.s. merken in de conclusie van repliek, achter 323, het volgende op:

“van een klimaatverandering van meer dan twee graden [gaat] een substantiële overlast uit[...] alsook dat van die mate van klimaatverandering voor Urgenda c.s. en toekomstige generaties milieugevaren en zelfs levensbedreigende milieugevaren uitgaan. De milieugevaren bedreigen op velerlei wijzen de gezondheid en het leven en dit zal in de tweede helft van deze eeuw bij een inadequaat milieubeleid jaarlijks tot honderdduizenden slachtoffers in West-Europa leiden. Op wereldschaal zullen [...] aan het einde van de eeuw alleen al vanwege de zeespiegelstijging jaarlijks honderden miljoenen slachtoffers te betreuren zijn, alle andere risicofactoren van de opwarming (zoals hittestress) nog niet meegerekend.” (onderstr. adv.)

Urgenda c.s. stellen vervolgens, achter 328, dat:

“het feit dat de twee graden-norm dreigt te worden overschreden, een extra reden [is] om de toepasselijkheid van artikel 2 en 8 EVRM te aanvaarden. Een (dreigende) overschrijding van de twee graden norm staat gelijk aan een (dreigende) schending van artikel 2 en 8 EVRM.” . (onderstr. adv.)

6.4 Allereerst merkt de Staat op dat Urgenda c.s. gezien hetgeen ik zojuist heb geciteerd, eraan voorbij gaan dat het EVRM alleen bescherming biedt aan personen die binnen het grondgebied van de verdragsstaat zijn getroffen of kunnen worden getroffen door een handelen of nalaten van die staat. Urgenda c.s. lijken te betogen dat de Staat (Nederland) ook verantwoordelijk is of kan zijn voor de gevolgen van gesteld handelen of nalaten van de Staat die buiten Nederland worden gevoeld. Dat is echter niet het geval. Dat volgt reeds uit de tekst artikel 1 van het EVRM.

²⁸ Zie conclusie van repliek, achter 319.

²⁹ Zie Conclusie van repliek, o.a. achter 318.

- 6.5 Een tweede opmerking betreft de 'minder dan 2°C-doelstelling'. Urgenda c.s. lijken er – geheel ten onrechte – aan voorbij te gaan dat de inspanningen van Nederland, nu en in de nabije toekomst, juist zijn gericht op het voorkomen van een temperatuurstijging van meer dan 2°C. Ik verwijs naar hetgeen eerder is opgemerkt over de reductie-doelstellingen waaraan Nederland voldoet – Kyoto, 2008-2013 – en de reductie-doelstellingen waaraan Nederland zich inmiddels heeft gecommitteerd. Met het laatste wordt uiteraard bedoeld op de reductiedoelstellingen voor 2020 en 2030, waarbij van belang is op te merken dat de EU-doelstelling voor 2030, waaraan Nederland is gebonden, zo is gekozen dat het mogelijk is om

“[...] de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80-95 % te hebben teruggedrongen – wat overeenstemt met de internationaal overeengekomen doelstelling om de atmosferische opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C [...]”

Europese Commissie, 'Groenboek. Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030', Brussel 27.3.2013, COM/2013/0169 final, p. 3.

- 6.6 Kortom, het is nog niet zeker dat de 'minder dan 2°C-doelstelling' niet wordt gehaald en daarmee dat de gevolgen die Urgenda c.s. schetsen, zich ook werkelijk zullen voordoen en voor zover dit wel het geval zou zijn, wie of welke groep van personen daar dan het slachtoffer van zou kunnen worden. Daarnaast is nog van belang te wijzen op de adaptatiemaatregelen die Nederland reeds heeft genomen, maar ook nog zal nemen. Doel ervan is de negatieve effecten van klimaatverandering te voorkomen en te beperken. Daarbij merk ik nog op dat er in Nederland op allerlei gebieden – bijvoorbeeld op het gebied van waterveiligheid – risiconormen zijn ontwikkeld waaraan getoetst kan worden of het gezien de aanwezige risico's noodzakelijk is bepaalde maatregelen te nemen en welk risico mag resteren als deze maatregelen zijn genomen (waarbij ik nog opmerk dat er altijd sprake is van restrisico. We leven niet in een risicoloze samenleving).³⁰

- 6.7 Urgenda c.s. stellen dat de Staat de voor de Staat uit artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen schendt. Om een schending aan te kunnen nemen is echter vereist dat Urgenda c.s. aantonen dat de Staat op de hoogte was of kon zijn van het specifieke risico waaraan een specifieke persoon of groep van personen is of wordt blootgesteld. Ik verwijs in dit verband naar de uitspraak van het Europese Hof in de zaak Öneriyildiz:

"In any waste-collection site methane [...] forms. These substances must be collected [...] and [...] burnt. The tip in question is not equipped with such a

³⁰ Voor een overzicht van risiconormen, zie: RIVM, Gezondheid en Veiligheid in de Omgevingswet, tabel 4, p. 40. Het rapport is te raadplegen via:
http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:270369&type=org&disposition=inline&ns_nc=1

system, however. If methane is mixed with air in a particular proportion, it can explode. This installation contains no means of preventing an explosion of methane [...]. May God preserve us, as the damage could be very substantial given the neighbouring dwellings".

"[...] it was impossible for the administrative and municipal departments responsible for supervising and managing the tip not to have known the risks [...] or of the necessary preventive measures, particularly as there were specific regulations on the matter [...]. It follows that the Turkish authorities at several levels knew or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of persons living near the Ümraniye municipal rubbish tip." (onderstr. Adv.)

EHRM 30 november 2004, 48939/99, AB 2005/43 (*Öneryildiz/Turkije*), rov. 101.

- 6.8 Het voorgaande wordt ook bevestigd in wat misschien wel de eerste klimaatzaak is die aanhangig is gemaakt in Straatsburg:

"the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use [...]." (onderstr. adv.)

En

"the authorities of the KBR at various levels were aware that any mudslide, regardless of its scale, was capable of causing devastating consequences in Tyrnauz because of the state of disrepair in which the defence infrastructure had been left after the previous mudslide." (onderstr. adv.)

EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (*Budayeva e.a./Rusland*), resp. rov. 137 en 149.

- 6.9 Er zijn nog veel meer uitspraken van het Europese Hof waarin eenzelfde norm wordt gehanteerd. Eén zaak is nog het vermelden waard. Het betreft een tweede klimaatzaak die aanhangig is gemaakt in Straatsburg:

165. Against this background, even if it is prepared to accept that the rain on 7 August 2001 was of an exceptional intensity, the Court is not persuaded that the authorities could claim to have been taken unaware by the rain in so far as the operation of the Pionerskoye reservoir was concerned. It considers that, irrespective of the weather conditions, they should have foreseen the likelihood as well as the potential consequences of releases of water from the reservoir.

166. Overall, the Court finds that the authorities had positive obligations under Article 2 of the Convention to [...] take practical measures to ensure the effective protection of those whose lives might be endangered by those risks.

EHRM 28 februari 2012, RvdW 2012/1547 (*Kolyadenko/Rusland*).

- 6.10 De Staat ziet gezien het voorgaande niet in dat Urgenda c.s. een beroep toekomen op de artikelen 2 en 8 EVRM voor de schade die zou kunnen ontstaan ten gevolge van klimaatverandering en ten gevolge waarvan Urgenda c.s. mogelijk schade zouden kunnen lijden. Daar merk ik nog bij op dat, nogmaals, het niet zeker is dat de twee-graden doelstelling niet wordt gehaald.
- 6.11 In aanvulling op het voorgaande merkt de Staat nog op dat uit het EVRM en daarbij behorende jurisprudentie volgt dat van de Staat voor wat betreft de invulling van de positieve verplichtingen uit het EVRM, de Staat beleidsvrijheid wordt gegund. Het is aan de Staat een redelijk evenwicht te zoeken tussen, enerzijds, het betrokken individuele grondrecht en, anderzijds, het algemene belang dat door de overheid wordt gediend. De Staat is de overtuiging toegedaan dat met het huidige en voorgenomen Nederlandse klimaatbeleid – gericht op emissiereductie én klimaatadaptatie – er een redelijk evenwicht is gevonden tussen de verschillende economische en niet-economische (algemene) belangen die hier aan de orde zijn, en de belangen waarvoor Urgenda c.s. opkomen. Overigens wordt pas toegekomen aan de toetsing van deze *fair balance-test* als aannemelijk is dat de Staat de artikelen 2 en 8 EVRM heeft geschonden. Zoals eerder opgemerkt is de Staat van oordeel dat dit niet het geval is.
- 6.12 Verder is van belang dat de Staat in milieuzaken een *wide margin of appreciation* wordt gegund voor wat betreft de invulling die de Staat geeft aan de positieve verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM.³¹ Dat wil zeggen dat de Staat voor wat betreft de invulling van deze verplichtingen een ruime keuzevrijheid heeft. De rechtvaardiging hiervoor is het beperkte financiële budget van verdragsstaten, de prioriteiten die moeten worden gesteld en het verschil in zwaarte van de verschillende belangen die aan de orde kunnen zijn:

“As to the choice of [...] measures, the Court has consistently held that where the State is required to take positive measures, the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State’s margin of appreciation.

In this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and

³¹ Zie EHRM 10 november 2004, 46117/99 (*Taşkın c.s./Turkije*), rov. 116, geciteerd achter 9.28 van de conclusie van dupliek.

resources; this results from the wide margin of appreciation States enjoy.”
(onderstr. adv.)

EHRM 28 februari 2012, EHRC 2012/105 (Kolyadenko/Russia), rov. 160. Zie in vergelijkbare zin EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (*Brincat c.s./Malta*), rov. 101.

- 6.13 Anders dan Urgenda c.s. betogen is de Staat gezien het voorgaande van oordeel ter zake van de maatregelen die de Staat neemt met betrekking tot klimaatverandering en het beperken en tegengaan van de gevolgen ervan, een ‘wide margin of appreciation’ te hebben en niet gehouden te zijn de reductie-eisen van Urgenda c.s. over te nemen. Zoals reeds volgt uit het pleidooi van vandaag betreft hetgeen vandaag aan de orde is een evident complex probleem, waarbij zowel de Staat als lagere overheden beleidskeuzes moeten maken, prioriteiten moeten stellen en democratische besluitvormingstrajecten moeten doorlopen om ook feitelijk klimaatmaatregelen te kunnen nemen. Gegeven het feit dat de Staat reeds mitigatie- en adaptatiemaatregelen neemt, voldoet aan zijn internationale mitigatieverplichtingen en zich voor 2020 en 2030 heeft gecommitteerd aan een bepaalde reductiedoelstelling, is de Staat de overtuiging toegedaan te handelen binnen de bandbreedte die de ‘wide margin of appreciation’ verdragsstaten biedt, en derhalve dat geen sprake is van een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 6.14 Tot slot nog drie opmerkingen over het beschermingsbereik van het EVRM. Urgenda – niet is bedoeld de natuurlijke personen die deze procedure zijn gestart – doet het voorkomen dat Urgenda een beroep toekomt op de artikelen 2 en 8 EVRM. Dat is gezien het beschermingsbereik van deze bepalingen van het EVRM echter niet het geval. Beide bepalingen richten zich op natuurlijke personen, en niet een stichting. Het EVRM kent overigens ook geen *actio popularis*. Verder volgt uit de tekst van de artikelen 2 en 8 EVRM alsmede de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van het Europese Hof, dat het EVRM geen bescherming biedt aan toekomstige generaties.³² Ook kent het verdrag geen recht op een schoon milieu. Aansprakelijkheid voor schade aan het klimaat of het milieu als zodanig – waar Urgenda c.s. ook voor op lijken te komen³³ – valt derhalve buiten het beschermingsbereik van het EVRM.

7 Trias politica

- 7.1 Aan het begin van dit pleidooi is al aangegeven dat het kiezen voor een bepaald reductieniveau een beleidsmatige en politieke afweging noodzakelijk maakt. Het is aan de regering en de wetgever die afweging te maken. Er spelen immers ook andere belangen een rol, bijvoorbeeld economische belangen. Elke keuze heeft gevolgen voor de wijze waarop de Nederlandse samenleving is ingericht.

³² Zie nader, conclusie van dupliek, achter 9.5-9.7.

³³ Zie conclusie van repliek, achter o.a 121-122 en 168.

- 7.2 Daar waar er voor de Nederlandse Staat geen rechtsplicht bestaat om vanaf een bepaalde datum een bepaald reductieniveau gerealiseerd te hebben, is het niet aan de rechter om een oordeel te geven over het door Urgenda c.s. gewenste reductieniveau. De scheiding der machten brengt met zich mee dat de rechter daarover niet dient te oordelen.
- 7.3 Dat het hier gaat om beleidsmatige en politieke keuzes die gemaakt moeten worden, blijkt overduidelijk uit de wijze waarop dit onderwerp in de Tweede Kamer is behandeld. Ik verwijs naar productie 3 bij de dagvaarding: een motie van het kamerlid Thieme van 14 november 2012. In deze motie wordt de regering opgeroepen al die maatregelen te nemen die nodig zijn om in 2020 een emissiereductie van broeigassen te realiseren van 40%. De inhoud van die motie komt dus voor een belangrijk deel overeen met één van de vorderingen van Urgenda c.s. Die motie is in de kamer met 138 stemmen afgewezen.
- 7.4 Een tweede voorbeeld betreft de motie van D66 van 2 oktober 2014³⁴. In deze motie wordt de regering opgeroepen niet akkoord te gaan met een emissiereductiedoelstelling voor de Europese Unie van minder dan 40% in 2030. Die motie is met 94 stemmen aangenomen. De EU-lidstaten zijn in oktober 2014 een reductiedoelstelling overeengekomen die gelijk is aan de inhoud van deze motie, waarbij nog van belang is op te merken dat het evident is dat deze doelstelling voor Nederland als EU-lidstaat effect heeft in die zin dat Nederland zal moeten bijdragen aan het realiseren van deze reductiedoelstelling.
- 7.5 Deze beide voorbeelden tonen aan waar de discussie over het na te streven reductieniveau dient plaats te vinden. De scheiding der machten brengt met zich mee dat de rechter geen oordeel dient te geven over het door Urgenda c.s. gewenste reductieniveau.

8 Vereisten onrechtmatige daad

- 8.1 Urgenda c.s. zien ook dat er niet aan alle vereisten van de onrechtmatige daad wordt voldaan. Zo ontbreekt het causaal verband tussen de aan de Staat verweten gedraging en de schade die daardoor zou zijn ontstaan. Urgenda c.s. stellen dat aan die vereisten ook niet hoeft te worden voldaan omdat de vorderingen zien op preventieve rechtsbescherming.³⁵
- 8.2 Gezien de eigen stellingen van Urgenda c.s. en de inhoud van de gevorderde verklaringen voor recht is die conclusie onjuist. Het gaat immers, zo volgt uit het

³⁴ Handelingen Tweede Kamer 2014-2015, 9; TK 9, 9-8-1, 2 oktober 2014

³⁵ Zie o.a. dagvaarding, achter 280.

betoog van Urgenda c.s., niet om een toekomstig dreigend onrechtmatig handelen. Urgenda c.s. stellen dat er reeds nu door de Staat onrechtmatig wordt gehandeld.

8.3 Ik licht dit toe. Bij punt 281 van de dagvaarding staat:

“Urgenda c.s. stellen zich in dat verband op het standpunt dat de omvang van de gezamenlijke Nederlandse CO₂-emissie, jegens hen – en voor wat betreft Urgenda; jegens de belangen die zij behartigt en de hare mag noemen – onrechtmatig is.”³⁶

De omvang van de Nederlandse CO₂-emissie zou dus op dit moment al onrechtmatig zijn jegens Urgenda c.s.

8.4 Vervolgens wordt bij punt 283 van de dagvaarding het volgende opgemerkt:

“Ter verduidelijking: Urgenda c.s. stellen zich in dat verband *niet* op het standpunt dat de CO₂-emissies vanaf Nederlands grondgebied op zichzelf tot onaanvaardbare hinder of gevaren binnen Nederland – of daarbuiten – zullen leiden.”

8.5 In dit verband is ook de eerdere stelling van Urgenda c.s. van belang bij punt 280 van de dagvaarding. Daar wordt gesteld dat het hier in wezen gaat om een zogeheten “generieke” verklaring voor recht over de gevaren die klimaatverandering in zijn algemeenheid veroorzaakt. Daar wordt dan aan toegevoegd dat een dergelijke “generieke” verklaring voor recht op zichzelf op geen enkele manier kan dienen als opmaat of voorzet voor toekomstige schadeclaims wegens klimaatverandering. Voor dat soort claims zou individueel causaal verband nodig zijn en voor de inzet van deze procedures zou een “generiek causaal verband” voldoende zijn.

8.6 Deze stellingen gaan niet op. Urgenda c.s. baseren zich op de stelling dat er door de Staat onrechtmatig is gehandeld en voor het kunnen toewijzen van de gevorderde verklaringen voor recht dient dan ook te zijn voldaan aan alle vereisten die gelden voor een vordering uit onrechtmatige daad. Dat betekent dat nu er niet voldaan is twee van de vereisten – causaal verband en schade – de vorderingen afgewezen moeten worden.

8.7 De vraag is of dat voor de gevorderde reductiebevelen – die deels gericht lijken te zijn op het voorkomen van toekomstige schade – anders ligt. Urgenda c.s. stellen dat een bevelsvordering toewijsbaar is als de wederpartij dreigt een rechtsplicht te zullen overtreden. De Staat is van oordeel dat van een rechtsplicht zoals gesteld door Urgenda c.s. geen sprake is. Los daarvan, de voorwaarde voor het opleggen van een

³⁶ Zie in vergelijkbare zin, conclusie van repliek, achter o.a. 301.

bevel ex 3:296 lid 1 BW is het bestaan van een reële dreiging van onrechtmatig handelen (vgl. HR 21 december 2001, NJ 2002/217 (Kernwapenverbod)). Naar de overtuiging van de Staat is daarvan geen sprake. Nederland schiet niet tekort in zijn zorgplicht jegens Urgenda c.s. en voldoet aan de positieve verplichtingen uit het EVRM. Nederland neemt adaptatie- en migratiemaatregelen en financiert dergelijke maatregelen, ook indien deze buiten de EU worden genomen, hetgeen van belang is omdat hiermee bewerkstelligd kan worden dat andere landen zich ook ambitieuze mitigatiedoelstellingen stellen (o.a. Green Climate Fund). Daarbij dient ook nog bedacht te worden dat het nog niet zeker is dat de tweegradendoelstelling niet wordt gehaald en het verder zo lijkt te zijn dat de effecten van klimaatverandering voor Nederland beperkt zijn. Ook voor de gevorderde bevelen ontbreekt derhalve een juridische grondslag.

9 Conclusie

- 9.1 Klimaatverandering is een 'global commons problem' en vereist dan ook primair een mondiale aanpak, dus een aanpak waar alle grote broeikasgas-emitters in de wereld bij zijn betrokken. Het aandeel van Nederland in de mondiale emissie van broeikasgassen is beperkt, maar daarmee is niet gezegd dat Nederland niet bereid is mitigatiemaatregelen te nemen. In tegendeel. Nederland neemt zelf mitigatiemaatregelen en voldoet daarmee aan internationaal afgesproken doelstellingen, maar ondersteunt ook actief de door de EU geformuleerde reductiedoelstelling voor 2030 van tenminste 40% ten opzichte van 1990 en de reductiedoelstelling van de EU voor 2050, te weten: 80-95% emissiereductie ten opzichte van 1990.
- 9.2 Nederland zet in op het bereiken van een nieuw mondiaal klimaatakkoord en neemt dan ook actief deel aan de voorbereidingen van de klimaatop in Parijs in december dit jaar en stelt geld beschikbaar – onder meer aan de Green Climate Fund – om ontwikkelende landen en landen die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, de mogelijkheid te bieden adaptatie- en mitigatiemaatregelen te nemen.
- 9.3 Verder investeert Nederland in adaptatiemaatregelen. Maatregelen waarmee de negatieve effecten van klimaatverandering voor Nederland kunnen worden beperkt en mogelijk voorkomen. Deze maatregelen zijn ook in het belang van Urgenda c.s. en komen niet – zo merk ik zekerheidshalve nogmaals op – in plaats van de mitigatiemaatregelen die moeten worden genomen om te kunnen voldoen aan internationale en Europese verplichtingen, en die gericht zijn op het beperken van klimaatverandering tot 2 °C.

- 9.4 Rechterlijk ingrijpen als geëist door Urgenda c.s. is om meerdere redenen niet op zijn plaats. In de eerste plaats niet omdat de keuze voor een bepaald reductieniveau een politieke en beleidsmatige afweging noodzakelijk maken. De afweging dient in onze parlementaire democratie gemaakt te worden door de regering en door de wetgever. Zij zijn democratisch gelegitimeerd om dit soort keuzes te maken.
- 9.5 In de tweede plaats niet omdat dit verstorend kan werken op de gekozen onderhandelingsstrategie, op zowel internationaal als Europees niveau. Sterker geformuleerd, het kan voor het door Urgenda beoogde doel een averechts effect hebben.
- 9.6 In de derde plaats niet omdat de Nederlandse Staat niet achterover leunt en niets doet maar in tegendeel, zich actief inzet om een bijdrage te leveren aan een mondiaal probleem dat een mondiale aanpak vergt.

behandeld door	G.J.H. Houtzagers en E.H.P. Brans
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 32 32
fax	(070) 515 30 66
e-mail	ehp.brans@pelsrijcken.nl
zaaknr	10041212