

Rechtbank Den Haag

Zitting van 21 januari 2014

Rolnr. HAZA C/09/00456689

Conclusie van dupliek

inzake

**De Staat der Nederlanden, Ministerie van
Infrastructuur en Milieu,**

gevestigd te Den Haag,

gedaagde,

advocaat: mr. G.J.H. Houtzagers

tegen

Stichting Urgenda

gevestigd te Amsterdam,

en 886 anderen,

vertegenwoordigd door Stichting Urgenda

eisers,

advocaten: mrs. R.H.J. Cox en J.M. van den Berg

Gedaagde, de Staat, doet zeggen voor dupliek het navolgende:

De Staat heeft kennisgenomen van de door eisers, hierna gezamenlijk aangeduid als: 'Urgenda c.s.', en individueel als respectievelijk: 'Urgenda' en 'mede-eisers', op 10 september 2014 genomen conclusie van repliek tevens wijziging van eis. De Staat handhaaft al hetgeen door hem bij conclusie van antwoord naar voren is gebracht en ontkent en betwist alle stellingen van Urgenda c.s. zoals naar voren gebracht in de conclusie van repliek, tenzij de Staat in het hiernavolgende bepaalde stellingen van Urgenda c.s. uitdrukkelijk erkent. De Staat stelt zich dan ook op het standpunt dat de vorderingen van Urgenda c.s. – zoals gewijzigd – dienen te worden afgewezen.

Deze conclusie van dupliek bestaat uit 13 hoofdstukken. Voor de opbouw ervan verwijst de Staat naar de navolgende inhoudsopgave.

Deel 1	Inleiding	3
Deel 2	Achtergronden en recente ontwikkelingen	7
2	Inleiding klimaatdoelstellingen	7
3	Europese Unie	8
4	Nederland	17
5	Internationale ontwikkelingen. Lima 2014 en Parijs 2015	21
Deel 3	Vorderingen Urgenda c.s. in perspectief geplaatst	23
6	Vordering emissiereductie Urgenda c.s.	23
Deel 4	Aansprakelijkheid Staat. Juridische onderbouwing vordering	36
7	Inleiding	36
8	Onrechtmatigheid	37
9	EVRM	54
10	Ontvankelijkheid	67
11	Trias politica	69
12	Vorderingen Urgenda c.s.	72
13	Conclusie	82
	Overzicht van producties bij conclusie van dupliek	84

Bij deze conclusie behoren 14 producties die door de Staat samen met de onderhavige conclusie in geding worden gebracht. Aan het einde van deze conclusie is een overzicht opgenomen van deze producties. De producties die door de Staat in geding worden gebracht worden – wederom – aangeduid met “St.” en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie. De producties die door Urgenda c.s. in geding zijn gebracht worden aangeduid met “U.” en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie.

Deel 1 Inleiding

- 1.1 Urgenda c.s. zijn van opvatting dat de Staat verplicht is om het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen te verminderen met 40% althans met 25% ten opzichte van het jaar 1990. Dat is waar Urgenda c.s. naar streven en al hun vorderingen zijn primair en subsidiair gericht op dat streven. De Staat heeft in de conclusie van antwoord uiteengezet en uitvoerig toegelicht dat het belangrijk is om de broeikasgasemissie terug te dringen. De discussie over hoe en in welk tempo de emissiereductie dient te worden bereikt, is een discussie die niet alleen op nationaal niveau gevoerd moet worden maar ook – en juist – op Europees en mondiaal niveau. Zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau staat het onderwerp volop in de belangstelling. Er worden belangrijke stappen gezet. In deze conclusie zal de Staat die ontwikkelingen uitvoerig schetsen. Dit laat ook iets anders zien. De discussie gaat op de verschillende niveaus altijd over keuzes die gemaakt moeten worden die een beleidsmatige en politieke afweging noodzakelijk maken. Het kiezen voor een bepaalde maatregel om het tempo van de emissiereductie te versnellen zal in economisch en maatschappelijk opzicht altijd gevolgen hebben voor de samenleving. Op nationaal niveau betekent dit dat er bepaalde keuzes gemaakt zijn en worden waaraan verschillende gevolgen verbonden zijn. Die keuzes moeten in Nederland gemaakt worden door de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Zij zijn hiertoe democratisch gelegitimeerd. Een veroordeling als door Urgenda c.s. gewenst, past daar niet bij omdat dan zou worden ingegrepen in het democratische besluitvormingsproces dat ten grondslag ligt aan de vaststelling van een emissiedoelstelling voor de komende decennia.
- 1.2 De Staat heeft kennisgenomen van de zeer omvangrijke conclusie van repliek van Urgenda c.s. en de daarbij behorende 46 producties. De Staat heeft ook kennisgenomen van de gewijzigde eis van Urgenda c.s. Voordat de Staat inhoudelijk ingaat op hetgeen Urgenda c.s. betogen in de conclusie van repliek alsmede de gewijzigde eis, merkt de Staat het volgende op.
- 1.3 Urgenda c.s. betogen in zowel de dagvaarding als de conclusie van repliek, dat gezien de gevolgen van klimaatverandering, een wereldwijde emissiereductie noodzakelijk is en in dat kader dat Nederland voor een ander tempo van emissiereductie zou moeten

kiezen dan waarvoor de Nederlandse regering en de Tweede Kamer – recentelijk – hebben gekozen.

Zie nader met betrekking tot het laatste, achter 1.6-1.7 en 11.3-11.5 van deze conclusie.

- 1.4 De Staat erkent het belang van het terugdringen van broeikasgasemissies. Het is ook in dat kader dat Nederland is toegetreden tot het Kyoto-Protocol¹ en zich voor de periode 2008-2012 heeft gecommitteerd aan de in dit protocol neergelegde emissiereductiedoelstelling, waar nog bij zij opgemerkt dat Nederland (en de Europese Unie (EU)) voldoet aan deze doelstelling.

De Staat verwijst hier korthedshalve naar hetgeen hierover is opgemerkt achter 6.5-6.6 en 6.12-6.17 conclusie van antwoord.

Voor meer actuele cijfers wordt verwezen naar hetgeen hierover in de hoofdstukken 3 en 4 van deze conclusie is opgemerkt.

- 1.5 Nederland heeft zich vanwege het belang van de mitigatie van broeikasgasemissies, in het kader van de onderhandelingen over het Doha-amendement bij het Kyoto-Protocol², eind 2012, samen met de Europese Unie bereid verklaard om in 2020 binnen de Europese Unie een emissiereductie te zullen realiseren van 20% ten opzichte van 1990. De Europese Unie zal, zoals het zich nu laat aanzien, in 2020 een emissiedoelstelling realiseren van meer dan 20% ten opzichte van 1990, mogelijk 24%.

Zie conclusie van antwoord, achter 2.14 en 6.21-6.22.

Voor meer actuele cijfers wordt verwezen naar hetgeen hierover achter 3.4-3.5 en 4.2-4.3 van deze conclusie is opgemerkt.

- 1.6 De Europese Commissie heeft op 22 januari 2014 een beleidskader voor klimaat en energie voor de periode 2020-2030 gepubliceerd.³ De Nederlandse regering heeft vanwege het belang van klimaatmitigatie, de Tweede Kamer in reactie op dit beleidskader, bericht dat de inzet van de Nederlandse regering tijdens de onderhandelingen in Brussel over dit beleidskader, een broeikasgasreductie van 40% in 2030 is. Daarbij is nog aangegeven dat "dit de minimale uitkomst [is] van de onderhandelingen binnen de EU". De Nederlandse regering heeft de Tweede Kamer verder bericht ervoor te zullen pleiten dat de Europese Unie zich ook in het kader van

¹ Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1999, 110).

² Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (Trb. 2013, 44) (prod. St. 1).

³ Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, Brussel, 22.1.2014, COM(2014) 15 final.

de onderhandelingen over een nieuw VN-klimaatakkoord, eind 2015, "internationaal committeert aan een reductiedoel van 40%".

Zie de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 7 februari 2014, TK 2013-2014, 33 858, nr. 2, resp. p. 2 en 1.

- 1.7 De Nederlandse regering heeft overeenkomstig bovengenoemde kamerbrief van 7 februari 2014 en hetgeen is toegezegd in diverse daarop volgende debatten met de Eerste en Tweede Kamer over mitigatie alsook in reactie op diverse moties van Kamerleden⁴, in de onderhandelingen met de andere EU-lidstaten in Brussel, vastgehouden aan een overkoepelend – en dus Europees – emissiereductiedoel van tenminste 40% in 2030 ten opzichte van 1990.

Zie in deze zin o.a. de brief van de Minister President van 15 oktober 2014 aan de Tweede Kamer, TK 2014-2015, 33 858, nr. 30, p. 2, de brief van de minister van Economische zaken van 13 oktober 2014 aan de Tweede Kamer, waarin wordt gereageerd op een motie van de leden Van Tongeren en Dik-Faber, TK 2014-2015, 33 858, nr. 29 en de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de minister van Economische zaken aan de Eerste Kamer van 31 maart 2014, EK 2013-2014, 33 858, nr. C, p. 9 en 11. Zie ook het verslag van het Algemeen overleg met de Tweede Kamer van 30 september 2014 (TK 2014-2015, 33 858, handelingen, nr. 9, item 8)

- 1.8 Inmiddels zijn de onderhandelingen met de EU-lidstaten afgerond en hebben de regeringsleiders van de lidstaten een akkoord weten te bereiken over onder meer een emissiedoelstelling voor 2030:

"The agreed targets include a cut in greenhouse gas emissions by at least 40% by 2030 compared to 1990 levels, an EU-wide binding target for renewable energy of at least 27% and an indicative energy efficiency target of at least 27%."

[..]

"The 40% target will be delivered collectively by the EU in the most cost-effective manner possible, with reductions in both the ETS and non-ETS sectors." (onderst. adv.)

Persbericht Europese Commissie d.d. 24 oktober 2014, 'EU leaders agree 2030 climate and energy goals'.⁵

⁴ Zie bijvoorbeeld de motie Van Veldhoven van 2 oktober 2014, TK 2014-2015, 33 858, nr. 19 (aangenomen met 94 stemmen voor).

⁵ Zie http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2014102401_en.htm.

- 1.9 De gemaakte afspraken zullen nog moeten worden omgezet naar wetgevende, en voor de EU-lidstaten, waaronder Nederland, bindende voorstellen. Zo is aannemelijk dat in ieder geval de ETS-richtlijn⁶, de Effort Sharing Decision⁷ en de Richtlijn hernieuwbare energie⁸ worden aangepast.
- 1.10 Urgenda c.s. betogen in de conclusie van repliek dat bovengenoemde emissie-doelstelling voor 2030 – die voor de EU als geheel gaat gelden en die in overeenstemming is met de wensen van de Nederlandse regering en de Eerste en Tweede Kamer en die bovendien door derden als ambitieus worden gezien⁹ – onvoldoende is. Zo vorderen Urgenda c.s. een bevel inhoudende dat voor Nederland een emissie-doelstelling gaat gelden van 25-40% in 2020 dan wel van ten minste 40% voor 2030, beide ten opzichte van 1990. Het niet voldoen aan deze doelstelling zou onrechtmatig zijn jegens Urgenda c.s. omdat hiermee onvoldoende zou worden gedaan om klimaatverandering en de gevolgen ervan tegen te gaan dan wel te beperken. De Staat zal in het hiernavolgende gemotiveerd betogen dat dit niet het geval is en concluderen tot afwijzing van al het door Urgenda c.s. gevorderde.
- 1.11 Voordat hieraan wordt toegekomen zal de Staat in aanvulling op hetgeen de Staat reeds heeft opgemerkt in de conclusie van antwoord, in de hoofdstukken 2-7, de achtergronden schetsen van de onderhavige procedure alsook een overzicht geven van recente ontwikkelingen. Ook zal nader worden ingegaan op het perspectief dat Urgenda c.s. in deze procedure kiezen. Urgenda c.s. concentreren zich primair op de Nederlandse emissies en emissiereductiedoelstellingen die voor Nederland zouden moeten gelden, terwijl de Nederlandse regering veeleer kiest voor een Europees (en Internationaal) perspectief. Dat maakt het niet alleen mogelijk om op de meest kosteneffectieve wijze de EU reductiedoelstelling voor 2030 van tenminste 40% te realiseren¹⁰, maar onderschrijft ook het mondiale karakter van het klimaatprobleem. Deze keuze wordt ondersteund door de Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC):

“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

⁶ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PbEU 2003, L275/32.

⁷ Beschikking Nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen, PbEU 2009, L140/136.

⁸ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG, PbEU 2009, L140/16.

⁹ Zie New York Times, The Editorial Board, 'Europe's Ambitious Climate Goal', 28 oktober 2014 (**prod. St. 16**).

¹⁰ Zie EK 2013-2014, 33 858, nr. E, p. 6.

international cooperation, are therefore required to effectively mitigate GHG emissions and address other climate change issues.”

Zie 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.

- 1.12 Het klimaatprobleem is te karakteriseren als een *Global Commons Problem*¹¹, een *Tragedy of the Commons*¹², waarbij emissiereducties die door een land of meerdere landen worden gerealiseerd en die bijdragen aan het tegengaan van het mondiale klimaatprobleem, voor een ieder een positief effect heeft, terwijl de kosten ervan alleen worden gedragen door het land of de landen die feitelijk deze maatregelen nemen. Daarmee wil de Staat uitdrukkelijk niet zeggen dat Nederland moet wachten met het nemen van mitigatiemaatregelen totdat andere landen over de brug zijn gekomen, maar wel dat het klimaatprobleem een mondiale aanpak vereist, waartoe onderhandelingen met andere landen noodzakelijk zijn. Dat is ook de inzet van onder meer Nederland en de Europese Unie in Lima, eind 2014, en in Parijs, eind 2015, als wordt onderhandeld over een nieuw VN-Klimaatverdrag.

Deel 2 Achtergronden en recente ontwikkelingen

2 Inleiding klimaatdoelstellingen

- 2.1 In de conclusie van antwoord, achter 6.12-6.22, heeft de Staat gemotiveerd betoogd dat Nederland en de Europese Unie voldoen aan de Kyoto-doelstelling voor de periode 2008-2012 en verder dat aannemelijk is dat ook zal worden voldaan aan de in vervolg op het Doha-amendement voor de Europese Unie en Nederland geformuleerde reductiedoelstelling. Inmiddels zijn er meer actuele cijfers beschikbaar. Zoals hierna zal worden toegelicht, bevestigen deze nieuwe cijfers het voorgaande.
- 2.2 Voordat hieraan wordt toegekomen merkt de Staat op dat ter zake van de hieronder te bespreken emissiedoelstellingen, een onderscheid moet worden gemaakt tussen emissies die onder de EU Emissions Trading System (ETS) vallen en die daar niet onder vallen (niet-ETS). Op dit moment vallen er zo'n 12.000 installaties uit de energie-intensieve industrie en de elektriciteitssector, allen gelegen in de Europese Unie, onder de ETS. Alle emissies afkomstig van andere bronnen zijn niet aan te merken als ETS-emissies en worden gerekend tot niet-ETS. Voorbeelden hiervan zijn emissies afkomstig van huishoudens, land- en tuinbouw en emissies van personen- en bestelauto's.

¹¹ 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.

Mitigation of Climate Change" *Fifth Assessment Report*

¹² Zie Garrett Hardin, *Tragedy of the Commons*, Science, 162 (1968), p. 1243-1248.

3 Europese Unie

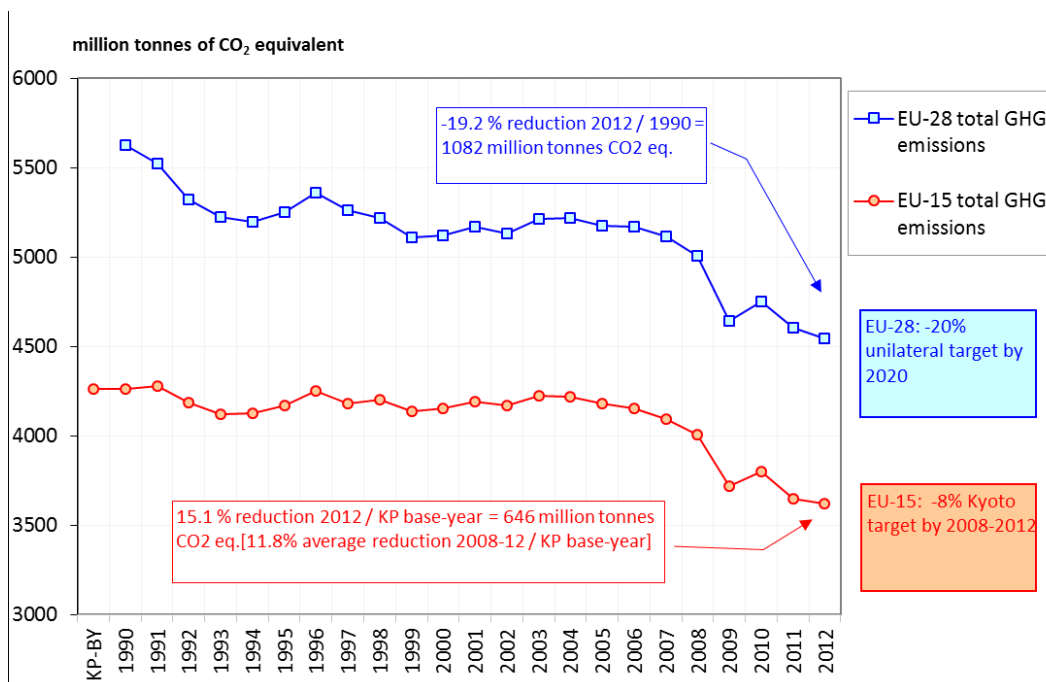
Kyoto-Protocol 2008-2012

- 3.1 Zoals reeds is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 6.5 e.v. geldt voor de Europese Unie, althans de EU-15 lidstaten gezamenlijk, op basis van het Kyoto-Protocol voor de periode 2008-2012 een reductie-doelstelling van 8% vergeleken met het Kyoto-basisjaar.¹³ Uit het rapport van de European Environmental Agency (EEA), *Why did greenhouse gas emissions decrease in the EU in 2012?*, van 3 juni 2014, volgt ter zake van het realiseren van deze doelstelling het volgende:

"In 2012, EU-15 emissions were 15.1 % below the base year under the Kyoto Protocol. That constituted a net reduction of 646 million tonnes of CO₂-equivalents. The average reduction between 2008 and 2012 compared to base year stood at 11.8%. Total greenhouse gas emissions in the EU-28 were 19.2 % below 1990 in 2012 — a net reduction of 1082 million tonnes of CO₂-eq." (p.2) (onderstr. adv.) (**prod. St. 18**).

Zie in vergelijkbare zin EEA, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2012 and inventory report 2014. Submission to the UNFCCC Secretariat*, p. 6-8 en de figuren ES.1 en ES.2 uit dit rapport (**prod. St. 19**).

- 3.2 Een en ander wordt bevestigd door de onderstaande figuur, afkomstig uit eerder genoemde EEA-rapport, *Why did greenhouse gas emissions decrease in the EU in 2012?*.



¹³ Zie conclusie van antwoord, achter 6.5 e.v.

Figure 1. EU greenhouse gas emissions relative to 1990 and the EU-15 base year

- 3.3 Daarbij is nog relevant te vermelden dat bovengemelde emissiereductie slechts gedeeltelijk is toe te schrijven aan de economische crisis waarmee EU-lidstaten zich sinds 2008 geconfronteerd zien:

"In 2008, the EU economy started feeling the impact of the global recession. This has certainly affected economic output in Europe, and subsequently GHG emissions. Between 2008 and 2012, the EU economy contracted by 1.4%, but GHG emissions were reduced even more – by 9.2%. Moreover, the dip linked to recession has not altered the long-term downward trend. The EU is reducing its GHG emissions steadily.

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 2014.¹⁴

Doha-amendement, 2013-2020

- 3.4 Voor wat betreft de emissiedoelstelling voor de periode 2013-2020, die ingevolge het Doha-amendement voor de Europese Unie, de EU-lidstaten (en IJsland) 20% bedraagt ten opzichte van 1990¹⁵, geldt dat nu reeds aannemelijk is dat deze doelstelling zal worden gerealiseerd en zelfs dat een hogere emissiereductie zal worden gehaald dan de genoemde 20%:

"For the year 2020, total emissions are projected to be 24.5% below base year levels, with average annual emission reductions over the period 2013-2020 projected to be 22.8% below base year levels (based on Member States' projections and taking into account existing measures)." (onderstr. adv.)

Persbericht Voorzitter Europese Raad, *Submission by the European Union, its Member States and Iceland pursuant to paragraph 9 of decision 1/CMP.8*, d.d. 30 april 2014 (**prod. St. 20**).

- 3.5 Dit wordt bevestigd door het EEA-report *Trends and projections in Europe 2014* van 28 oktober 2014:

"2013 GHG emissions are already 19 % below 1990 levels and with further reductions projected, the EU will most likely over-achieve its 20 % reduction target for 2020.

¹⁴ Het artikel is te raadplegen via: <http://www.eea.europa.eu/articles/eu-policies-deliver-greenhouse-gas>

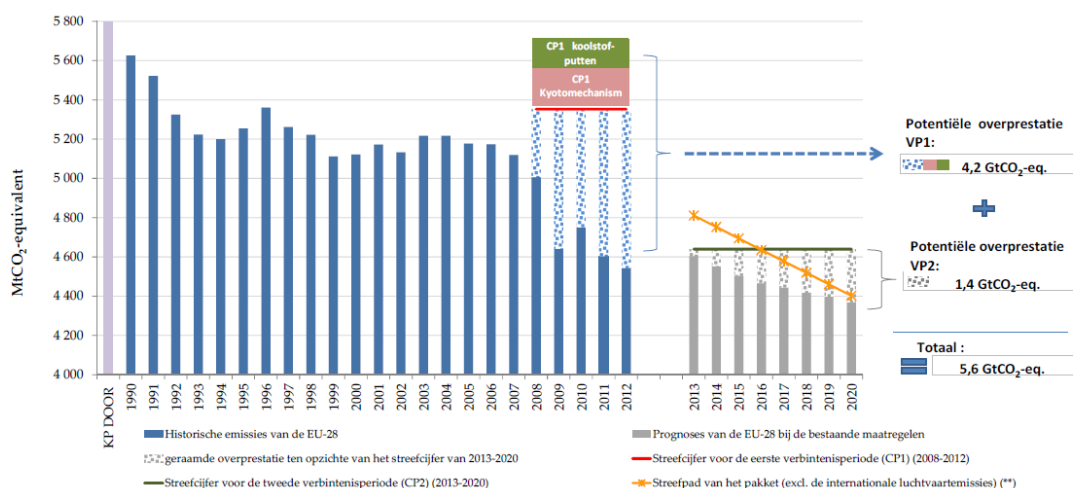
¹⁵ Zie hierover nader de conclusie van antwoord, achter 6.18-6.21.

According to preliminary estimates of 2013 GHG emissions, total EU GHG emissions decreased by 1.8 % between 2012 and 2013. GHG emission levels were therefore 19 % below 1990 levels in 2013 (4). Based on Member State projections taking into account policies and measures adopted by 2012 (the 'with existing measures' projection scenario), total EU GHG emissions are expected to decrease to a level of 21 % below 1990 emissions by 2020. If the additional measures planned by Member States are fully implemented (the 'with additional measures' projection scenario), the overall reduction could reach 24 % compared to 1990 in 2020. In fact, GHG levels in the EU in 2013 were lower than anticipated in both these GHG projection scenarios between 2010 and 2020. Furthermore, several policy developments, expected to bring further GHG reductions, took place at EU level after the preparation by Member States of their GHG emission projections: adoption of the Energy Efficiency Directive (EED), binding emission targets for new car and van fleets, and a new regulation on fluorinated gases. If the projected level of effort is sustained by Member States until 2020, the EU could actually achieve an emissions reduction greater than the projected 24 %." (p.9) (onderstr. adv.)

Het voornoemde rapport van de EEA wordt als **productie St. 21** in geding gebracht.

- 3.6 Het voorgaande wordt ook opgemerkt in een verslag van de Europese Commissie van 28 oktober 2014, over de vooruitgang van de EU-lidstaten bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het Kyoto-Protocol en de EU 2020-Strategie¹⁶ en volgt uit de navolgende figuur uit dit verslag.

Figuur 1: De totale overprestatie tijdens de eerste verbintenisperiode (2008-2012) van het Kyoto-Protocol en de verwachte overprestatie tijdens de tweede verbintenisperiode (2013-2020), (EU-28)



Bron: Europese Commissie, EMA

¹⁶ Zie COM(2014) 689 final, p. 4 – 6, d.d. 28.10.2014.

- 3.7 Zoals opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 6.8 e.v., zijn de EU-inspanningen om de reductiedoelstelling voor 2020 te kunnen realiseren, verdeeld tussen sectoren die vallen onder de regeling voor de handel in emissierechten (ETS) en die voor de niet-ETS-sectoren. Voor de ETS-sectoren is voor de gehele EU een plafond vastgesteld. Dat is voor 2020 -21% ten opzichte van 2005.¹⁷ Het is voor Nederland niet mogelijk om gezien het voorgaande alsmede de uitgangspunten van EU-recht, zoals neergelegd in onder meer het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), voor bedrijven die in Nederland gevestigd zijn en die onder de ETS vallen, een strengere (of minder strenge) emissiedoelstelling op te leggen dan deze 21%.¹⁸ De speelruimte voor ETS gerelateerde broeikasgasemissies is voor EU-lidstaten derhalve zeer beperkt¹⁹, waarbij nog moet worden opgemerkt dat bedrijven in andere EU-landen de niet benutte emissierechten kunnen kopen om eigen emissies te compenseren, als Nederland zou besluiten van deze mogelijkheid gebruik te maken:

“However, such national policy measures in addition to the EU ETS are not effective for climate targets, as they could lead to less efforts by other Member States, because their companies could buy extra emission credits.”

Persbericht Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Responsibility greenhouse gas emissions of Member States shifts to European level*, 22 april 2008 (**prod. St. 22**).

De uitstoot in de EU als geheel daalt dus niet. Dit wordt wel aangeduid als het ‘waterbed effect’.²⁰

- 3.8 Het EU ETS-systeem is van toepassing in de 28 EU-lidstaten en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen en heeft op dit moment betrekking op zo’n 12,000 elektriciteitscentrales en fabrieken. Ongeveer 41% van de totale EU broeikasgasemissies wordt op dit moment beheerst door het EU ETS-systeem.²¹ Voor Nederland was dat in 2012 zo’n 40%. Dat zal in 2020 zo’n 45% zijn.²²
- 3.9 Voor de niet-ETS-sectoren – zijnde alles dat niet onder de ETS valt, zoals de glastuinbouw en particuliere emissies – geldt dat de EU-lidstaten de inspanning om te

¹⁷ Zie o.a. overweging 8 en 14 van de preambule van de Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, PbEU 2009 L 140/63.

¹⁸ Zie in deze zin EUHvJ 26 september 2014, zaak T-614/13 (Romonta GmbH/Europese Commissie) rov. 106.

¹⁹ Zie Europese Commissie, ‘Groenboek. Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030’, Brussel 27.3.2013, COM/2013/0169 final, p. 10.

²⁰ Zie voor een nadere toelichting: Netherlands Environmental Assessment Agency, *Consequences of the European Policy Package on Climate and Energy*, (Bilthoven 2008) p. 38. Dit rapport is te raadplegen via: <http://www.pbl.nl/en/publications/2008>.

²¹ Zie EEA, *Trends and projections in Europe 2014*, oktober 2014, p. 29-30 (prod. St. 21).

²² Zie Persbericht Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA), *Emissiehandel uitgebreid en aangescherpt*, van 1 september 2014 alsook het Persbericht van PBL, *Regie uitstoot Nederlandse broeikasgassen verschuift naar Europa*, van 22 april 2008, (prod. St. 22)

komen tot emissiereductie, hebben verdeeld tussen de EU-lidstaten. De resultaten ervan zijn neergelegd in de Effort Sharing Decision. Voor Nederland geldt voor de niet-ETS-sector een emissiereductiedoelstelling van 16% in 2020 ten opzichte van 2005.²³ Teneinde zeker te stellen dat de EU-lidstaten voldoen aan hun verplichtingen, wordt er in periode 2013-2020 jaarlijks per lidstaat bepaald wat de emissieruimte is die resteert en die in acht moet worden genomen om de emissiereductiedoelstellingen uit de Effort Sharing Decision te behalen.²⁴

Zoals eerder opgemerkt volgt uit het verslag van de Europese Commissie van 28 oktober 2014, over de vooruitgang van de EU-lidstaten bij de verwezenlijking van onder meer de EU 2020-Strategie, dat de EU naar verwachting de 20% emissiereductiedoelstelling ruim zal halen. Hieruit mag niet worden afgeleid dat er geen aanzienlijke (financiële) inspanningen nodig zijn en zijn geweest om dit realiseren. Zo zijn er, teneinde de EU-emissiedoelstelling voor de periode 2013-2020 te kunnen realiseren, diverse richtlijnen, verordeningen en beschikkingen in het leven geroepen dan wel aangepast.²⁵ Deze juridische instrumenten zijn bindend voor de EU-lidstaten, waaronder Nederland, en zullen ertoe moeten leiden dat de doelstelling ook werkelijk kan worden gehaald. Overigens volgt uit eerdergenoemd verslag van de Europese Commissie van 28 oktober 2014 ook dat een aantal EU-lidstaten aanvullende (nationale) inspanningen moeten leveren om hun 2020-doelstellingen voor de niet-ETS-sectoren te behalen. Het is derhalve niet zo dat de emissiedoelstelling voor 2020 zonder aanzienlijke (financiële) inspanning kan worden gehaald.²⁶

- 3.10 In de conclusie van antwoord is melding gemaakt van het aanbod van de Europese Unie om onder voorwaarden in 2020 niet 20% emissiereductie ten opzichte van 1990 te realiseren, maar 30%. De voorwaarde is dat er een mondiale klimaatovereenkomst tot stand komt voor de periode na 2012, en

“provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities.”

²³ Zie bijlage II van de Beschikking Nr. 406/2009/EG, PbEU 2009 L140/136. De doelstellingen voor de diverse lidstaten zijn bepaald aan de hand van reductiepotentieel van de betreffende lidstaat en de relatieve welvaart van deze lidstaat, met het bbp per hoofd van de bevolking als criterium.

²⁴ Zie artikel 3 van de Beschikking Nr. 406/2009/EG, PbEU 2009 L140/136 en o.a. het Besluit van de Commissie van 26 maart 2013 tot vaststelling van de jaarlijkse emissieruimte van de lidstaten voor de periode 2013 tot en met 2020 overeenkomstig Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad, PbEU 2013 L 90/106.

²⁵ Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar de conclusie van antwoord, achter 6.19 en 6.21. Daarbij zij opgemerkt dat er inmiddels weer andere richtlijnen, verordeningen en beschikkingen zijn genomen of aangepast, waaronder verordening EU No 33/2014 inzake CO₂-emissiedoelstellingen voor auto's in 2020.

²⁶ Uit de effectenstudie die is opgesteld met betrekking tot het EU Klimaat- en Energiepakket voor 2020 volgt dat de meest kosteneffectieve optie om de doelstellingen uit dit pakket te realiseren '0.58% of EU GDP or € 91bn in 2020' kost. Zie Commission Staff Document, *Impact assessment document accompanying the Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020*, Brussel, 23.1.2008 SEC(2008) 85, p. 7.

Zie voetnoot 7 bij het Doha-amendement, Trb. 2013, 44, p. 3 (prod. St. 1) alsmede hetgeen hierover is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 6.23-6.24.

Dat het hier geen lege huls betreft, kan worden opgemaakt uit onder meer de artikelen 1 en 8 van de Beschikking Nr. 406/2009/EG (PbEu 5.6.2009, L 140/136), waarin is bepaald op welke wijze de consequenties van bedoelde internationale overeenkomst worden verdeeld over de EU-lidstaten.

- 3.11 Uit het persbericht van de Voorzitter van de Europese Raad van 30 april 2014, *Submission by the European Union, its Member States and Iceland pursuant to paragraph 9 of decision 1/CMP.8*, kan worden opgemaakt dat dit aanbod nog steeds staat (prod. St. 20). Het is op het moment van indiening van de onderhavige conclusie onduidelijk of de onderhandelingen in Parijs over een nieuw klimaatverdrag, eind 2015, gaan resulteren in een zodanige overeenkomst dat de EU gezien het in de vorige paragraaf beschreven aanbod, gehoor zal (moeten) geven aan het aanbod om een emissiereductie te realiseren in 2020 van 30% ten opzichte van 1990.

EU-reductiedoelstelling 2020-2030

- 3.12 Op 24 oktober 2014 hebben de regeringsleiders van de EU-lidstaten overeenstemming weten te bereiken over klimaatdoelen voor 2030. Een van de afspraken is dat de Europese Unie in 2030 een reductie van broeikasgasemissies zal realiseren van tenminste 40% ten opzichte van 1990.²⁷ Voor 2030 gaat dan voor de ETS-sectoren een reductiedoelstelling gelden van 43% ten opzichte van 2005²⁸ en voor de niet-ETS sectoren een reductiedoelstelling van 30%, wederom ten opzichte van 2005. Dit niet-ETS reductiedoel moet nog verdeeld worden over de 28 lidstaten binnen de Europese Unie, bijvoorbeeld door het aanpassen van de Effort Sharing Decision. Het is de verwachting dat voor Nederland voor de niet-ETS sectoren een doelstelling gaat gelden van tussen de 33 en 40% ten opzichte van 2005, waarbij zij opgemerkt – om één en ander in perspectief te plaatsen – dat de niet-ETS-doelstelling voor Nederland 16% is voor 2020, in vergelijking met 2005 (zie verder 4.8).²⁹
- 3.13 Het belang van deze nieuwe EU-emissiedoelstelling voor de onderhavige procedure is enerzijds gelegen in de onderhandelingen in Parijs 2015. Deze zouden moeten resulteren in een nieuw Klimaatverdrag – gericht op een mondiale reductie van broeikasgasemissies – en de verwachting is dat een doelstelling voor de EU van

²⁷ Zie Conclusies Europese Raad d.d. 24 oktober 2014 (EUCO 169/14 CO EUR 13 CONCL 5). Ter raadplegen op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf.

²⁸ Om de vereiste emissiereducties in de ETS-sector tot stand te brengen, zal de factor waarmee het emissieplafond binnen de ETS jaarlijks wordt verlaagd, worden verhoogd van 1,74 % naar 2,2 % na 2020. Zie Beleidskader voor klimaat en energie 2020-2030, COM(2014) 15 final, p. 6.

²⁹ Zie brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede kamer van 26 september 2014, TK 2014-2015, 33 858, nr. 28, p. 3.

tenminste 40% in 2030 ten opzichte van 1990, andere landen over de streep zou moeten kunnen trekken:

“By setting its level of climate ambition for 2030, the EU will also be able to engage actively in the negotiations on a new international climate agreement that should take effect in 2020.”³⁰

Dat is uiteraard van belang en zou ook Urgenda c.s. moeten aanspreken.

- 3.14 Anderzijds is van belang 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 1990.³¹ Een dergelijke emissiereductie van de EU is nodig om klimaatverandering te beperken tot minder dan 2°C (waarbij uiteraard heeft te gelden dat vanwege het aandeel van de EU in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen – zo’n 11% –, ook emissiereducties door andere landen nodig zijn):

“The European Council and Parliament have endorsed a target of 80 to 95% greenhouse gas emission reductions below 1990 by 2050 in the context of necessary reductions by developed countries as a group according to the IPCC to limit global climate change to a temperature increase of 2°C.”

Zie Commission Staff Working Document. Impact assessment accompanying the European Commission’s Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 (COM(2011) 112 final), SEC(2011) 289 final, p. 94.³²

- 3.15 De Europese Commissie is op basis van gedetailleerde model- en scenarioanalyses – op wereld en EU-schaal³³ – nagegaan hoe kan worden bewerkstelligd dat de EU-uitstoot tegen 2050 met 80% - 95% is verminderd ten opzichte van 1990. Uit deze analyses is gebleken dat:

“een vermindering van de EU-uitstoot tot 40% en 60% onder het niveau van 1990 een kostenefficiënt perspectief is voor respectievelijk 2030 en 2040.”

En voorts dat:

³⁰ Zie http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm, onder het kopje ‘Reducing greenhouse gas emissions by at least 40%’.

³¹ De regeringsleiders van de EU-lidstaten hebben in de Europese Raad als doelstelling vastgesteld dat de uitstoot van broeikasgassen binnen de EU in 2050 80 tot 95% lager moet zijn dan in 1990, in de context van de reducties die door ontwikkelde landen als groep nodig zijn om de twee-gradendoelstelling te halen. Zie Europese Raad van Brussel 29-30 oktober 2009, conclusies van het voorzitterschap (15265/1/09 REV 1), bevestigd op 4 februari 2011 (EUCO 2/11).

³² Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0288&qid=1416069842308&from=EN>.

³³ Zie tabel 1 van de Samenvatting van de effectbeoordeling die ter zake van het ‘Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030’ is uitgevoerd (Brussel, 22.1.2014, SWD/2014/016 final), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0016&from=EN>

"[o]m op schema te blijven om de totale uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen [...] de routekaart aan[toont] dat voor een kostenefficiënte en geleidelijk overschakeling, de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 40% lager en tegen 2050 80% lager moet liggen dan in 1990." (onderstr. adv.)

Europese Commissie, 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' (COM(2011) 112 def.), resp. p. 4 en 15.³⁴

- 3.16 Ook in het Groenboek van de Europese Commissie dat kort voor het eerder genoemde 'Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030' van 22 januari 2014 werd gepubliceerd, wordt het voorgaande bevestigd:

"[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."³⁵ (onderstr. adv.)

- 3.17 Een dergelijke reductiedoelstelling wordt in het Groenboek – en in de bovengenoemde Routekaart – als kosteneffectief aangemerkt. Hetzelfde volgt uit de effectbeoordeling die ter zake van het 'Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030', van 22 januari 2014.

*Zie Samenvatting van de effectbeoordeling die ter zake van het 'Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030' is uitgevoerd (Brussel, 22.1.2014, SWD/2014/016 final), p. 18.*³⁶

- 3.18 Overigens moet nog wel worden opgemerkt dat het een uitdaging wordt "om de benodigde middelen vrij te maken die nodig zijn voor de omvangrijke aanvangs-investeringen"³⁷ en voorts dat het realiseren van deze doelstelling een aanzienlijke inspanning vraagt van de lidstaten.

³⁴ Zie in vergelijkbare zin Commission Staff Working Document. Impact assessment accompanying the European Commission's Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 (COM(2011) 112 final), SEC(2011) 289 final, p. 91:

"Milestones of a cost effective path towards -80% by 2050 are emission reductions by around 25% in 2020, around 40% in 2030 and around 60% in 2040. Reaching these emission levels will require further action, given that our current policies are projected to reduce emissions to -20% in 2020, -30% in 2030 and around -40% in 2050."

³⁵ Europese Commissie, 'Groenboek. Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030', Brussel 27.3.2013, COM/2013/0169 final, p. 3.

³⁶ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0016&from=EN>.

³⁷ Europese Commissie, 'Groenboek. Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030', Brussel 27.3.2013, COM/2013/0169 final, p. 9. Het Groenboek geeft ook aan dat in "de periode 2014-2020 [...] ten minste 20 % van de EU-uitgaven [zal] worden besteed aan klimaatmaatregelen die bijdragen aan het vergroten van de energiezuikerheid en aan het opbouwen van een koolstofarme, hulpbronnefficiënte en klimaatbestendige economie. Idem, p. 11.

Zie ook: *Samenvatting van de effectbeoordeling die ter zake van het 'Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030' is uitgevoerd* (Brussel, 22.1.2014, SWD/2014/016 final), p. 18 (para. 89).³⁸

- 3.19 Zie in vergelijkbare zin het EEA-report, *Trends and projections in Europe 2014* van 28 oktober 2014:

"Projections from Member States indicate a limited decrease in emissions until 2030. These anticipated reductions between 2020 and 2030 are still largely insufficient when compared to the 40 % reduction target and the even steeper reduction needed beyond 2030, if the EU is to remain on a trajectory towards a low-carbon and resource-efficient economy. Further policies need to be planned to ensure the 40 % target is reached. In its 2030 framework for climate and energy policies published in January 2014, the European Commission proposed changes to strengthen the EU ETS. Member States will have to pay particular attention to their emissions under the ESD, especially in sectors that have showed no, or limited, projected reductions such as the transport and agriculture sectors." (p. 11) (prod. St. 21).

- 3.20 Kortom, de EU-doelstelling voor 2030 is zo gekozen dat het nog steeds mogelijk is om de doelstelling van Europese Unie van 80%-95% emissiereductie in 2050 te realiseren en daarmee – als ook landen buiten de EU tot emissiereductie komen – een temperatuurstijging van meer dan 2°C te voorkomen. Het is echter evident dat aanzienlijke inspanningen nodig zijn van de EU-lidstaten om de doelstelling voor 2030 te realiseren. Om deze doelstelling te kunnen halen, zijn de regeringsleiders van de EU-lidstaten eind oktober 2014 overeengekomen dat a) het ETS-plafond jaarlijks zal worden verlaagd, b) het emissieplafond voor niet-ETS-sectoren zal worden aangescherpt, c) het aandeel hernieuwbare energie in de EU wordt verhoogd tot 27% in 2030 en er, d), ook een hogere energie-efficiëntie moet worden gerealiseerd. Met betrekking tot het laatste geldt een streefcijfer voor de EU van tenminste 27% in 2030, waarbij nog zij opgemerkt dat de regeringsleiders de mogelijkheid hebben opgehouden om dit cijfer in 2020 aan te scherpen.³⁹

De Staat merkt volledigheidshalve op dat de nadruk in deze procedure, gezien het door Urgenda c.s. gevorderde, primair ligt op de reductie van broeikasgasemissies en niet op het aandeel hernieuwbare energie of energie-efficiëntie in 2020, 2030 of daarna.

- 3.21 Om de emissiedoelstelling voor 2030 te kunnen realiseren zullen de komende tijd diverse (wijzigingen van) EU-richtlijnen, verordeningen en besluiten worden voorgesteld. Nederland zal (mede) op basis daarvan (financiële) inspanningen moeten verrichten ten einde te bewerkstelligen dat deze mitigatiedoelstelling kan worden

³⁸ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0016&from=EN>.

³⁹ Zie Conclusies Europese Raad d.d. 24 oktober 2014. Vindplaats, zie voetnoot 27.

gerealiseerd, waarbij uiteraard heeft te gelden dat als het zo zou mogen zijn dat Nederland niet conform EU-recht handelt, er inbreukprocedures volgen met mogelijk financiële gevolgen voor Nederland.

4 Nederland

Kyoto-Protocol 2008-2012

- 4.1 Zoals is opgemerkt achter 6.5 van de conclusie van antwoord geldt voor Nederland op basis van het Kyoto-Protocol, althans de herverdelingsafspraken die de Europese Unie en de EU-lidstaten vervolgens hebben gemaakt, dat Nederland de uitstoot van broeikasgasemissies in de periode 2008-2012 met 6% dient te beperken ten opzichte van het Kyoto-basisjaar (1990 voor CO₂-equivalenten van koolstofdioxide, lachgas en methaan en 1995 voor fluorhoudende gassen). Uit het CBS-rapport *Compendium voor de leefomgeving. Emissies broeikasgassen, 1990-2013*, van 15 oktober 2014, volgt dat over de periode 2008-2012 uiteindelijk een emissiereductie is gerealiseerd van 6.4% ten opzichte van het Kyoto-basisjaar (**prod. St. 23**). Daar moet nog bij worden vermeld dat uit recente cijfers volgt dat in 2012 een afname aan broeikasgasemissies is behaald van ongeveer 10% ten opzichte van het Kyoto-basisjaar.

Zie RIVM-report, *Greenhouse gas emissions in The Netherlands 1990-2012, National Inventory Report 2014*, van juni 2014, p.4. Op p. 14 van dit rapport is voor Nederland per jaar, te rekenen vanaf 1995, de uitstoot aan broeikasgassen weergegeven.

Bovengenoemd rapport bestaat uit 278 pagina's. De Staat legt alleen de eerste 18 pagina's van dit rapport over (**prod. St. 24**) en verwijst voor het overige naar de website van het RIVM.⁴⁰

Doha-amendement, 2013-2020

- 4.2 Nederland heeft zich, zoals ook is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 6.18 en 6.22, samen met de Europese Unie, in het kader van het Doha-amendement, ten doel gesteld om in 2020 een reductiedoelstelling te realiseren van 20%, afgezet tegen het Kyoto basisjaar 1990. Voor Nederland geldt uitgaande van deze doelstelling voor de niet ETS-sector een reductiedoelstelling van 16% ten opzichte van 2005. Voor de ETS-sector geldt een doelstelling van 21% vergeken met 2005, maar deze doelstelling geldt voor de EU als geheel en omvat derhalve alle EU-lidstaten en installaties binnen deze staten die onder de ETS vallen.⁴¹

⁴⁰ Zie

http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2014/juni/Greenhouse_gas_emissions_in_The_Netherlands_1990_2012_National_Inventory_Report_2014.

⁴¹ Zie in EEA-report, *Trends and projections in Europe 2014*, p. 18. Op p. 32-33 van dit rapport is aangegeven op welke wijze het ETS-plafond gaat worden aangescherpt, oplopend van 1,74% per jaar nu, naar 2,2% na 2020 (prod. St. 21).

- 4.3 Het is, zoals reeds is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 6.22, de verwachting dat Nederland deze doelstelling ruimschoots zal halen. Dat volgt ook uit de recent totstand gekomen *Nationale Energieverkenning 2014*:

“Nederland zal naar verwachting ruimschoots voldoen aan zijn Europese doel voor de emissie van broeikasgassen in 2020.

Nederland heeft alleen een in Europees verband afgesproken nationale doelstelling voor de emissie van broeikasgassen die niet gereguleerd worden door het systeem van Europese emissiehandel (ETS). Dit doel heeft betrekking op de cumulatieve (niet-ETS) emissie in de periode 2013-2020 en is gesteld op 897 megaton CO₂-equivalenten. De emissie uit bronnen die niet onder het ETS vallen daalt bij vaststaand beleid in de periode 2013-2020 van 105 naar 97 [88-106] megaton CO₂-eq. Bij voorgenomen beleid is de daling iets sterker, naar 96 [87-105] megaton in 2020. De cumulatieve emissie komt bij vastgesteld beleid op ongeveer 811 megaton. Bij voorgenomen beleid bedraagt de cumulatieve emissie in deze periode 808 megaton. Daarmee zal Nederland dus naar verwachting ruimschoots voldoen aan het gestelde doel.” (onderstr. adv.)

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**).

- 4.4 In procenten uitgedrukt komt het vorige op het volgende neer. Uitgaande van vastgesteld beleid zal voor de niet-ETS-sector naar verwachting in 2020 een emissiereductie zijn gerealiseerd van 24% ten opzichte van 2005 en uitgaande van voorgenomen beleid een reductie van 25%.
- 4.5 Nederland zal, zo is de verwachting, in 2020 voor ETS en niet-ETS tezamen een reductie van broeikasgasemissies realiseren van 14-17% vergeleken met 1990 (niet 2005). De Staat verwijst in dit verband naar de onderstaande tabel, die is gebaseerd op de tabellen 8a en 8b van het ECN/PBL-rapport, *Nationale Energieverkenning 2014*, van oktober 2014 (prod. St. 25).

Emissie broeikasgassen, volgens IPCC Guidelines 1996			
	Totaal broeikasgassen	Emissiereductie tov basisjaar	Opmerkingen
	Mton CO ₂ - equivalenten	%	
Basisjaar Kyoto Protocol	213,2	0%	
1990	211,8		
2000	213,0	0%	
2010	209,3	2%	
2011	195,1	8%	
2012	191,7	10%	
2013	192,2	10%	voorlopige cijfers
2020	183,0	14%	NEV2014, vastgesteld beleid
2020	176,0	17%	NEV2014, vastgesteld en voorgenomen beleid
2030	161,0	24%	NEV2014, vastgesteld beleid
2030	158,0	26%	NEV2014, vastgesteld en voorgenomen beleid

Zekerheidshalve zij nog opgemerkt dat deze cijfers betrekking hebben op de totale emissiereductie en derhalve niet alleen op de niet-ETS-emissies. Verder heeft met betrekking tot deze deze cijfers heeft het volgende te gelden:

- er zal een emissiereductie van 14% worden gerealiseerd uitgaande van vastgesteld beleid;
- er zal een emissiereductie van 17% worden gerealiseerd uitgaande van vastgesteld beleid en voorgenomen beleid.

4.6 Nederland realiseert deze emissiereductie door onder meer in te zetten op de vergroting van het aandeel *hernieuwbare energie*, de vermindering van *energiegebruik* en op *energiebesparing*. In het afgelopen decennium is het aandeel hernieuwbare energie in het eindverbruik gestegen van 1,4% in 2000 tot 4,5% in 2013. De eerstkomende jaren wordt nog gematigde groei verwacht, maar onder invloed van onder andere exploitatiesubsidies uit SDE en SDE+, regulering van hernieuwbare energie in vervoer, energieprestatienormen voor gebouwen en fiscale maatregelen, zal dit aandeel vanaf 2017 fors groeien. Deze verwachte groeiversnelling wordt mede verklaard doordat enkele vertraagde grote projecten in 2017 naar verwachting gereed komen. Bij vaststaand beleid wordt in 2020 een aandeel van 10,6% verwacht (bandbreedte 9,1-11,1%). Wanneer ook het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd, ligt het aandeel in 2020 naar verwachting op 12,4% (bandbreedte 10,5-13,0%).

Zie ECN/PBL, *Nationale Energieverkenning 2014*, p. 11 en 70 e.v. (prod. St. 25).

4.7 Voor wat betreft de vermindering van het energiegebruik en de vergroting van het aandeel energiebesparing heeft het volgende te gelden. Uitgaande van de uitvoering van zowel het vastgestelde als het voorgenomen beleid, wordt een daling verwacht

van het energieverbruik van ongeveer 2,5% tussen 2013 en 2020 (bandbreedte -8,5 tot +3%). Uitvoering van zowel de vastgestelde als de voorgenomen beleid ter zake van energiebesparing leidt naar verwachting tot een besparing aan energie van gemiddeld 1,2% per jaar (bandbreedte 1,0-1,4%). Deze besparingen worden voor een belangrijk deel gerealiseerd door uitvoering van maatregelen uit het Energieakkoord.

Zie ECN/PBL, *Nationale Energieverkenning 2014*, p. 11 (prod. St. 25).

EU-reductiedoelstelling 2020-2030

- 4.8 Zoals gezegd hebben de EU-lidstaten voor 2030 een emissiereductiedoelstelling vastgesteld van tenminste 40% ten opzichte van 1990. 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 laatste doelstelling zal over de EU-lidstaten worden verdeeld en de verwachting is dat er voor Nederland – voor niet-ETS – een doelstelling gaat gelden van tussen de 33 en 40% in 2030 vergeleken met 2005.⁴² ECN en PBL zijn nagegaan wat de financiële consequenties hiervan zijn voor Nederland. Geconcludeerd wordt het volgende:

“Er zijn geen meerkosten voor het realiseren van alleen een niet-ETS reductiedoel van 28% tot 33%. De emissiereductie in de referentie is namelijk al vrijwel afdoende om te voldoen aan een reductiedoel van 33%. 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. Het doel voor 48% reductie is alleen haalbaar tegen zeer hoge kosten van meer dan 8 mld euro/jaar.”

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

- 4.9 De kosten komen voort uit een scala aan emissiereductiemaatregelen die genomen moeten worden om de doelstelling voor de niet-ETS emissies in 2030 te realiseren. Deze maatregelen zijn onder meer gericht op het in Nederland verminderen van de uitstoot aan broeikasgassen, het realiseren van een verdergaande energiebesparing en van het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie. In het beleidskader van de Europese Commissie 'Klimaat en energie', van januari 2014, alsook in het daarop volgende akkoord van de regeringsleiders van de EU-lidstaten, van oktober 2014, is niet vastgelegd wat voor Nederland (en andere lidstaten) de doelstellingen zijn voor energiebesparing en hernieuwbare energie in 2030. De verwachting is echter dat voor Nederland voor 2030 een doelstelling gaat gelden voor het aandeel hernieuwbare energie van tussen de 22% en 26% en verder dat het energieverbruik stapsgewijs

⁴² Zie PBL, *NON-ETS emission targets for 2030. Indication of emission targets for the Netherlands and other EU Member States under the European Effort Sharing Decision*, oktober 2013, p. 8 en 17 (<http://www.pbl.nl/en/publications/non-ets-emission-targets-for-2030>).

moet worden verminderd en uiteindelijk dat dit zou moeten resulteren in een besparing aan energie in 2030 van tussen de 15% en 21%.

Zie in deze zin ECN/PBL, *EU-doelen klimaat en energie 2030: Impact op Nederland*, 26 sept. 2014, p. 17-18.

- 4.10 Uitgaande van het voorgaande zijn ECN en PBL tot de navolgende kosteninschatting gekomen.

Tabel 1: Nationale kosten (mln €/jaar) bij verschillende doelstelling voor emissiereductie in de niet-ETS, voor hernieuwbare energie (HE) en energiebesparing (EE), inclusief maatregelen met negatieve kosten

M€/jaar	Emissiereductiedoelstelling niet-ETS			
	28-33%	38%	43%	48%
Alleen niet-ETS doel	-70	30	1130	8230
Hernieuwbaar 22%	30	30	930	7830
Hernieuwbaar 24%	230	230	930	7630
Hernieuwbaar 26%	630	630	1030	7630
Energieverbruik -15%	4330	4830	6930	16230
Energieverbruik -17%	18630	19230	21130	Buiten bereik
Energieverbruik -19% of -21%	Buiten bereik	Buiten bereik	Buiten bereik	Buiten bereik

Daarbij zij nog opgemerkt, zonder in details te treden, dat gekozen zou kunnen worden voor een combinatie van bovengenoemde maatregelen, zodat op een kosteneffectieve wijze de niet-ETS-doelstelling voor 2030 wordt gerealiseerd.⁴³ Op dit punt dienen er nog de nodige beleidsbeslissingen te worden genomen, waarbij onder meer de te verwachten economische en technische ontwikkelingen in acht moeten worden genomen en in het achterhoofd moet worden gehouden dat er voor 2050 verdere emissiereducties nodig zijn. Het is derhalve zoeken naar de meest optimale mix van maatregelen.

5 Internationale ontwikkelingen. Lima 2014 en Parijs 2015

- 5.1 Tot slot is nog van belang om te wijzen op enkele ontwikkelingen die er toe zouden moeten leiden dat er eind 2015 een nieuw VN-klimaatverdrag ligt waarin mondiale afspraken zijn neergelegd die moeten resulteren in een verdere terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen – en wel tot een zodanig niveau dat de mondiale

⁴³ Zie in deze zin ECN/PBL, *EU-doelen klimaat en energie. Impact op Nederland*, 26 sept. 2014, p. 26 en 36-39.

opwarming wordt beperkt tot 2°C – en waarbij in ieder geval de grote uitstoters van broeikasgassen zijn aangesloten. Het voorgaande is van belang omdat, zo volgt uit de effect-beoordeling die met betrekking tot de eerder genoemde EC's 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' is opgesteld:

"Meeting the 2°C objective requires the halving of global emissions by 2050 [..]. EU action alone cannot achieve this objective, given that the EU represents only a bit more than 10% of global emissions, a share that continues to decrease." (onderstr. adv.)

Zie Commission Staff Working Document. Impact assessment accompanying the European Commission's Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 (COM(2011) 112 final), SEC(2011) 289 final, p. 30.⁴⁴

- 5.2 Daarbij merkt de Staat nog op dat uitgaande van het door de United Nations Environmental Programme (UNEP) opgestelde *Emissions Gap Report 2014*, van november 2014, het (nog steeds) mogelijk is de twee gradendoelstelling te realiseren en in dat kader in 2030 een zodanig mondiale emissiereductie te bewerkstelligen dat

"it is feasible to close the 2030 gap and stay within the 2°C limit" (p. xxi).⁴⁵

- 5.3 Zoals gezegd, in december 2015 moet er overeenstemming worden bereikt over een nieuw mondiaal klimaatverdrag. Ter voorbereiding hierop vond er in december 2014 een conferentie plaats in Lima. Er is daar onderhandeld over de drie volgende hoofdonderwerpen:

- wat komt er op hoofdlijnen in het nieuwe mondiale akkoord te staan?;
- wat is de mitigatiedoelstelling van de diverse landen en welke informatie moet worden verstrekt om de nationale bijdragen vergelijkbaar en beoordeelbaar te maken?, en
- wat zijn de mitigatieambities van de verschillende landen in de periode tot 2030.

De Europese Unie heeft in Lima aangegeven dat de EU-mitigatiedoelstelling voor 2030 ten minste 40% is ten opzichte van 1990. De EU heeft hiermee een heldere boodschap afgegeven aan andere landen en heeft dit ook ruim voor de start van de onderhandelingen in Parijs gedaan zodat andere landen dit bij de voorbereidingen van de besprekingen in Parijs kunnen betrekken. De EU hoopt hiermee andere grote uitstoters van broeikasgassen aan te zetten hetzelfde te doen. Interessant in dat kader

⁴⁴ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0288&qid=1416069842308&from=EN>.

⁴⁵ Zie http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/portals/50268/pdf/EGR2014_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf.

zijn de afspraken die de Verenigde Staten van Amerika en China in november 2014 hebben gemaakt ter zake van de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.⁴⁶ Afsproken is dat de VS de uitstoot van broeikasgassen in 2025 met 26-28% verminderen ten opzichte van 2005 en de CO₂-uitstoot van China rond 2030 haar hoogtepunt zal hebben bereikt. Deze landen zijn tezamen verantwoordelijk voor meer dan 40% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. In Parijs moet voldoende op tafel liggen om een mondiaal klimaatakkoord te kunnen sluiten.

- 5.4 Vooruitlopend op hetgeen wordt opgemerkt achter 6.7-6.17 van deze conclusie merkt de Staat nog op dat de Urgenda c.s. eraan voorbij lijken te gaan dat de inwilliging van de reductie-eisen van Urgenda c.s. invloed kan hebben op de de onderhandelingen in internationaal verband. Wat heeft te gelden als de Nederlandse rechter een eis als die van Urgenda c.s. toewijzen en wat is de betekenis ervan binnen en buiten de Europese Unie? Volgen dan andere EU-lidstaten, is dan te verwachten dat de in Lima gepresenteerde doelstelling van de EU van tenminste 40% in 2030 naar boven wordt bijgesteld? En wat gaat dan de positie zijn van de landen met minder ambitie waar het gaat om het tegengaan van klimaatverandering? Wachten deze dan af in de hoop dat deze landen kunnen volstaan met minder vergaande reductiemaatregelen en daarmee kunnen besparen op kosten. Kortom, niet uitgesloten kan worden dat de onverhoopte inwilliging van de eisen van Urgenda c.s., een negatief effect hebben op onderhandelingen die zouden moeten resulteren in een nieuw en mondiaal klimaatverdrag.

Deel 3 Vorderingen Urgenda c.s. in perspectief geplaatst

6 Vordering emissiereductie Urgenda c.s.

- 6.1 Urgenda c.s. vorderen naast diverse verklaringen voor recht en een bevel een door Urgenda c.s. opgestelde verklaring door te Staat te laten publiceren, een bevel inhoudende dat de Staat uiterlijk 2020 een broeikasgasemissiereductie realiseert van 40% althans 25% ten opzichte van 1990 dan wel uiterlijk 2030, een reductie van broeikasgassen realiseert van tenminste 40% in vergelijking tot 1990.⁴⁷ Urgenda c.s. betogen dat het voldoen door Nederland aan deze emissiereductiedoelstelling(en) noodzakelijk is om in 2050 Nederlandse broeikasgasemissies te kunnen reduceren met 80-95% ten opzichte van 1990.⁴⁸
- 6.2 Van belang is op te merken dat de bevelsvordering van Urgenda c.s. zich enkel en alleen richt op een emissiereductie door Nederland, maar dat Urgenda c.s. een emissiedoelstelling formuleren die de Europese Unie zich als geheel heeft gesteld. Zo

⁴⁶ Zie <http://m.trouw.nl/tr/m/nl/13110/Klimaatverandering/article/detail/3788497/2014/11/12/VS-en-China-bereiken-akkoord-over-beperken-CO2-uitstoot.dhtml?originatingNavigationItemId=4332>.

⁴⁷ Zie conclusie van repliek, p. 212.

⁴⁸ Zie conclusie van repliek, achter o.a. 3, 83, 301, 398 en 466.

vorderen Urgenda c.s. een emissiereductie van Nederland van ten minste 40% in 2030, vergeleken met 1990. Deze emissiereductie zou, aldus Urgenda c.s., gerealiseerd moeten worden om Nederlandse broeikasgasemissies in 2050 te kunnen reduceren met 80-95% ten opzichte van 1990. Dat is exact de doelstelling die de regeringsleiders van de EU-lidstaten eind oktober 2014 overeen zijn gekomen en die geldt voor de Europese Unie als geheel en niet voor de individuele lidstaten afzonderlijk.

Zie conclusie van dupliek, achter 3.15.

- 6.3 Dat ligt anders voor de doelstelling die Urgenda c.s. uiterlijk 2020 gerealiseerd zouden willen zien. Voor de Europese Unie als geheel is voor 2020 een doelstelling overeengekomen van 20% vergeleken met 1990. Urgenda c.s. gaan uit van een doelstelling voor Nederland van 25-40% in 2020, ten opzichte van 1990.
- 6.4 Verder valt op aan de vordering van Urgenda c.s. dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de sectoren die worden beheerst door de ETS – waarvoor Europese emissiereductiedoelstellingen gelden van 21% in 2020 en 43% in 2030, ten opzichte van 2005 – en de niet ETS-sectoren, waarvoor voor Nederland voor 2020 een doelstelling geldt van 16% en in 2030 naar verwachting een doelstelling van 33 tot 40%, vergeleken met 2005.
- 6.5 Beide door Urgenda c.s. geformuleerde emissiereductiedoelstellingen wijken gezien het voorgaande aanzienlijk af van de doelstellingen die voor Nederland gelden of gaan gelden alsook de emissiereductie die Nederland in 2020 en 2030 verwacht te realiseren.

Zoals opgemerkt achter 6.10 en 6.11 van deze conclusie verwacht Nederland in 2020 een reductie van broeikasgasemissies te realiseren – in de ETS en niet-ETS sectoren gezamenlijk – uitgaande van het huidige vastgestelde en voorgenomen beleid, van 14-17% en in 2030, wederom uitgaande van het huidige vastgestelde en voorgenomen beleid, van 24-25%, beide ten opzichte van 1990.

- 6.6 De Staat zal gemotiveerd betogen dat en waarom de vorderingen van Urgenda c.s. dienen te worden afgewezen, inclusief bovenbeschreven emissiereductievordering. Voordat hieraan wordt toegekomen wenst de Staat de vordering van Urgenda c.s. in perspectief te plaatsen. Wat zou de eventuele inwilliging van de vordering van Urgenda c.s. met zich brengen en is de primaire focus op emissiereductie – en het aanmerken van adaptatie als van onderschikt belang⁴⁹ – gezien de belangen waar Urgenda c.s.

⁴⁹ Zie achter 59 e.v. van de conclusie van repliek.

voor pretenderen op te komen en de rechtsgrondslagen waarop zij zich in dat kader beroepen, wel een juist uitgangspunt?

Toewijzing van het door Urgenda c.s. gevorderde leidt tot een uiterst beperkte, zo niet verwaarloosbare, vermindering van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen

- 6.7 De Staat erkent uitdrukkelijk de noodzaak van emissiereductie en committeert zich dan ook aan de emissiereductiedoelstellingen zoals overeengekomen in internationaal en Europees verband. Het onderstaande doet hier derhalve niets aan af, zo merkt de Staat uitdrukkelijk op.
- 6.8 Urgenda c.s. erkennen, zo volgt uit voetnoot 119 van de conclusie van repliek, dat het aandeel dat Nederland heeft in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen beperkt is.⁵⁰ Uit onder meer de European Commission Emission Database for Global Atmospheric Research (EDGAR) volgt dat het aandeel van Nederland in de wereldwijde emissie in 1990 1% was en inmiddels is gedaald tot ongeveer 0,5%.⁵¹ De grootste uitstoters van broeikasgassen zijn op dit moment China (29% van de wereldwijde emissies), de USA (16%), de EU (11%), India (6%), de Russische Federatie (5%) en Japan (3,8%), waarbij nog zij opgemerkt dat de uitstoot van China en India sinds 1990 zeer aanzienlijk is toegenomen.⁵²
- 6.9 Uitgaande van deze percentages, welk belang hebben Urgenda c.s. dan bij toewijzing van de gevorderde emissiereductie voor 2020 en 2030? De Staat wijst in dit kader op een uitslating van de Europese Commissie in de 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' (COM(2011) 112 def.):
- "Op wereldschaal komt minder dan 10% van de uitstoot voor rekening van de EU en zij kan de klimaatverandering niet alleen aanpakken." (p. 14)
- 6.10 Dat geldt zeker voor Nederland met een aandeel van minder dan 0,5% in de wereldwijde emissie van broeikasgassen. Nederland verwacht, zoals is opgemerkt achter 4.5 van deze conclusie, in 2020 een emissiereductie te realiseren van in totaal – ETS en niet-ETS sectoren gezamenlijk – 14-17% ten opzichte van 1990. Dat levert een vermindering op aan emissies in de periode tot eind 2020 van 29.2-35.4 Mton

⁵⁰ Zie in vergelijkbare zin de conclusie van repliek, achter 56.

⁵¹ Zie conclusie van antwoord, achter 6.5, alsook prod. St. 4. Urgenda c.s. vragen zich in voetnoot 119 af hoe aan de genoemde percentages is gekomen. De percentages zijn afkomstig van de hierboven en in de conclusie van antwoord genoemde website EDGAR van het EU Joint Research Centre. Een print van deze website is opgenomen als prod. St. 5. De 0,47% voor 2005 wordt genoemd in de zesde kolom van het als prod. St. 4 opgenomen document. De 0,43% voor 2010 is gebaseerd op de cijfers als opgenomen in de laatste kolom (217,82 Mt CO₂eq (Ned.): 50101,41 Mt CO₂eq (World Wide)= 0,43% Mt CO₂eq (Ned.)). De Staat houdt uitdrukkelijk vast aan deze cijfers en zien geen aanleiding om op Wikipedia vermelde cijfers over te nemen.

⁵² Zie Beleidskader voor klimaat en energie 2020-2030, COM(2014) 15 final, p. 20. Zie in deze zin ook PBL, *Trends in global CO₂ emissions: 2014 Report*, tabel 2.2 en figuur 2.3 http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Trends_in_global_CO2_emissions_2014_1490.pdf

CO₂-eq. Als zou worden voldaan aan de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereductie voor 2020 van 25-40%, vergeleken met 1990, levert dat een extra reductie op van 23.75-49.32 Mton CO₂-eq (tot 2020). Ter vergelijking, dat is slechts 0,04-0,09% van de wereldwijde emissie in 2012⁵³ en 0,5-1,09% van de EU-uitstoot in 2012⁵⁴.

Voor bovenstaande berekening zijn de tabellen 8a en 8b gebruikt van de *Nationale Energieverkenning 2014* van het ECN en PBL. Voor de gehanteerde wijze van berekening wordt verwezen naar **prod. St. 27**.

- 6.11 Eenzelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de vordering van Urgenda c.s. die ziet op emissiereductie in 2030. Deze houdt in dat uiterlijk 2030, in Nederland een broeikasgasemissiereductie is bereikt van tenminste 40%, vergelijken met 1990. Uitgaande van vastgesteld en voorgenomen beleid zal in Nederland in 2030 een emissiereductie worden gerealiseerd – ETS en niet-ETS sectoren gezamenlijk – van 24,08-25,40% ten opzicht van 1990. Dat levert een vermindering op van emissies van 51-53.8 Mton CO₂-eq. Als zou worden voldaan aan de vordering van Urgenda c.s., levert dat een extra emissiereductie op van 30,92-33,72 Mton CO₂-eq (tot 2030). Ter vergelijking, dat is 0,06% van de wereldwijde emissie in 2012⁵⁵ en 0,68-0,74% van de EU-uitstoot in 2012⁵⁶.

Voor bovenstaande berekening zijn de tabellen 8a en 8b gebruikt van de *Nationale Energieverkenning 2014* van het ECN en PBL. Voor de gehanteerde wijze van berekening wordt verwezen naar **prod. St. 28**.

- 6.12 Kortom, toewijzing van het gevorderde bevel tot oplegging van een emissie-reductiedoel aan de Staat van 25-40% in 2020 of van ten minste 40% in 2030, ten opzichte van 1990, dient geen redelijk belang. Toewijzing van het gevorderde levert aanzienlijk minder op dan 1% emissiereductie wereldwijd. Dit is niet zonder belang aangezien klimaatverandering primair een mondiaal probleem is en ook op dat niveau dient te worden aangepakt. Daar komt nog bij dat als zou moeten worden voldaan aan de eisen van Urgenda c.s., zeer aanzienlijke investeringen nodig zijn. De Staat wijst er in dit verband op dat Urgenda c.s. er geheel aan voorbij gaan dat Nederland ter zake van de ETS-sector is gebonden aan EU-recht en dat het derhalve niet mogelijk is om voor de ETS-sector nationale reductiedoelen te stellen:

⁵³ De wereldwijde emissie in 2012 bedroeg 54 Gt CO₂-equivalenten. UNEP (2014) *The Emissions Gap Report 2014*. Nairobi, Kenia: UNEP, p. 3. (<http://www.unep.org/publications/>)

⁵⁴ De EU emissie in 2012 bedroeg 4544,2 Mt CO₂-equivalenten. EEA (2014) *Country profile – the Netherlands*. (www.eea.europa.eu/themes/climate/country-profiles)

⁵⁵ De wereldwijde emissie in 2012 bedroeg 54 Gt CO₂-equivalenten. UNEP (2014) *The Emissions Gap Report 2014*. Nairobi, Kenia: UNEP, p. 3. (<http://www.unep.org/publications/>)

⁵⁶ De EU emissie in 2012 bedroeg 4544,2 Mt CO₂-equivalenten. EEA (2014) *Country profile – the Netherlands*. (www.eea.europa.eu/themes/climate/country-profiles)

"[...] national targets cannot be set for total greenhouse gas emissions in 2013-2020 because it cannot be known by how much emissions from sectors covered by the EU ETS will be reduced in each Member State. This is because from 2013 there is a single, EU-wide cap on EU ETS emissions in place of the national caps which existed previously."

Zie FQA on the Effort Sharing Decision, oktober 2013, vraag 5.⁵⁷

Aanvullende reducties zouden dan ook primair buiten de ETS moeten worden gerealiseerd.

In Nederland komt, uitgaande van 2012, zo'n 40% van de broeikasgasemissies voor rekening van bedrijven die onder de ETS vallen.⁵⁸ In 2020 is dat zo'n 45%. Daarna zal dit percentage nog iets stijgen, zo is de verwachting.⁵⁹ Een aanzienlijk deel van de door Urgenda c.s. gewenste emissiereductie zou dan voor rekening moeten komen van de niet-ETS-sectoren, zoals vervoer (weg en spoor), gebouwen (met name de verwarming), diensten, kleine industriële installaties, landbouw en afval. Voor Nederland geldt voor de niet-ETS-sector, zoals eerder opgemerkt, een vastgestelde emissiereductienorm van 16% in 2020 ten opzichte van 2005 en een vermoedelijke reductienorm van 33-40%, ten opzichte van 2005, in 2030.⁶⁰ Om te voldoen aan de door Urgenda c.s. gewenste reductiedoelstellingen zouden de huidige nationale niet-ETS-reductiedoelstellingen moeten worden aangepast. Daarbij zij opgemerkt dat uitgaande van de Nationale Energieverkenning 2014, Nederland in 2020 – uitgaande van vastgesteld beleid – een emissiereductie voor de niet-ETS-sector verwacht te realiseren van 24,8% ten opzichte van 2005 en uitgaande van vastgesteld en voorgenomen beleid een reductie van 25,3%.⁶¹ Voor 2030 heeft het volgende te gelden. Uitgaande van vastgesteld beleid, zal – zo is de verwachting – een emissiereductie voor de niet-ETS-sector worden gerealiseerd van 30,4% ten opzichte van 2005 en uitgaande van vastgesteld en voorgenomen beleid van 30,7%. Zie in deze zin onderstaande tabel:

⁵⁷ Te raadplegen op: http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/faq_en.htm

⁵⁸ Zie Nationale Energieverkenning 2014, tabel 8a (prod. St. 25).

⁵⁹ Zie Nationale Energieverkenning 2014, tabellen 8a en 8b (prod. St. 25).

⁶⁰ Zie achter 4.8 van deze conclusie.

⁶¹ Zie Nationale Energieverkenning 2014, tabellen 8a en 8b (prod. St. 25).

Vastgesteld beleid	2005	2020	2030
Totale emissie in Mton CO₂-eq.	209,4*	182,6*	160,8*
Niet-ETS emissie in CO₂-eq.	129,1*	97,1*	89,8*
Percentage Niet-ETS van totale emissie	61,65%	53,18%	55,85%
Procentuele verandering Niet-ETS emissie t.o.v. 2005	-	-24,79%	-30,44%
Gestelde reductiedoel		-16,00%***	-33/-40%****
Vastgesteld en voorgenomen beleid	2005	2020	2030
Totale emissie in Mton CO₂-eq.	209,4*	176,4**	158**
Niet-ETS emissie in CO₂-eq.	129,1*	96,5**	89,5**
Percentage Niet-ETS van totale emissie	61,65%	54,71%	56,65%
Procentuele verandering Niet-ETS emissie t.o.v. 2005	-	-25,25%	-30,67%
Gestelde reductiedoel		-16,00%***	-33/-40%****

*Deze getallen zijn afkomstig uit tabel 8a van de *Nationale Energieverkenning 2014* van het ECN en PBL.

** Deze getallen zijn afkomstig uit tabel 8b van de *Nationale Energieverkenning 2014* van het ECN en PBL.

***Zie bijlage II van de Beschikking Nr. 406/2009/EG, PbEU 2009 L140/136.

****Vermoedelijk niet-ETS-doelstellingen voor Nederland in 2030.

6.13 Uit het voorgaande volgt dat nu het door Urgenda c.s. gevorderde primair ten laste zou moeten worden gebracht van de niet-ETS-sectoren, de emissiereductie-doelstelling voor de niet-ETS-sectoren voor 2020 en 2030 aanzienlijk moeten worden aangescherpt. Om daaraan te kunnen voldoen moeten – zo kan worden afgeleid uit de achter 4.10 van deze conclusie opgenomen tabel uit het rapport van ECN/PBL, *EU-doelen klimaat en energie. Impact op Nederland*, aanzienlijke (financiële) inspanningen worden verricht⁶², waarbij nog heeft te gelden dat omdat in Nederland al veel ‘goedkope’ maatregelen zijn genomen, de kosten voor aanvullende mitigatiemaatregelen hoger uitkomen. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat hoewel het aan de lidstaat is om maatregelen te treffen voor de niet-ETS-sectoren, ook hier de ruimte voor lidstaten niet onbeperkt is. Zo is er EU-regelgeving die de vrijheid van lidstaten op dit punt inperkt. Ter illustratie verwijst de Staat hier naar de EU-maatregelen met betrekking tot de CO₂-emissie van auto's⁶³, energieprestatie van

⁶² Zie in vergelijkbare zin de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economisch zaken aan de Tweede Kamer van 26 september 2014, TK 2014-2015, 33 858, nr. 28, p. 3, waarin ter zake van het voorgaande het volgende is opgenomen:

- “Op nationaal niveau is het realiseren van een niet-ETS reductiedoel tot 33% en een aansluitend doel voor hernieuwbare energie van 20% en 12% besparing in 2030 mogelijk met bestaand beleid.
- De kosten bij een niet-ETS doel in de bandbreedte 33–38% en een aansluitend doel voor hernieuwbare energie van 21% en 12% energiebesparing zijn € 80 miljoen – € 200 miljoen per jaar.
- Hogere doelen voor niet-ETS gaan voor Nederland gepaard met sterk oplopende kosten tot € 870 – € 1.490 miljoen per jaar bij 43% en € 5 – € 15 miljard bij 48%.” (onderstr. adv.)

⁶³ Zie Verordening (EU) nr. 333/2014 van 11 maart 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 443/2009 teneinde de modaliteiten vast te stellen voor het bereiken van de 2020-doelstelling om de CO₂-emissies van nieuwe personenauto's te verminderen.

gebouwen⁶⁴ en de energie-efficiëntie eisen die gelden voor bepaalde producten, zoals stofzuigers⁶⁵.

- 6.14 Daarnaast is onzeker of het gegeven de wet- en regelgeving en de uitvoerings-handelingen die nodig zijn om te kunnen bewerkstellingen dat wordt voldaan aan de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereductiedoelstelling, de doelstellingen ook praktisch gezien haalbaar zijn. De Staat heeft daar ernstige twijfel bij, zeker voor wat betreft de voor 2020 gevorderde emissiereductiedoelstelling, maar ook voor die van 2030. De Staat wijst hier op de weerstand die bestaat met betrekking tot bijvoorbeeld de aanpassing van belastingwetten zodat auto's met een hogere uitstoot vanaf 2016 een hogere bijtelling gaan kennen⁶⁶, de plaatsing van windmolens op het land en op zee, op zichtafstand van de kust, en daarnaast de lange doorlooptijd van bijvoorbeeld procedures op het gebied van ruimtelijke ordening, nodig voor het creëren van windmolenparken. Ook is van belang dat het hier om EU-doelstellingen gaat en het derhalve denkbaar is dat andere EU-lidstaten tot minder reductie zijn gehouden (of zich gehouden achten) indien Nederland een extra reductie realiseert.
- 6.15 Kortom, de emissiereductie-eisen van Urgenda c.s. dienen juridisch gezien geen redelijk doel. De wereldwijde emissie aan broeikasgassen wordt er nauwelijks door verminderd, namelijk met ruim minder dan 1%. Het aandeel van Nederland in de wereldwijde broeikasgasemissie is te klein om met een aanscherping zoals door Urgenda c.s. gevorderd enige impact te hebben. Ook gaan Urgenda c.s. er ten onrechte aan voorbij dat de emissiereducties die Urgenda c.s. vorderen, primair voor rekening zullen moeten komen van de niet-ETS-sectoren. De consequentie hiervan is dat de nationale reductiedoelstellingen voor niet-ETS sterk zouden moeten worden aangescherpt. De kosten ervan zijn aanzienlijk, zeker in vergelijking met de impact in Nederland zelf of op wereldschaal van het door Urgenda c.s. bepleitte verschil in emissies van Nederland – ten opzichte van de huidige inzet in EU verband – op het gevaar van en de schade door klimaatverandering in Nederland en daarbuiten. Dat door Urgenda c.s. bepleite verschil in emissie van Nederland, heeft een uiterst beperkt zo niet verwaarloosbaar effect op de schade voor mens en milieu van klimaatverandering. Ook ziet de Staat niet in dat hiermee enige relevante tijdwinst kan worden geboekt.
- 6.16 Verder wijst de Staat nog op het volgende.

Carbon leakage

⁶⁴ Zie de Europese richtlijn energieprestatie van Gebouwen, richtlijn 2002/91/EC (EPBD,2004), 16 december 2002.

⁶⁵ Zie Verordening (EU) nr. 666/2013 van 8 juli 2013, Verordening tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor stofzuigers betreft.

⁶⁶ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 002, nr. 33, p. 10 – 52, en in dat verband ook bijvoorbeeld <http://www.nu.nl/auto/3917193/compromis-autoplan-in-zicht.html>.

- 6.17 Als tegemoet zou worden gekomen aan de door Urgenda c.s. geformuleerde reductie-eis voor Nederland – van 25-40% emissiereductie in 2020 en van ten minste 40% in 2030 –, is de kans zeer wel aanwezig dat in Nederland drastische maatregelen moeten worden genomen om aan deze doelstellingen te kunnen voldoen. Dit zou als effect kunnen hebben dat bedrijven uit Nederland wegtrekken en zich elders vestigen, waar minder strenge eisen gelden op het gebied van energieverbruik, het gebruik van duurzame energie en de uitstoot van broeikasgassen. Dat zou derhalve kunnen leiden tot wat wel wordt aangeduid als 'carbon leakage'. De Staat is van oordeel dat 'carbon leakage' moet worden voorkomen omdat met een vestiging van een bedrijf elders, buiten Nederland, de wereldwijde emissie aan broeikasgassen niet wordt verminderd. Deze wordt enkel en alleen verplaatst. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat door de verplaatsing van het betreffende bedrijf, de emissie van broeikasgassen zelfs toeneemt, bijvoorbeeld omdat het land waarnaar de productie wordt verplaatst minder strenge milieuwet- en regelgeving kent. Het is ook in dat kader dat de Nederlandse regering er voor pleit om tot wereldwijde klimaatafspraken te komen en er voorstander van is dat "met de EU concurrerende landen ook een prijs voor CO₂ [...] introduceren."

Zie de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 7 februari 2014, TK 2013-2014, 33 858, nr. 2, p. 7.

Zie in deze zin ook de mededeling van de Europese Commissie 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' (COM(2011) 112 def.), waarin wordt opgemerkt:

"Het is duidelijk dat de reële wereldwijde maatregelen de beste bescherming bieden tegen het risico op koolstoflekkage." (p. 10)

- 6.18 Er is echter nog een andere reden waarom de Staat van oordeel is dat de vordering tot oplegging van een bevel tot emissiereductie dient te worden afgewezen.

Reductiedoelstelling 2050

- 6.19 Urgenda c.s. betogen achter 465 e.v. van de conclusie van repliek dat Nederland in 2020 een emissiereductie van 25-40% moeten hebben gerealiseerd wil het voor Nederland mogelijk zijn om in 2050 een reductiedoelstelling te realiseren van 80-95%.⁶⁷ De Staat bestrijdt dit en verwijst in dat kader naar de studies die ten grondslag liggen aan het beleidskader van de Europese Commissie inzake Klimaat- en Energiebeleid van januari 2014. Zo is één van de conclusies van de Europese Commissie in de op 8 maart 2011 gepubliceerde mededeling 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' dat:

⁶⁷ Zie conclusie van repliek, achter 465 e.v.

"Om op schema te blijven om de totale uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen [...] de routekaart aan[toont] dat voor een kostenefficiënte en geleidelijke overschakeling de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 40% lager en tegen 2050 80% lager moet liggen dan in 1990." (onderstr. adv.)

Zie COM(2011) 112 def., p. 15.⁶⁸

- 6.20 Vergelijkbare conclusies treft men aan in het Groenboek van de Europese Commissie van 27 maart 2013, 'Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030' (hierna: Groenboek Klimaat- en Energiebeleid)⁶⁹:

"De scenario's in deze documenten wijzen op de volgende belangrijkste bevindingen:

- 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 — zou de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 40 % verlaagd moeten worden." (p.3) (onderstr. adv.)

En

"Er bestaat een brede consensus dat tussentijdse streefwaarden voor broeikasgasemissiereducties nodig zullen zijn om een vermindering van 80-95 % tegen 2050 te verwezenlijken. De belangrijkste vraag daarbij is hoe hoog de tussentijdse streefwaarde zou moeten zijn. De routekaart naar een koolstofarme economie in 2050 geeft aan dat het kosteneffectief zou zijn om de emissies tegen 2030 met 40 % te verminderen ten opzichte van de emissies in 1990. Een reductie van minder dan 40 % zou op de langere termijn leiden tot een toename van de kosten voor het koolstofarmer maken van de economie." (p. 9)

- 6.21 De Nederlandse regering heeft, zoals reeds opgemerkt, in het kader van de reactie op het EU beleidskader voor klimaat en energie voor de periode 2020-2030, van januari 2014, aangegeven in te zetten op reductiedoelstelling voor de EU van tenminste 40% in 2030. Daarbij is verwezen ook naar het eerdergenoemde Groenboek Klimaat en Energie en is het standpunt ingenomen dat

⁶⁸ Dit document is te vinden op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

⁶⁹ Europese Commissie, Groenboek: Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030, COM(2013) 169 final, Brussel, 27.3.2013. Te raadplegen via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:NL:PDF>.

“een reductiedoel [voor de EU (toev. adv)] van 40% in 2030 noodzakelijk is om op het kosten-effectieve pad te blijven om in 2050 80-95% broeikasgasreductie te behalen ten opzichte van 1990.”

Zie de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 7 februari 2014, TK 2013-2014, 33 858, nr. 2, p. 4.

6.22 Urgenda c.s. stellen weliswaar dat om in 2050 een reductiedoelstelling te realiseren van 80-95%, Nederland – niet de EU – al in 2020 een emissiereductie moet hebben gerealiseerd van 25-40%, maar laten na dit te onderbouwen, en wel op een zodanige wijze dat aannemelijk is dat voorbij zou moeten worden gegaan aan de studies die de Europese Commissie heeft verricht om te komen tot de formulering van een emissiedoelstelling voor 2030 voor de Europese Unie als geheel (zie de onderhavige conclusie, achter 3.15-3.20 Urgenda c.s. hebben in het geheel niet aangetoond, laat staan bewezen, dat het voor Nederland noodzakelijk is om in 2020 aan de door Urgenda c.s. geformuleerde emissiedoelstelling van 25-40% ten opzichte van 1990 te voldoen. Hetzelfde geldt voor de emissiedoelstelling die Urgenda c.s. formuleren voor Nederland voor 2030.

6.23 Tot slot nog het volgende met betrekking tot de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereducties.

Adaptatie

6.24 Urgenda c.s. hechten gezien Urgenda c.s. opmerken achter onder meer 60-70 van de conclusie van repliek alsmede de door Urgenda c.s. geformuleerde vorderingen, weinig of geen waarde aan adaptatie. De focus van Urgenda c.s. is primair op mitigatie. Naar het oordeel van de Staat is dat ten onrechte, 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 Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Naar het oordeel van de Staat zijn mitigatie en adaptatie beide noodzakelijk om de klimaatverandering en de gevolgen ervan voor mens en milieu te beperken. De Staat verwijst in dit verband naar een rapport van PBL uit 2009 ‘*Meeting the 2° C Target. From climate objective to reduction measures*’, waarin het volgende wordt opgemerkt:

“It seems more useful to regard mitigation and adaptation as complements rather than substitutes. 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. In a combined strategy, adaptation reduces short-term risks, and mitigation reduces risks in the long term.” (p. 28-29) (onderst. adv).

En

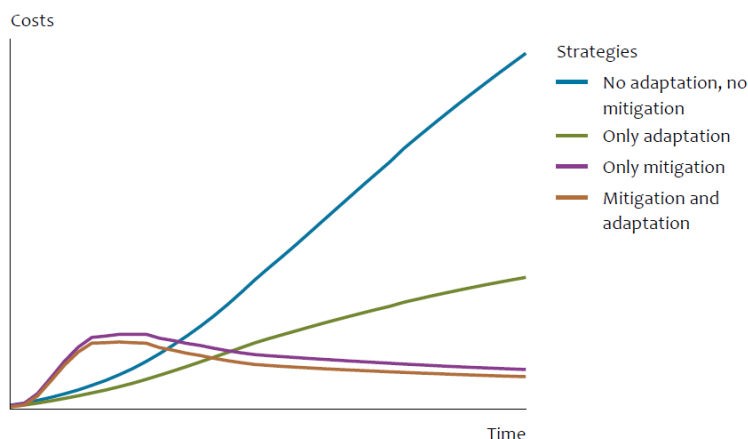
“Combining mitigation with adaptation strategies will lead to the lowest costs, in the long run.” (p. 28)

6.25 Zie in deze zin ook de navolgende figuur uit dit rapport:

Costs of climate change

Figure 2.6

Sum of mitigation, adaptation and impacts



Relation between adaptation and mitigation strategies shown schematically. Source: Hof et al. (2010).

6.26 Het voorgaande wordt ook bevestigd door de IPCC, onder meer in het in november 2014 gepubliceerde synthese rapport (prod. St.17):

“Mitigation and adaptation are complementary approaches for reducing risks of climate change impacts. They interact with one another and reduce risks over different timescales.” (p. SYR 34)

En

“Adaptation has the potential to reduce climate change impacts over the next few decades, while mitigation has relatively little influence on climate outcomes over this timescale” (p. SYR 34)

En

“Adaptation and mitigation are two complementary strategies for responding to climate change. Adaptation is the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to either lessen or avoid harm or exploit beneficial opportunities. Mitigation is the process of reducing emissions or enhancing sinks of greenhouse gases, so as to limit future climate change. Both adaptation and mitigation can reduce and manage the risks of climate change impacts. Yet, adaptation and mitigation can also create other risks, as well as benefits. Strategic responses to climate change involve consideration of climate-related risks along with the risks and co-benefits of adaptation and mitigation actions.” (p. SYR 32)

En

"Adaptation can contribute to the well-being of current and future populations, the security of assets and the maintenance of ecosystem goods, functions and services now and in the future." (p. SYR 36)

Zie IPCC, *Climate Change 2014. Synthesis Report* (Longer Report), approved 1 november 2014, p. SYR 32, SYR 34 en SYR 36.⁷⁰

Zie ook tabel 2.3 van het rapport waarin het risico en potentie-niveau van adaptatiemaatregelen, gekoppeld aan klimaatrisico's, is weergegeven. Deze tabel is weergegeven op p. SYN 62 en 63 van het rapport.

- 6.27 Kortom, de Staat bestrijdt dat adaptatie niet relevant is en dat eenvoudig voorbij kan gegaan worden aan de maatregelen die Nederland in dat kader neemt. Adaptatie is gericht op het voorkomen en het aanpakken van de negatieve effecten van klimaatverandering en daarmee de gevolgen ervan voor mens en milieu. Het is, anders dan Urgenda c.s. betogen achter 60 van de conclusie van repliek, geen symptoombestrijding. Het is het feitelijk aanpakken van de potentiële effecten van klimaatverandering door deze te voorkomen dan wel de omvang ervan te beperken. De Staat wijst in dit kader op bijvoorbeeld Nationale Hitteplan 2007⁷¹ en het Deltaprogramma 2015 (**prod. St. 29**). In het laatste rapport wordt voor zover hier van belang het volgende opgemerkt:

"Het doel is dat de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening in 2050 duurzaam en robuust zijn, zodat ons land de (grotere) extremen van het klimaat veerkrachtig kan blijven opvangen. [...] Met de nieuwe aanpak wordt de kans op overlijden door een overstroming achter de dijken nergens groter dan 1:100.000 per jaar. Waar sprake kan zijn van veel slachtoffers, grote economische schade of uitval van vitale infrastructuur van nationaal belang kiezen we een hoger beschermingsniveau." (p. 6)

Voor de realisering van deze maatregelen is voor de periode 2015-2018 € 16 miljard beschikbaar.⁷²

- 6.28 Omdat het Deltaprogramma zich primair richt op waterveiligheid, de zoetwatervoorziening en het klimaatbestendig maken van steden, en klimaatverandering ook andere risico's met zich brengt voor Nederland en haar inwoners, is een Nationale adaptatiestrategie in voorbereiding. Hierin zal aandacht worden besteed aan de invloed

⁷⁰ Dit rapport van de IPCC is te raadplegen via: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_LONGERREPORT.pdf.

⁷¹ Zie conclusie van antwoord, achter 2.16, waar werd verwezen naar het rapport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen*, van oktober 2013, p. 22 en 30. (**prod. St. 2**)

⁷² Zie Deltaprogramma 2015, p. 121.

van klimaatverandering op de energievoorziening, op infrastructuur en transport, en op gezondheid en natuur. De Nationale adaptatiestrategie moet in 2017 gereed zijn, waarna over de uitvoering ervan beslist zal moeten worden en er budget ter beschikking zal moeten worden gesteld.

- 6.29 Een andere reden waarom het nemen van adaptatiemaatregelen van belang is, is dat adaptatie invloed heeft het tijdspad dat moet worden doorlopen om te komen tot een zodanige emissiereductie dat de 2°C-gradendoelstelling binnen bereik blijft. Het geeft ruimte om klimaatmitigatie verder invulling en vorm te geven.
- 6.30 Een ander argument dat Urgenda c.s. aanvoeren om te betogen dat adaptatie van ondergeschikt belang is, is dat adaptatiemaatregelen alleen tot bescherming dienen van de inwoners van Nederland.⁷³ Dat is onjuist in die zin dat Urgenda c.s. er hier ten onrechte aan voorbij gaan dat Nederland ook buiten Nederland adaptatiemaatregelen neem of deze financiert, bijvoorbeeld door een financiële bijdrage te leveren aan landen of aan internationale klimaatfondsen. Zo heeft Nederland in 2012 € 41 miljoen uitgegeven aan adaptatiemaatregelen buiten Nederland en nog eens € 54 miljoen aan maatregelen die zowel betrekking hadden op mitigatie als adaptatie, althans met betrekking tot welke minder eenvoudig een onderscheid is te maken tussen deze twee vormen van klimaatmaatregelen. In 2013 gaat het respectievelijk om € 33 miljoen en € 106 miljoen.⁷⁴
- 6.31 Dat brengt ons gelijk op het laatste deel van dit onderdeel van de conclusie van dupliek.

Klimaatfinanciering en technische ondersteuning andere landen (buiten de EU)

- 6.32 Urgenda c.s. geven in zowel de dagvaarding als in de conclusie van repliek aan ook op te komen voor de belangen van anderen dan de in Nederland gevestigde natuurlijke personen, waaronder begrepen toekomstige generaties. De stelling van Urgenda c.s. is dat de Staat zich onvoldoende de belangen aantrekt van anderen dan (toekomstige) Nederlanders. De Staat bestrijdt dit en merkt op dat Nederland in de periode 2011-2012 € 478 miljoen heeft besteed aan de financiering van klimaat gerelateerde maatregelen in ontwikkelende landen.⁷⁵ Een deel van het geld is besteed aan mitigatie en een deel aan adaptatie. Daarnaast zijn er door Nederland toezeggingen gedaan ter zake van de financiering van de Green Climate Fund (GCF). Het doel van het fonds is:

⁷³ Zie in deze zin onder meer conclusie van repliek, achter 68.

⁷⁴ Zie de navolgende rapportage van Nederland –hernoemd de Europese Commissie:

http://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/mmr/art16_finance/envvedmyg/NL_MMR_art_16_financial_support_2011_2012_2013_final_22_oct_2014.xlsx/manage_document.

⁷⁵ Zie tabel 14 en 15 van het Commission Staf Working Document Accompanying the document Report from the Commission 'Progress toward achieving the Kyoto and EU 2020 Objectives (required under Article 21 of Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC), Brussel, 28.10.2014, SWD(2014) 336 final.

1. Given the urgency and seriousness of climate change, the purpose of the Fund is to make a significant and ambitious contribution to the global efforts towards attaining the goals set by the international community to combat climate change.

2. The Fund will contribute to the achievement of the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). In the context of sustainable development, the Fund will promote the paradigm shift towards low-emission and climate-resilient development pathways by providing support to developing countries to limit or reduce their greenhouse gas emissions and to adapt to the impacts of climate change, taking into account the needs of those developing countries particularly vulnerable to the adverse effects of climate change. (onderstr. Adv.)

Zie annex bij Decision 3/CP.17 van de COP, FCCC/CP/2011/9/Add.1, para. I.⁷⁶

- 6.33 De ontwikkelde landen hebben in Lima aangegeven USD 10.2 miljard bij te dragen aan de Green Climate Fund.⁷⁷ Nederland heeft een bijdrage toegezegd van € 100 miljoen (USD 124 miljoen). De verwachting is dat vóór het plaatsvinden van de klimaatconferentie in Parijs, de eerste projecten en programma's worden goedgekeurd door het bestuur van het fonds en het fonds adaptatie- en mitigatieprojecten kan gaan financieren.⁷⁸
- 6.34 Daarnaast steunt Nederland andere klimaat gerelateerde fondsen en werkt Nederland ook actief mee aan de uitwisseling van kennis, zodat andere staten kunnen profiteren van de kennis die hier is opgedaan, met betrekking tot het nemen van mitigatie- en adaptatiemaatregelen.

Deel 4 Aansprakelijkheid Staat. Juridische onderbouwing vordering

7 Inleiding

- 7.1 In het navolgende zal de Staat ingaan op hetgeen Urgenda c.s. ten grondslag leggen aan het gevorderde. Betoogd zal worden dat geen van rechtsgrondslagen waarop Urgenda c.s. zich beroepen tot toewijzing van het gevorderde nopen.
- 7.2 Dit deel van de conclusie is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de vraag of de Staat uitgaande van het huidige en voorgenomen klimaatbeleid en de emissiereducties die reeds zijn gerealiseerd door Nederland over de periode 2008-

⁷⁶ Zie <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=55>.

⁷⁷ Zie <http://newsroom.unfccc.int/financial-flows/green-climate-fund-exceeds-10billion/>.

⁷⁸ Zie brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 16 december 2014, TK 2014-2015, 31 793, nr. 112. Deze brief bevat ook een overzicht van de (verdere) resultaten van de VN Klimaatconferentie in Lima.

2014 en die Nederland nog verwacht te realiseren in de periode tot eind 2020 en 2030, onrechtmatig handelt of heeft gehandeld jegens Urgenda c.s. (hoofdstuk 8) Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of het, uitgaande van datzelfde beleid en diezelfde emissiereducties, aannemelijk is dat de Staat de rechten heeft geschonden die Urgenda c.s. pretenderen te kunnen ontleen aan de artikel 2 en 8 EVRM (hoofdstuk 9). Dan komt de vraag aan de orde of Urgenda c.s. ontvankelijk zijn in haar vorderingen en of de *trias politica* niet in de weg staat aan toewijzing van het door Urgenda c.s. gevorderde (hoofdstuk 10 en 11). Tot slot zal worden ingegaan op de specifieke vorderingen van Urgenda c.s. (hoofdstuk 12).

- 7.3 Voordat aan dit alles wordt toegekomen zal de Staat ingaan op een aantal specifieke passages van de conclusie van repliek waarmee Urgenda c.s. hetgeen zij in de dagvaarding betoogden, verhelderen. Zo is relevant op te merken dat hetgeen Urgenda c.s. opmerken achter 35 van de conclusie van repliek volgt dat Urgenda c.s. geen nakoming (meer) vorderen van

“de internationaal afgesproken [en voor Nederland] juridisch bindende reductieverplichtingen”.

Urgenda c.s. vorderen derhalve niet (langer) dat Nederland zijn reductieverplichtingen nakomt die voor Nederland voortvloeien uit het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1999, 110) (hierna: Kyoto-Protocol). Hetzelfde geldt – zo is aannemelijk – voor de verplichtingen die voor Nederland gaan voortvloeien uit het eind 2012 tot stand gekomen Doha Amendment to the Kyoto Protocol. Dit juridisch instrument legt aan Europese Unie en de EU-lidstaten een reductie-verplichting op van 20% in het jaar 2020 ten opzichte van het Kyoto-basisjaar, waarbij heeft te gelden dat deze doelstelling over de lidstaten zal worden verdeeld. Hoewel het amendement nog niet in werking is getreden, heeft de Europese Unie toegezegd dit reductiepercentage te zullen realiseren. Hetzelfde geldt voor Nederland voor het deel dat Nederland toegewezen krijgt.

Zie hierover nader, achter 4.2 van deze conclusie.

8 Onrechtmatigheid

Inleiding; de vereisten van de onrechtmatige daad

- 8.1 Zoals zij dat ook al deden in de inleidende dagvaarding, baseren Urgenda c.s. de door hen in deze procedure gepretendeerde vorderingen in hun conclusie van repliek op de onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 BW. In dat verband stellen zij om te beginnen de vraag ter discussie of de Staat, uitgaande van het huidige en voorgenomen klimaatbeleid en de emissiereducties die over de periode 2008-2014 al door Nederland zijn gerealiseerd en die Nederland in de toekomst nog zal realiseren, gelet op de in de periode tot de jaren 2020 en 2030

beoogde emissiereducties, onrechtmatig handelt jegens Urgenda c.s. Meer bepaald stellen Urgenda c.s. zich op het standpunt dat het naar Nederlands recht onrechtmatig is om in zodanige mate broeikasgassen uit te stoten dat daardoor een gevaarlijke klimaatverandering, zoals door Urgenda c.s. beschreven achter 221 van de conclusie van repliek, ontstaat dan wel daaraan bijgedragen wordt. Urgenda c.s. zien de Staat in dit verband als “mede-veroorzaker van een (dreigende) klimaatverandering” (zie de conclusie van repliek achter 213). Daarbij zou het, nog steeds volgens Urgenda c.s., niet van belang zijn dat de Staat niet degene is die de Nederlandse emissies verricht⁷⁹, en evenmin dat het Nederlandse emissieniveau maar een (klein) deel van het klimaatprobleem veroorzaakt (zie de conclusie van repliek achter 223).

- 8.2 In zijn conclusie van antwoord achter 8, heeft de Staat er op gewezen dat Urgenda c.s. hebben verzuimd (de door hen gestelde basis voor de) door hen gestelde aansprakelijkheid van de Staat (adequaat) te onderbouwen. Om die reden doen Urgenda c.s. in de conclusie van repliek wederom een poging. Daarbij valt het op dat Urgenda c.s. een vereiste waaraan voldaan moet zijn wil een vordering op basis van onrechtmatige daad kunnen worden toegewezen, met enige regelmaat ‘wegschrijven’. Dat vereiste wordt in dat geval niet onderbouwt, kennelijk omdat Urgenda c.s. dat vereiste in het kader van haar voorliggende vordering niet kunnen onderbouwen.
- 8.3 Om aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW te kunnen aannemen dient voldaan te zijn aan een aantal vereisten. Zo zal het handelen of nalaten van de Staat moeten kunnen worden gekwalificeerd als onrechtmatig, hetgeen inhoudt dat door de Staat een inbreuk moet zijn gemaakt op een (subjectief) recht of dat het handelen of nalaten van de Staat in strijd is met een wettelijke plicht dan wel met de maatschappelijke zorgvuldigheid. Voorts geldt de eis dat de onrechtmatige gedraging de Staat moet kunnen worden toegerekend, dat Urgenda c.s. ten gevolge van de onrechtmatige gedraging schade heeft geleden en, tot slot, dat de norm die door het verweten handelen of nalaten is geschonden, strekt tot bescherming tegen de schade zoals Urgenda c.s. die hebben geleden dan wel lijden of zullen lijden (artikel 6:163 BW).

De vereisten van de onrechtmatige daad: schade

- 8.4 Voor een succesvol beroep op de onrechtmatige daad in het kader van artikel 6:162 BW is de ‘schade’ van grote betekenis. Urgenda c.s. betogen echter dat die schade in de door hen voorgelegde casus omtrent de aansprakelijkheid voor klimaatverandering geen enkele rol speelt.
- 8.5 Een vordering tot schadevergoeding bij klimaatschade is als gevolg van het ontbreken van causaal verband tussen klimaatverandering enerzijds en een concrete weergeerelateerde gebeurtenis die tot vermogens- of letselschade heeft geleid

⁷⁹ Conclusie van repliek, in het bijzonder achter 304-305.

anderzijds, naar de mening van Urgenda c.s. tot mislukken gedoemd. Dat is ook de reden waarom Urgenda c.s. deze vordering buiten beschouwing laten.

Zie de conclusie van repliek, achter 179-184.

Geen schade bij preventieve rechtsbescherming vereist?

- 8.6 Bij een vordering op basis van onrechtmatige daad die is gericht op preventieve rechtsbescherming, zoals Urgenda c.s. die in deze procedure pretenderen, hoeft echter volgens Urgenda c.s., hoewel een (gevaarlijke) klimaatverandering zich zal manifesteren in vermogens- en letselschade die een gevolg is van schade aan het milieu, geen sprake te zijn van specifieke, individuele schade, en evenmin van vermogensschade.⁸⁰ De reden daarvoor zou moeten worden gevonden in het feit dat Urgenda c.s. geen schadevergoeding achteraf vorderen, maar preventieve rechtsbescherming vóórdát zich enige schade heeft gerealiseerd. Deze redengeving van Urgenda c.s. is niet valide. De Staat wijst op het volgende.

De mogelijkheid van schade

- 8.7 Het kan zo zijn dat Urgenda c.s. door middel van hun bevelsvorderingen (slechts) preventieve rechtsbescherming beogen. Dat enkele feit neemt echter niet weg dat, zoals de Staat al in zijn conclusie van antwoord heeft geconstateerd, ook bij een vordering tot toewijzing van een bevel toch in ieder geval sprake moet zijn van een mogelijkheid van schade, bestaande in een mogelijke vermogensvermindering of het verlies van een voordeel.

Zie de conclusie van antwoord, achter 8.44, onder verwijzing naar Asser-Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/24.

- 8.8 T.E. Deurvorst stelt, in een door Urgenda c.s. geciteerde passage, dan ook terecht dat het voor de toewijzing van "een vordering wegens onrechtmatige daad strekkende tot een verbod of bevel" in de zin van artikel 3:296 BW niet nodig is dat "de schade *is* geleden" (cursivering adv.).⁸¹ Die concrete schade is inderdaad niet vereist, net zo min als vast moet staan dat concrete schade zal worden geleden.

Zie in deze zin ook Asser-Hartkamp & Sieburgh, 6-IV, 2011/153, zoals met instemming door Urgenda c.s. geciteerd: "Voor de bevoegdheid een verbod te vorderen is niet vereist dat de eiser door de reeds gepleegde onrechtmatige daad schade heeft geleden of dat hij deze door de dreigende onrechtmatige daad zal lijden".

Zie de conclusie van repliek, achter 192. Zie ook Franken, naar wie Urgenda c.s. verwijzen in de conclusie van repliek, achter 190.

⁸⁰ Zie de conclusie van repliek, in het bijzonder achter 168-170.

⁸¹ Conclusie van repliek, achter 202, onder verwijzing naar T.E. Deurvorst, GS Onrechtmatige daad, aantekening 96.

De mogelijke schade in de vorm van een materieel belang bij de vordering

- 8.9 Tegelijkertijd wijst Deurvorst er terecht op dat het bestaan van de mogelijkheid van schade van belang is voor de beantwoording van de vraag of de eiser voldoende belang heeft bij zijn vordering.⁸² Daarbij gaat het niet om het processueel belang in de zin van artikel 3:305a BW, maar om een materieel belang in de zin van artikel 3:303 BW. Het gaat, met andere woorden, om een kenmerkend individualiseerbaar belang, voor de beoordeling waarvan de concrete omstandigheden van het individuele geval bepalend zijn.⁸³

- 8.10 In de woorden van C.J.J.C. van Nispen:

“beslissend is steeds of *in concreto* een door de ingeroepen rechtsnorm beschermd belang van eiser gevaar loopt” (cursivering adv.).⁸⁴

In de woorden van C.H. Sieburgh, die door Urgenda c.s. ook (ten dele) wordt geciteerd:

“Het is mogelijk om een verbod of bevel te vragen wanneer *de belanghebbende* nadelige gevolgen vreest van een onrechtmatige daad. De schade hoeft in zo’n geval niet reeds veroorzaakt te zijn.” (cursivering adv.).⁸⁵

Een en ander wordt overigens door Urgenda c.s. uitdrukkelijk erkend in de conclusie van repliek achter 193: “Vereist is slechts dat hij (de eisende partij adv.) voldoende belang heeft bij het gevorderde”.

Aantasting van het materieel belang in de concrete situatie

- 8.11 Daar gaat het dus om: het antwoord op de vraag of *in de concrete situatie* het *belang* van de eisende partij dreigt te worden aangetast, althans de *belangen* van degene voor wie de eisende partij opkomt dreigen te worden aangetast. Dat die dreiging in abstracto bestaat, is dan ook onvoldoende.

In zijn conclusie van antwoord achter 8.38-8.46 heeft de Staat er dan ook al terecht op gewezen dat schade in de zin van artikel 6:162 BW niet reeds bestaat in de kans – en dus de veronderstelde mogelijkheid – dat zich *op enige plaats in de wereld, voor wie dan ook* een risico op een nadeel realiseert. Schade in de zin van artikel 6:162 BW is immers het (potentieel) feitelijk en concreet nadeel dat voor “een ander”, een

⁸² Conclusie van repliek, achter 202, onder verwijzing naar T.E. Deurvorst, GS Onrechtmatige daad, aantekening 96.

⁸³ W.Th. Braams, E.H. Hondius, R.Ch. Verschuur, Ontvankelijkheid van milieugroeperingen bij de Nederlandse rechter, in: *Vorderingsbevoegdheid voor milieuverenigingen/Le droit, pour les associations de défense de l’environnement d’ester en justice*, Brussel 1986, p.75, alsmede p. 87-89.

⁸⁴ C.J.J.C. van Nispen, Het rechterlijk verbod en bevel, Deventer 1978, p. 143.

⁸⁵ Conclusie van repliek, achter 191, onder verwijzing naar C.H. Sieburgh, Toerekening van een onrechtmatige daad, Deventer 2000, p. 57.

concrete rechtspersoon of een concrete natuurlijke persoon – en dus Urgenda en/of een of meer van haar mede-eisers – uit de concrete onrechtmatige daad voortvloeit (conclusie van antwoord, achter 8.41).

- 8.12 En het is nu juist de concrete schade die Urgenda c.s. in hun conclusie van repliek, zoals eerder in hun dagvaarding, nalaten te onderbouwen. Het gaat immers, in de door Urgenda c.s. gebruikte terminologie, anders dan zij wil (doen) geloven en ook bij de preventieve bescherming die de onrechtmatige daad kan bieden, niet om de vraag wat de gevolgen van een bepaald handelen zouden kunnen zijn in het algemeen (de “generieke causaliteit”, conclusie van repliek achter 187). Het kan zo zijn dat bepaalde gedragingen of situaties een groot algemeen gevaar in zich dragen, maar dat over het antwoord op de vraag waar, wanneer, hoe en ten aanzien van welke individuen de door Urgenda c.s. gestelde schade zich zal materialiseren en concretiseren, onzekerheid bestaat.⁸⁶ Het zijn echter de antwoorden op die laatste vragen die, zoals in het vervolg van deze conclusie nog duidelijker zal worden, voor de concrete beoordeling van aansprakelijkheid cruciaal zijn. Het Nederlands recht kent immers, anders dan Urgenda c.s. willen doen geloven, geen individuele, en daarmee concrete aansprakelijkheid voor abstracte, generieke gevaren.

Het valt overigens op dat Urgenda c.s. het in dit verband zelf over schade hebben, terwijl zij toch juist lijken te willen betogen dat schade er in dit verband niet toe doet. Zie in gelijke zin bijvoorbeeld ook de passage uit de conclusie van repliek waarin Urgenda c.s. betogen dat de onrechtmatigheid van en de aansprakelijkheid voor een emissie niet zozeer zit “in de schade” die door de emissie zelf wordt veroorzaakt, maar in het feit dat deze emissie “plaatsvindt in de context van veel andere emissies die allemaal additioneel aan het ontstaan van een schade bijdragen”.⁸⁷

Kennelijk is de ‘schade’ in het betoog van Urgenda c.s. dus niet zo onbelangrijk als zij op andere plaatsen in de conclusie van repliek willen (doen) geloven.

Zie in het bijzonder de conclusie van repliek, achter 190-193, 202.

- 8.13 Het gaat bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een onrechtmatige daad immers niet om de “generieke causaliteit”, maar wel om het antwoord op de vraag of (in ieder geval) de mogelijkheid bestaat dat een concrete natuurlijke persoon of rechtspersoon schade zal ondervinden (de “individuele causaliteit”). Dat “iemand”, wie dan ook, waar ook ter wereld wellicht als gevolg van klimaatverandering schade ondervindt⁸⁸, is niet voldoende. De vraag naar (de mogelijkheid van dan wel kans op)

⁸⁶ Conclusie van repliek, achter 167.

⁸⁷ Conclusie van repliek, achter 295.

⁸⁸ Wanneer het causaal verband tussen de klimaatverandering en de schade al kan worden aangenomen: Zie de conclusie van repliek, achter 181, waar Urgenda c.s. zelf betogen dat “het causaal verband tussen klimaatverandering enerzijds en een concrete, specifieke weergeerelateerde gebeurtenis die tot vermogens- of letselschade heeft geleid anderzijds, zal niet bewezen kunnen worden”.

schade moet in het concrete geval worden beantwoord, en is daarmee, weer in de woorden van Urgenda c.s., “contextgebonden”.

Zie de conclusie van repliek, achter 219.

Zie in dit verband ook de passages in de conclusie van repliek (in het bijzonder achter 323) waarin Urgenda c.s. betogen dat zij voldoende zouden hebben “gesteld en bewezen” dat van een klimaatverandering van meer dan twee graden een substantiële overlast uitgaat, en dat van die mate van klimaatverandering voor Urgenda c.s. en toekomstige generaties (levensbedreigende) milieugevaren uitgaan: *wanneer het zo is* dat er een opwarming van de aarde van meer dan twee graden optreedt, *kan het zo zijn* dat daaruit *voor iemand* milieugevaren voortvloeien. Ook dit maakt weer duidelijk dat de door Urgenda c.s. gestelde, mogelijke, schade onzeker is. Urgenda c.s. gaan er aan voorbij dat de Staat zich inspanst om de temperatuurstijging van twee graden te voorkomen (mitigatie). Het is dus helemaal niet zeker dat die twee graden wordt gehaald. Bovendien is onzeker of uit het overschrijden van twee graden voor Urgenda c.s. enige schade zal voortvloeien. Bij dat laatste moet nog worden bedacht dat schade ook onzeker is omdat de Staat de nodige maatregelen neemt om de gevolgen van klimaatverandering te beperken (adaptatie). Een en ander staat in de weg aan het toewijzen van vorderingen zoals Urgenda c.s. die in deze procedure pretenderen.

- 8.14 Anders dan Urgenda c.s. door middel van de verwijzing naar een geschrift van Franken willen (doen) geloven in de conclusie van repliek achter 186, is het dus niet zo dat bij preventie, waarbij geen noodzaak tot compenseren speelt, geen schade aannemelijk hoeft te zijn. Die stelling is een wensbeeld van Franken, geen geldend recht.

Tussenconclusie

- 8.15 Uit het voorgaande volgt dat aan Urgenda c.s. weliswaar kan worden toegegeven dat bij de beoordeling van een vordering op grond van onrechtmatige daad die strekt tot een bevel strikt genomen niet is vereist dat schade is dan wel wordt geleden, maar dat het wel zo is dat de (kans op die) (toekomstige) schade minst genomen in een concreet geval in de vorm van een materieel belang aannemelijk moet worden gemaakt. Urgenda c.s. laten dat echter na, zodat hun vorderingen om deze reden moeten worden afgewezen.

De vereisten van de onrechtmatige daad: strijd met de maatschappelijke onzorgvuldigheid

- 8.16 Het betoog van Urgenda c.s. in de discussie over de schade krijgt een vervolg in het betoog waarin Urgenda c.s. uiteenzetten dat voor wat betreft het door haar gestelde onrechtmatig handelen van de Staat moet worden gekozen voor de strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid. In dat verband zoeken Urgenda c.s. aansluiting bij

de gevaarzettingsjurisprudentie, meer bepaald het Kelderluik-arrest⁸⁹. Daarnaast wordt betoogd dat in strijd zou worden gehandeld met een uit een internationaal verdrag voortvloeiende rechtsplicht, te weten: artikel 2 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189) (hierna: Klimaatverdrag of UNFCCC) (prod. U. 22)⁹⁰, en de artikelen 2 en 8 EVRM⁹¹. Op dat laatste zal worden ingegaan achter 8.48 e.v. en hoofdstuk 9 van deze conclusie.

Hinder en gevaarzetting

- 8.17 De Staat constateert dat Urgenda c.s. de aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad voor wat betreft het nationale recht in haar conclusie van repliek inmiddels alleen baseren op de gevaarzettingsjurisprudentie in de zin van het niet Kelderluik-arrest en, anders dan in de dagvaarding, niet langer op de onrechtmatige hinder zoals deze in artikel 5:37 BW, het Voorste Stroom-arrest⁹² en het Kalimijnen-arrest⁹³ aan de orde is. De Staat constateert derhalve dat Urgenda c.s. deze grondslag niet langer willen voeren, dat de argumenten die de Staat in dat verband in de conclusie van antwoord (in het bijzonder achter 8.11-8.22) heeft aangevoerd Urgenda c.s. hebben overtuigd, en dat de vorderingen van Urgenda c.s. voor zover die op de onrechtmatige hinder zouden zijn gebaseerd dienen te worden afgewezen.

De gevaarzetting in de zin van het Kelderluik-arrest

- 8.18 Het valt op dat Urgenda c.s. terecht constateren dat het bij de beoordeling of (onrechtmatig) wordt gehandeld in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid, gaat om de concrete omstandigheden van het concrete geval. In dat verband citeren Urgenda c.s. met instemming K.J.O. Jansen:

“Kenmerk van de ongeschreven zorgvuldigheidsnormen is dat zij contextgebonden zijn, samenhangen met de bijzonderheden van het gegeven geval.”

Zie de conclusie van repliek, achter 219.

Anders dan zou mogen worden verwacht, geven Urgenda c.s. echter geen uitwerking aan deze constatering, en passen zij de door de Hoge Raad gegeven, contextgebonden criteria niet toe op de concrete omstandigheden van het concrete geval.

- 8.19 In het Kelderluik-arrest heeft de Hoge Raad immers overwogen dat

⁸⁹ Hoge Raad 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, waarover ook de conclusie van antwoord, achter 8.33-8.36.

⁹⁰ Zie o.a. conclusie van repliek, achter 69-70, 257 e.v.

⁹¹ Zie o.a. hoofdstuk 8 van conclusie van repliek.

⁹² Hoge Raad 19 maart 1915, NJ 1915, p. 691.

⁹³ Hoge Raad 23 september 1988, ECLI:NL:HR:1988:AD5713.

"[...] alleen in het licht van de omstandigheden van het gegeven geval kan worden beoordeeld of en in hoever aan iemand die een situatie welke voor anderen bij niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid gevaarlijk is, de eis kan worden gesteld, dat hij rekening houdt met de mogelijkheid dat die oplettendheid en voorzichtigheid niet zullen worden betracht en met het oog daarop bepaalde veiligheidsmaatregelen neemt;"

De Hoge Raad vervolgt dan met de regel dat

"[...] daarbij dient te worden gelet niet alleen op de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, maar ook op de hoegrootte van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, op de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en op de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen".

- 8.20 Bij juiste lezing van deze overwegingen is duidelijk dat de Hoge Raad daarin niet het oog heeft op een situatie zoals Urgenda c.s. die in deze procedure aan de orde stellen.
- 8.21 Om te beginnen is de Staat niet "iemand", in de betekenis die de Hoge Raad daaraan geeft, die een gevaarsituatie (*in casu* de klimaatverandering) in het leven heeft geroepen.⁹⁴ Dat onderkennen Urgenda c.s. overigens zelf ook waar zij in hun conclusie van repliek, achter 305, zonder enige onderbouwing, de gedachte ingang willen doen vinden "dat het naar Nederlandse recht niet ongebruikelijk is dat gedrag wordt toegerekend aan een partij die de gedraging niet zelf heeft verricht". De Staat betwist deze stelling van Urgenda c.s. uitdrukkelijk, bij gebrek aan bewijs van het tegendeel (zie in dat kader ook het navolgende).
- 8.22 De Hoge Raad heeft het niet over een toerekening, zoals door Urgenda c.s. bedoeld. De Hoge Raad heeft gelet op de bewoordingen van de zojuist geciteerde overwegingen duidelijk de "actieve" veroorzaker van de gevaarlijke situatie op het oog. Dat is niet de Staat, maar dat zijn de inwoners en bedrijven die binnen de Nederlandse grenzen woonachtig of gevestigd zijn die voor de broeikasgasemissies zorgen.⁹⁵ Van een (wettelijke) kwalitatieve aansprakelijkheid van de Staat voor zijn ingezetenen – vergelijkbaar met die van ouders voor hun kinderen⁹⁶ en werkgevers voor hun ondergeschikten⁹⁷ – is geen sprake.

De Staat merkt in dit kader nog op, in reactie op hetgeen Urgenda c.s. betogen in hoofdstuk 7 van de conclusie van dupliek, dat uit het Burgerlijk

⁹⁴ Zie onder verwijzing naar het Kalimijnenarrest, waarover hierna, ook de conclusie van antwoord, in het bijzonder achter 8.9.

⁹⁵ Conclusie van antwoord, achter 8.9.

⁹⁶ Artikel 6:169 BW.

⁹⁷ Artikel 6:170 BW.

Wetboek niet volgt dat de Staat ter zake van de inwoners van Nederland alsmede de daar gevestigde bedrijven, een kwalitatieve aansprakelijkheid heeft inhoudende dat alle broeikasgasemissies die in Nederland worden uitgestoten kunnen worden toegerekend aan de Staat en de Staat voor de schadelijke gevolgen ervan aansprakelijk is. Dat volgt niet uit Afdeling 2 van Titel 3 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek dan wel enige andere wettelijke bepaling, en overigens ook niet uit het ongeschreven recht.

- 8.23 Daar komt nog bij dat de Staat, anders dan Urgenda c.s. willen (doen) geloven, evenmin als “mede-veroorzaker van een (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering” kan worden gekwalificeerd.
- 8.24 In zijn conclusie van antwoord heeft de Staat er, onder verwijzing naar het Kalimijnen-arrest, al op gewezen dat de casus die in het Kalimijnen-arrest aan de orde is een geheel andere is als in de onderhavige procedure. De positie die de Staat in de onderhavige procedure inneemt, is niet te vergelijken met de positie van de in Frankrijk gevestigde vennootschap die zelf het zout in de rivier loosde, en om die reden uiteindelijk verantwoordelijk werd gehouden voor de zoutlozingen.

Zie de conclusie van repliek, achter 213.

- 8.25 De Staat constateert dat Urgenda c.s. op hetgeen de Staat in dit verband in zijn conclusie van antwoord naar voren heeft gebracht in het geheel niet reageren, en ook weer in hun conclusie van repliek de door hen gestelde proportionele aansprakelijkheid, nu pro rata-aansprakelijkheid genoemd, van de Staat baseren.⁹⁸
- 8.26 Verder mag niet over het hoofd worden gezien dat het in de in deze procedure voorliggende casus, anders dan blijkt de woorden van de Hoge Raad in het Kelderluik-arrest, niet gaat om een situatie die voor “anderen” gevaarlijk is wanneer zij niet de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid in acht nemen. In die situatie kan er, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, volgens het Kelderluik-arrest een waarschuwingsplicht bestaan om schade te voorkomen.
- Met andere woorden: in de leer van het Kelderluik-arrest moet de Staat degene die concreet een concrete schade dreigt te lijden als gevolg van klimaatverandering⁹⁹, waarschuwen voor die schade, in het geval de Staat constateert dat die schade aannemelijk wordt door onoplettendheid en onvoorzichtigheid. Die situatie doet zich, ook in de door Urgenda c.s. gepresenteerde casus, niet voor.

⁹⁸ Eerder gebruikten Urgenda c.s. in dit verband de term “proportionele aansprakelijkheid”: zie noot 116 van de conclusie van repliek.

⁹⁹ Wanneer het causaal verband tussen de klimaatverandering en de schade al kan worden aangenomen: Zie de conclusie van repliek, achter 181, waar Urgenda c.s. zelf betogen dat “het causaal verband tussen klimaatverandering enerzijds en een concrete, specifieke weergeerelateerde gebeurtenis die tot vermogens- of letselschade heeft geleid anderzijds, zal niet bewezen kunnen worden”.

- 8.27 Wanneer de Staat het betoog van Urgenda c.s. in deze procedure goed begrijpt, hebben zij een dergelijke concrete situatie in het geheel niet op het oog. Hiervoor werd al duidelijk dat het Urgenda c.s. in het geheel niet om (concrete) schade gaat. Daar komt nog bij dat Urgenda c.s., zoals hiervoor ook al ter sprake kwam, geen concrete schade voor “anderen” op het oog heeft, maar een “generieke causaliteit”. Het Kelderluik-arrest heeft het daarentegen, zo blijkt uit de geciteerde overwegingen, over “individuele causaliteit”. In het Kelderluik-arrest gaat het om de heer Duchateau, een bezoeker van Café De Munt aan het Singel in Amsterdam, die (letsel)schade oploopt als gevolg van het feit dat een werknemer van Coca-Cola, Sjouwerman, hem niet heeft gewaarschuwd voor het door Sjouwerman opengezette luik in de doorgang naar het herentoilet dat, naar de rechtbank feitelijk had vastgesteld, met een ‘H’ was gemarkeerd.
- 8.28 In het verlengde hiervan moet weer worden geconstateerd dat de positie van de “anderen” in de onderhavige procedure een geheel andere is dan die van de tuinders in het Kalimijnen-arrest die in hun eigendomsrechten werden aangetast en op grond daarvan schadevergoeding vorderden.

Zie de conclusie van antwoord, achter 8.9.

- 8.29 Verder moet worden geconstateerd dat de volgens Urgenda c.s. in de toekomst te verwachten (schadelijke) gevolgen van de klimaatverandering in algemene bewoordingen, en niet met betrekking tot een concrete casus, zijn geschetst. Urgenda c.s. kiezen daarmee, in haar eigen woorden, voor een toetsing van de generieke gevaarzetting, terwijl de rechtsnorm die uit het Kelderluik-arrest voortvloeit betrekking heeft op de gevaarzetting in de concrete, individuele casus. Daarmee is de beoordeling door Urgenda c.s. van de maatschappelijke zorgvuldigheid, in hun eigen woorden, niet (althans niet voldoende) “contextgebonden”.
- 8.30 Bij het voorgaande moet nog worden bedacht dat Urgenda c.s. zich weliswaar beroepen op de criteria voor *gevaarzetting* zoals door de Hoge Raad ontwikkeld in het Kelderluik-arrest, maar deze criteria vervolgens niet toepassen, althans niet zo toepassen als de Hoge Raad ze bedoeld heeft.
- 8.31 Zo zien Urgenda c.s. als een criterium de vraag hoe groot de kans is dat “de gedraging” gevaar (van 2 graden of meer) veroorzaakt. De Hoge Raad kent dit criterium echter niet. De Hoge Raad overweegt dat relevant is de hoegrootheid van de kans dat door de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid ongevallen, en daarmee schade, ontstaan. Daarmee staat niet een gevaarzettende gedraging centraal, maar de plicht om een ander voor een potentieel, maar concreet gevaar te behoeden door het nemen van veiligheidsmaatregelen. Dat is iets anders.

In dezelfde zin moet worden geconstateerd dat de Hoge Raad het, anders dan Urgenda c.s. willen (doen) geloven, niet heeft over de ernst van het gevaar¹⁰⁰, maar over de ernst van de gevolgen wanneer dat gevaar zich realiseert. Anders dan Urgenda c.s. stellen is het volgens het Kelderluik-arrest niet zo dat het (potentiële) gevaar voor de Staat bekend zou moeten zijn, maar voor degene die in de gevaarsituatie terecht komt dan wel dreigt te komen.¹⁰¹

- 8.32 In aansluiting op het voorgaande moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s. nog een criterium uit het Kelderluik-arrest onbesproken laten dat in de overwegingen van de Hoge Raad van doorslaggevende betekenis is. Het gaat dan om de mate van bezwaarlijkheid om veiligheidsmaatregelen te nemen.
Het antwoord op de vraag welke veiligheidsmaatregelen in acht moeten worden genomen hangt er immers, blijkens hetgeen de Hoge Raad overweegt, onder meer van af of ermee rekening moet worden gehouden dat de benadeelde niet de nodige oplettendheid en voorzichtigheid betracht.¹⁰² Urgenda c.s. passen dit criterium, ten onrechte, in het geheel niet toe.
- 8.33 De conclusie uit het bovenstaande moet zijn dat Urgenda c.s. met een onjuiste maat meet: zij stellen zich op het standpunt dat de Staat individueel aansprakelijk is voor klimaatverandering, op basis van een generieke toetsing van de criteria die met betrekking tot de gevaarstelling in het Kelderluikarrest aan de orde zijn. Dat is een onjuiste toepassing van de gevaarzettingjurisprudentie die, zoals gezegd, de concrete toets in de context van de concrete omstandigheden van het concrete geval tot uitgangspunt neemt.
- 8.34 Bij het voorgaande is nog relevant dat, zoals de Staat al in zijn conclusie van antwoord heeft opgemerkt, naar het oordeel van de Hoge Raad in zijn arrest van 7 april 2006,
- “[...] niet reeds de enkele mogelijkheid van schade als verwezenlijking van aan een bepaald gedrag inherent gevaar dat gedrag onrechtmatig doet zijn, maar dat zodanig gevaarscheppend gedrag slechts onrechtmatig is indien de mate van waarschijnlijkheid van schade als gevolg van dat gedrag zo groot is dat de betrokkene zich naar maatstaven van zorgvuldigheid van dat gedrag had moeten onthouden (vgl. 9 december 1996, nr. 15527, NJ 1996, 403).¹⁰³
- 8.35 Ook nu weer wordt dus duidelijk dat, anders dan Urgenda c.s. kennelijk willen (doen) geloven, een concrete beoordeling van de (realisatie van) een concreet gevaar in de concrete omstandigheden van het concrete geval de norm stelt.

¹⁰⁰ Conclusie van repliek, achter 230.

¹⁰¹ Conclusie van repliek, achter 231.

¹⁰² Zie ook Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV*, 2011/58.

¹⁰³ Hoge Raad 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6934, zoals ook geciteerd in de conclusie van antwoord, achter 8.36. Het valt op dat Urgenda c.s. in deze procedure niet op deze woorden van de Hoge Raad reageren.

De vereisten van de onrechtmatige daad: de Staat als (mede-)veroorzaker

- 8.36 Urgenda c.s. stellen zich – bij herhaling – op het standpunt dat de Staat aansprakelijk is voor emissies vanaf Nederlands grondgebied. De Staat is, volgens Urgenda c.s., aansprakelijk, hoewel de Staat niet degene is die de Nederlandse emissies verricht: het feit dat die emissies vanaf zijn grondgebied plaatsvinden en de Staat als soevereine macht die emissies kan beheersen, controleren en reguleren, brengt mee dat die emissies hem worden toegerekend en daarvoor aansprakelijk is alsof hij ze zelf verricht, en alsof hij die emissies zelf verrichte.¹⁰⁴ Daarbij is het niet van belang dat de Nederlandse emissie, in de woorden van Urgenda c.s. “er slechts één van zeer, zeer vele is”¹⁰⁵, en dat niet alleen vanwege de Nederlandse emissies de drempel van ‘gevaarlijke’ klimaatverandering wordt overschreden of ‘ernstig’ nadeel voor het milieu of anderen ontstaat.¹⁰⁶
- 8.37 Aan dit betoog leggen Urgenda c.s. wederom, net zoals in de dagvaarding, het Kalimijnen-arrest ten grondslag. De Staat is, in deze visie, pro rata aansprakelijk omdat zowel in de onderhavige procedure als in de Kalimijnen-zaak “sprake is van een grote schade (aantasting Rijn c.q. aantasting atmosfeer) die veroorzaakt wordt door een samenloop van verschillende oorzaken die ieder een deel van de schade veroorzaken”.

Zie conclusie van repliek, achter 290.

- 8.38 Geconstateerd moet worden dat Urgenda c.s. hebben nagelaten om in hun conclusie van repliek te reageren op de argumenten die de Staat in zijn conclusie van antwoord naar voren heeft gebracht en die tot de conclusie leiden dat het Kalimijnen-arrest in de onderhavige procedure geen toepassing kan vinden.¹⁰⁷ De Staat zal die argumenten hier niet herhalen, en handhaaft uitdrukkelijk de bedoelde argumenten.
- 8.39 De Staat volstaat er op deze plaats mee om er op te wijzen dat het in het Kalimijnen-arrest gaat over concrete schade die voor 14% is veroorzaakt door Kalimijnen, terwijl het in de voorliggende casus gaat om een abstract aandeel van Nederland in de mondiale emissies van 0,48%, waarbij nog bedacht moet worden dat, zoals hierboven is benadrukt, het niet de Staat zelf is die dit aandeel veroorzaakt en niet duidelijk is wie precies welk nadeel van het aandeel van de Staat lijdt. In het Voorste Stroom-arrest dat Urgenda c.s. in dit verband noemen, achter 250 van de conclusie van repliek, was het de Gemeente Tilburg die het voorbij stromend water voor de lager gelegen oevereigenaar “geheel”, en dus voor 100%, “onbruikbaar” maakte.

¹⁰⁴ Conclusie van repliek, achter 253.

¹⁰⁵ Conclusie van repliek, achter 280.

¹⁰⁶ Conclusie van repliek, achter 281.

¹⁰⁷ Zie de conclusie van antwoord, in het bijzonder achter 8.18-8.32.

De vereisten van de onrechtmatige daad: causaal verband tussen de daad en de gestelde schade?

- 8.40 In zijn conclusie van antwoord constateerde de Staat al dat Urgenda c.s, anders dan (de toepassing van) artikel 6:162 BW vereist, in het geheel niet ingaat op het causaal verband tussen de gestelde onrechtmatige daad en de gestelde (kans op) schade. In hun conclusie van repliek achter 181 geven Urgenda c.s. daarvoor een verklaring: "het causaal verband tussen klimaatverandering enerzijds en een concrete, specifieke weergeerelateerde gebeurtenis die tot vermogens- of letselschade heeft geleid anderzijds, zal niet bewezen kunnen worden". Daarmee is duidelijk dat ook om deze reden niet aan de vereisten voor een succesvol beroep op artikel 6:162 BW voldaan kan worden, zodat de vorderingen die Urgenda c.s. in deze procedure pretenderen ook om deze reden moeten worden afgewezen.
- 8.41 Urgenda c.s. proberen in de conclusie van repliek, achter 187, aan het ontbreken van de causaliteit nog een mouw te passen door een oplossing te zoeken in de eerder genoemde "generieke causaliteit": het gaat er dan om wat de gevolgen van een bepaald handelen of nalaten in het algemeen zouden kunnen zijn. Zoals eerder in deze conclusie van dupliek is opgemerkt, kan deze (gewrongen) constructie van Urgenda c.s. niet slagen. Al eerder in deze conclusie van repliek heeft de Staat er – met enige regelmaat – op gewezen dat in het Nederlands recht de aansprakelijkheid concreet moet worden beoordeeld, in de concrete omstandigheden van het concrete geval. Daarmee is niet de door Urgenda c.s. bepleite generieke causaliteit van doorslaggevende betekenis, maar, contextgebonden, de individuele causaliteit van doorslaggevende betekenis.

Het relativiteitsvereiste

- 8.42 Voor een succesvol beroep op de onrechtmatige daad moet uiteraard (tevens) worden voldaan aan het relativiteitsvereiste in de zin van artikel 6:163 BW, in die zin dat de geschonden norm dient te strekken tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.
- 8.43 De Staat kan (ook) over dit vereiste kort zijn. Het valt immers op dat Urgenda c.s. in haar conclusie van repliek met enige regelmaat herhaalt dat de Staat jegens haar onrechtmatig handelt,¹⁰⁸ maar tegelijkertijd zelf nalaat de relatie tussen de geschonden norm en de schade te leggen dan wel in te gaan op hetgeen de Staat met betrekking tot het relativiteitsvereiste in de conclusie van antwoord achter 8.54-8.65 heeft opgemerkt. En dat, terwijl de relativiteitskwestie ook een rol speelt bij de, door Urgenda c.s. in deze procedure beoogde, bevels- en verbodsactie.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld achter 540.

¹⁰⁹ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV* 2011/153.

8.44 In zijn conclusie van antwoord heeft de Staat er op gewezen dat iedere onderbouwing van de in artikel 6:163 BW bedoelde "schade" ontbreekt,¹¹⁰ terwijl Urgenda c.s. nalaten de norm te beschrijven die in het kader van het voldoen aan het relativiteitsvereiste, naar haar mening, zou moeten zijn geschonden. En dat, terwijl een eiser ook in een verbodsprocedure moet stellen en, zo nodig, aannemelijk moet maken dat de gedaagde hem door zijn ongeoorloofd handelen in een belang aantast.¹¹¹ Dat werd in het voorgaande, waar de "schade" centraal stond, al duidelijk.

8.45 Daarnaast is van belang dat ook de door de Staat erkende algemene verantwoordelijkheid van de Staat om Nederlandse broeikasgasemissies zoveel mogelijk te beperken, in de woorden van de Hoge Raad in het Duwbak Linda-arrest,

"[...] niet de strekking heeft om een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen vermogensschade die op een vooraf veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan".

Zie de conclusie van antwoord, achter 8.61, onder verwijzing naar Hoge Raad 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012.

8.46 Zoals de Staat al eerder heeft opgemerkt, moet de reden waarom Urgenda c.s. verzuimen om de door het relativiteitsvereiste verlangde relatie tussen de geschonden norm en de schade te onderbouwen kennelijk worden gezocht in het gegeven dat de vraag of die schade zich inderdaad in de toekomst zal realiseren en, zo ja, welke vorm die schade zal aannemen, op dit moment door niemand – en dus ook niet door Urgenda c.s. – beantwoord kan worden.

Zie ook de conclusie van antwoord, achter 8.62.

Tussentijdse conclusie

8.47 Zoals eerder, moet ook nu worden geconstateerd dat Urgenda c.s. hebben nagelaten te onderbouwen dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Reeds om die reden moeten haar vorderingen die op de onrechtmatige daad zijn gebaseerd, falen.

Artikel 2 VN-klimaatverdrag. Rechtsplicht tot mitigatie?

8.48 Urgenda c.s. stellen dat er op basis van artikel 2 van het Klimaatverdrag een rechtsplicht tot mitigatie rust op de staten die partij zijn bij dit verdrag en dat, zo begrijpt de Staat het betoog van Urgenda c.s., de Staat deze rechtsplicht schendt.¹¹²

8.49 Artikel 2 van het Klimaatverdrag bepaalt het volgende:

¹¹⁰ Zie over de "schade" ook hierboven achter 8.4-8.15

¹¹¹ C.J.J.C. van Nispen, Het rechterlijk verbod en bevel, Deventer 1978, p. 169.

¹¹² Zie conclusie van dupliek, achter o.a. 69, 257-258 en 263.

"The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner." (onderstr. Adv.)

- 8.50 In artikel 2 van het Klimaatverdrag is de overkoepelende doelstelling van het verdrag neergelegd, namelijk het voorkomen van een "gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem". Zoals reeds is opgemerkt achter 6.3 e.v. van de conclusie van antwoord kent het Klimaatverdrag en daarmee ook artikel 2 van dit verdrag, geen voor afzonderlijke verdragstaten bindende doelstelling voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.
- 8.51 Zoals is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 6.4, is juist vanwege het ontbreken in het VN-Klimaatverdrag van gekwantificeerde en gedetailleerde emissiereductieverplichtingen voor de afzonderlijke verdragstaten, onderhandeld tussen de verdragstaten (en de Europese Unie) over een protocol bij het Klimaatverdrag dat wel voorziet in heldere emissiedoelstellingen. Deze onderhandelingen hebben geresulteerd in het Kyoto-Protocol en zoals reeds is opgemerkt in deze conclusie, achter 4.1, is Nederland partij bij dit protocol en voldoet Nederland ruim aan de verplichtingen uit dit protocol. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de 'opvolger' van het Kyoto-Protocol, het nog niet in werking getreden Doha-amendement (zie deze conclusie, achter 4.2 en 4.3). Urgenda c.s. lijken hier gezien hetgeen wordt opgemerkt achter onder meer 257-258 van de conclusie van repliek, geheel aan voorbij te gaan. Ten onrechte. De Staat neemt wel degelijk mitigatiemaatregelen. Anders had ook niet kunnen worden voldaan aan het Kyoto-Protocol. Daar komt nog bij dat de inspanningen van de Staat om tot emissiereductie te komen – gezien de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het Doha-amendement alsook de emissiedoelstellingen die de Europese Unie voor 2030 heeft vastgesteld – de komende jaren verder zullen toenemen.
- 8.52 Urgenda c.s. betogen in de conclusie van repliek dat de Staat in strijd handelt met een ongeschreven rechtsplicht en betogen dat de verplichtingen die voor Nederland zouden voortvloeien uit artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag, invulling geven aan een "ongeschreven rechtsplicht die uit hoofde van artikel 6:162 BW op de Staat rust waar het gaat om het Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen".

Zie conclusie van repliek, achter 262.

- 8.53 Zoals hierboven opgemerkt bestrijdt de Staat dat artikel 2 van het Klimaatverdrag een rechtsplicht oplegt aan individuele staten, waaronder Nederland. De Staat bestrijdt

echter ook dat artikel 2 van het Klimaatverdrag zo kan worden uitgelegd dat hieruit een ongeschreven rechtsplicht voortvloeit voor de Staat om zodanige mitigatiemaatregelen te nemen dat de emissiereductiedoelstellingen worden gerealiseerd die Urgenda c.s. voorstaan. Naar het oordeel van de Staat kunnen Urgenda c.s. zich gezien de aard van de bepaling – het betreft een doelstellingsbepaling – in het geheel niet beroepen op artikel 2 van het Klimaatverdrag. Aan de bepaling komt geen rechtstreekse werking toe, de bepaling is daarvoor onvoldoende concreet. Artikel 2 van het Klimaatverdrag is ook geen eenieder verbindende verdragsbepaling en ook voor reflexwerking is geen ruimte omdat de bepaling onvoldoende aanknopingspunten bevat voor de invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheid ex artikel 6:162 BW. Zou overigens wel reflexwerking moeten worden aangenomen, hetgeen de Staat bestrijdt, dan zij opgemerkt dat de Staat, zoals eerder opgemerkt, maatregelen neemt om klimaatverandering te voorkomen dan wel te beperken en derhalve voldoet aan hetgeen op basis van de maatschappelijke zorgvuldigheid van de Staat mag worden verlangd.

- 8.54 Urgenda c.s. menen dat artikel 2 van het Klimaatverdrag verder is ingevuld door de tweegradendoelstelling neergelegd in de Cancun-agreements. Urgenda c.s. stellen hiermee in feite dat een open nationale norm – te weten die van artikel 6:162 lid 2 BW – kan worden ingevuld door een bepaling waarin een niet voor individuele staten geldende doelstelling is neergelegd.
- 8.55 Uit de Cancun-agreements kan geen juridisch bindende tweegradendoelstelling graden worden afgeleid. Zoals reeds in de conclusie van antwoord uiteen is gezet, zijn de Cancun-agreements politieke documenten, opgesteld tussen de verdragsstaten bij het Klimaatverdrag, waarin de lange termijn visie voor de klimaatonderhandelingen uiteen wordt gezet. In zoverre is er ook geen sprake van een nadere overeenkomst over de interpretatie van het Klimaatverdrag of de toepassing van de bepalingen van het Klimaatverdrag.¹¹³ Zo volgt ook uit de bewoording van de Cancun-agreements:

“Seeking to secure progress in a balanced manner, with the understanding that, through this decision, not all aspects of the work of the Ad Hoc Working Group on Longterm Cooperative Action under the Convention are concluded, and that nothing in this decision shall prejudice prospects for, or the content of, a legally binding outcome in the future,
[...]

I. A shared vision for long-term cooperative action

[...]

4. Further recognizes that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required according to science, and as documented in the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, with a view to reducing global greenhouse gas emissions so as to hold the increase in global

¹¹³ Zie ook IPCC, Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, IPCC Working Group III Contribution to AR5, p. 1019, waarin de Cancun Agreements specifiek als niet-bindend worden aangemerkt.

average temperature below 2 °C above preindustrial levels, and that Parties should take urgent action to meet this long-term goal, consistent with science and on the basis of equity;” (Onderstr. adv)¹¹⁴

- 8.56 De inhoud van de Cancun-agreements kan dan ook niet worden gebruikt ter invulling van artikel 2 van het Klimaatverdrag, althans niet op een zodanige wijze dat hier voor individuele staten een bepaalde emissiereductiedoelstelling uit voortvloeit. Van een ongeschreven rechtsplicht tot mitigatie voor Nederland, volgend uit artikel 2 van het Klimaatverdrag en nader ingevuld op basis van de Cancun-agreements, kan dan ook geen sprake zijn. Dat volgt overigens ook uit het feit dat gekwantificeerde emissiereducties per land zijn vastgelegd in een afzonderlijk protocol, te weten: het Kyoto-Protocol (en het Doha-amendement).
- 8.57 Daarmee is overigens niet gezegd dat de Staat zich niet het belang aantrekt van de twee gradendoelstelling. Zoals is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 5.1, onderschrijft de Staat de bevindingen van de IPCC en daarmee ook het belang om de opwarming van de aarde onder de 2°C te houden.¹¹⁵ De inspanningen van de Staat, in nationaal, Europees en internationaal verband, zijn ook daarop gericht en de verwachting is dat dit met het huidige en toekomstige beleid van de Staat – dat niet los kan worden gezien van de EU emissiedoelstellingen – ook kan worden voorkomen. Een schending van de door Urgenda c.s. benoemde ongeschreven rechtsplicht doet zich dan ook niet voor.

No Harm-beginsel

- 8.58 Urgenda c.s. verwijzen voor invulling van de door hen aangehaalde ongeschreven rechtsplicht ook naar het 'no-harm'-beginsel. Urgenda c.s. stellen daarbij dat uit het 'no-harm'-beginsel volgt dat men niet in een zodanige mate stoffen mag uitstoten in het milieu dat anderen 'voorbij de grenzen van het eigen perceel of het eigen grondgebied' daarvan ernstig nadeel of schade ondervinden. Het 'no-harm'-beginsel is door het Internationaal Gerechtshof (International Court of Justice (ICJ)) erkend als beginsel van volkenrechtelijk gewoonterecht en maakt volgens Urgenda c.s. als zodanig onderdeel uit van de Nederlandse rechtsorde.
- 8.59 Urgenda c.s. gaan voorbij aan de grondslag van het 'no-harm'-beginsel en de plaats die dit beginsel inneemt in de (internationale) rechtsorde. Het 'no-harm'-beginsel is een beginsel van internationaal gewoonterecht en adresseert staten. Uitgangspunt ervan is dat een staat soevereiniteit geniet over, kort gezegd, zijn grondgebied en het soevereine recht heeft om de natuurlijke hulpbronnen die ter plaatse van dit grondgebied aanwezig zijn te exploiteren zonder inmenging van andere staten alsook

¹¹⁴ The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Decision 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹¹⁵ Zie in deze zin onder meer de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 16 december 2014, TK 2014-2015, 31 793, nr. 111.

aldaar activiteiten te ontplooiën, ook als dit nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Het recht om (milieu)schade te veroorzaken is echter niet onbegrensd. Zo mag er geen significante schade worden veroorzaakt aan het territoir van een andere staat. Algemeen wordt aangenomen dat een staat op dit punt een zorgplicht heeft.

- 8.60 De Staat merkt allereerst op dat Nederland gegeven het feit dat wordt voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol, Nederland ook zal voldoen aan de doelstelling die voor Nederland voortvloeit uit het Doha-amendement¹¹⁶ en Nederland zich in Europees verband al heeft uitgesproken voor een emissiedoelstelling voor de EU in 2030 van tenminste 40% ten opzichte van 1990, voldoet aan deze zorgplicht. De Staat bestrijdt dan ook dat in strijd wordt gehandeld met het 'no-harm'-beginsel en is van oordeel dat Urgenda c.s. niet hebben aangetoond, laat staan bewezen, dat hier wel sprake van zou zijn. Daarnaast is hier van belang dat het beginsel niet ziet op de verhouding tussen Nederland en haar inwoners en/of in Nederland gevestigde belangengroepen, waaronder Urgenda. Dit volgt ook uit de bewoording van diverse uitspraken van het Internationaal Gerechtshof. Zo oordeelde het hof in de Pulp Mills-zaak:

"It is "every State's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States" (Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949, p. 22). A State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State. This Court has established that this obligation "is now part of the corpus of international law relating to the environment" (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I), p. 242, para. 29)."

(onderstr. adv.)

Internationaal Gerechtshof 20 april 2010 (Pulp Mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay)), ICJ Reports 2010, rov. 101.

- 8.61 Voor het overige verwijst de Staat naar de conclusie van antwoord, achter 9.29 e.v.

9 EVRM

- 9.1 Urgenda c.s. stellen achter 319 van de conclusie van repliek dat de Staat door het voeren van een naar het oordeel van Urgenda c.s. inadequaat klimaatbeleid, een zelfstandige inbreuk maakt op de artikelen 2 en 8 EVRM. Urgenda c.s. betogen in dat kader dat de Staat zowel de negatieve als de positieve verplichtingen schendt die voor de Staat voortvloeien uit deze bepalingen van het EVRM.

¹¹⁶ Zie nader achter 4.2 van deze conclusie.

- 9.2 De Staat is reeds in de conclusie van antwoord uitgebreid ingegaan op de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit het EVRM.¹¹⁷ De Staat heeft in die conclusie gemotiveerd aangegeven dat naar zijn oordeel het Nederlandse klimaatbeleid – dat zowel is gericht op het nemen van mitigatie- als adaptatiemaatregelen – geen schending oplevert van het EVRM. Daarbij is ook verwezen naar het aandeel dat Nederland heeft in de wereldwijde uitstoot van broeikasgasemissies. Verder heeft de Staat gemotiveerd bestreden op basis van het EVRM een positieve verplichting te hebben, die met zich zou brengen dat andere – meer vergaande – maatregelen dienen te worden genomen dan de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die nu reeds zijn genomen en die gezien onder meer de emissiedoelstellingen voor 2020 en 2030 nog genomen gaan worden. De Staat is van oordeel dat voldoende wettelijke en bestuurlijke maatregelen zijn en worden genomen om de belangen waar Urgenda c.s. voor opkomen, effectief te beschermen, daarbij rekening houdend met de beoordelingsmarge die de Staat gezien de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarbij toekomt.
- 9.3 De Staat ziet in hetgeen Urgenda c.s. betogen in hoofdstuk 8 van de conclusie van repliek geen aanleiding om op zijn standpunt terug te komen en houdt vast aan hetgeen in de conclusie van antwoord omtrent de vermeende schending van het EVRM is gesteld. Wel zij opgemerkt dat nieuw is aan het betoog van Urgenda c.s. dat nu ook de stelling wordt ingenomen dat de Staat een voor de Staat uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende negatieve verplichting schendt. Hieronder zal gemotiveerd worden betoogd dat ook hier geen sprake van is. Daarnaast zal – uiteraard – worden gereageerd op hetgeen Urgenda c.s. verder naar voren brengen ter onderbouwing van de stelling van Urgenda c.s. dat de Staat in strijd handelt met de artikelen 2 en 8 EVRM, echter alleen en voor zover dat gezien hetgeen de Staat reeds heeft opgemerkt in de conclusie van antwoord, noodzakelijk is.
- 9.4 Voordat hieraan wordt toegekomen maakt de Staat nog twee opmerkingen.
- Urgenda kan niet opkomen voor eventuele schending van artikelen 2 en 8 EVRM*
- 9.5 De Staat merkte in de conclusie van antwoord reeds op, achter 10.9, dat Urgenda zich niet kan beroepen op een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM omdat de daarin neergelegde mensenrechten zich nu eenmaal niet richten op een rechtspersoon, maar op natuurlijke personen. Ook kent het EVRM geen *actio popularis*. Urgenda c.s. hebben dit standpunt van de Staat niet betwist zodat dit als vaststaand in deze procedure moet worden aangenomen.

Het beschermingsbereik artikelen 2 en 8 EVRM omvat niet de rechten van toekomstige generaties

¹¹⁷ Zie conclusie van antwoord, achter 10.1-10.29.

- 9.6 Anders dan in de dagvaarding, stellen Urgenda c.s. dat een schending door de Staat van de artikelen 2 en 8 EVRM, ook onrechtmatig zou zijn jegens toekomstige generaties.¹¹⁸ De Staat kan zich niet in deze stelling vinden, enkel en alleen al omdat toekomstige generaties niet onder het beschermingsbereik van het EVRM vallen. Er is ook geen jurisprudentie van het EHRM waaruit zou volgen dat dit wel het geval is. De artikelen 2 en 8 EVRM bieden alleen bescherming aan individuen die direct nadeel ondervinden of kunnen ondervinden van een schending van de in deze bepalingen neergelegde rechten. Zie in deze zin onder meer de navolgende jurisprudentie van het EHRM:

"[I]n order to raise an issue under Article 8 the interference about which the applicant complains must directly affect his home, family or private life and must attain a certain minimum level if the complaints are to fall within the scope of Article 8 (see *López Ostra v. Spain*, 9 December 1994, § 51, Series A no. 303 C; and *Fadeyeva*, cited above, § 69-70)." (onderstr. adv.).

EHRM 4 september 2014, 42488/02, EHRC 2014/242, (*Dzemyuk/Oekraïne*), rov. 77.

En

The [EHRM] reiterates that Article 2 does not solely concern deaths resulting from the use of force by agents of the State but also, in the first sentence of its first paragraph, lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction [...]. This 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 [...].

This obligation must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake [...]. In particular, it applies to the sphere of industrial risks, or 'dangerous activities', such as the operation of waste collection sites in the case of *Öneryıldız* [...]

EHRM 20 maart 2008, RvdW 2008, 794 (*Budayeva c.s./Rusland*), rov. 128-130 (onderstr. adv.)

- 9.7 Toekomstige generaties kunnen moeilijk worden aangemerkt als individuen die direct worden geraakt dan wel kunnen worden geraakt door een handelen of nalaten van de Staat dat strijdig is of zou zijn met de artikelen 2 en 8 EVRM.¹¹⁹ Kortom, toekomstige generaties komen geen bescherming toe op basis van het EVRM.

Schending positieve en negatieve verplichtingen ex artikelen 2 en 8 EVRM

¹¹⁸ Zie conclusie van repliek, achter 319-320.

¹¹⁹ Zie in deze zin ook: A. Boyle, 'Human Rights and the Environment: A reassessment', 2008 *Fordham Environmental Law Review*, p. 502.

9.8 Urgenda c.s. stellen achter 323 van de conclusie van repliek dat:

“van een klimaatverandering van meer dan twee graden een substantiële overlast uitgaat 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 326, dat:

“[d]e hinder en het (levensbedreigend) gevaar van een opwarming van de aarde van meer dan twee graden [...] als gevolg van dit alles onder de reikwijdte van artikel 2 en artikel 8 EVRM [valt]”. (onderstr. adv.)

En tot slot, 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.)

9.9 Allereerst merkt de Staat op, onder verwijzing naar de conclusie van antwoord, achter 10.7, voetnoot 110, 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. gaan hier gezien het bovenstaande geheel aan voorbij en lijken te betogen dat de Staat op basis van het EVRM ook verantwoordelijk is voor de gevolgen van gesteld handelen of nalaten van de Staat die buiten Nederland zouden worden gevoeld. Dat is echter niet het geval. Het EVRM biedt gezien de tekst van het verdrag en de bijbehorende protocollen, daartoe geen grondslag.

9.10 Voorts handhaaft de Staat zijn stelling dat het Urgenda c.s. zijn die dienen te bewijzen dat de schade en/of hinder die Urgenda c.s. stellen te ondervinden of te zullen ondervinden van een opwarming van de aarde met meer dan 2 graden, zodanig is dat deze binnen het beschermingsbereik komt van de artikelen 2 en 8 EVRM en voorts dat de Staat hiervan een verwijt kan worden gemaakt.

Zie in deze zin conclusie van antwoord, achter 10.7 (met een verwijzing naar relevante jurisprudentie).

- 9.11 Urgenda c.s. voldoen niet aan deze bewijslast. Urgenda c.s. stellen achter 323 en 326 van de conclusie van repliek dat een opwarming van de aarde met “meer dan twee graden een substantiële overlast” met zich brengt alsook “levensbedreigende milieugevaren”, en daarmee dat deze gevolgen van klimaatverandering onder de reikwijdte van de artikelen 2 en 8 EVRM vallen. Urgenda c.s. gaan er hier ten onrechte aan voorbij 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. De Staat verwijst in dit verband naar hetgeen is opgemerkt in deze conclusie over onder meer de klimaatdoelstellingen van de EU in 2030 en de klimaatdoelstellingen die voor Nederland op basis hiervan gaan gelden. Zoals is opgemerkt, achter 3.17 van deze conclusie, is het met een mitigatiedoelstelling voor de Europese Unie van tenminste 40% in 2030, mogelijk 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.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat vanwege het beperkte aandeel van Nederland en de Europese Unie in de totale mondiale emissie van broeikasgassen, ook andere staten – buiten de EU – nodig zijn om de 2-graden doelstelling te realiseren.

- 9.12 Het is gezien het voorgaande derhalve niet zeker dat de 2-graden doelstelling niet wordt gehaald en daarmee dat de gevolgen die Urgenda c.s. in de conclusie van repliek schetsen, zich ook werkelijk zullen voordoen en voorts, zo dit wel het geval zou zijn, wie of welke groep van personen daar dan het slachtoffer van zou kunnen zijn. De gevolgen waar Urgenda c.s. zich op beroepen zijn in die zin te weinig concreet en specifiek (zie in deze zin ook o.a. 8.29 van deze conclusie). Reeds dat brengt met zich dat Urgenda c.s. zich niet met succes kunnen beroepen op de artikelen 2 en 8 EVRM. Daarnaast gaan Urgenda c.s., net als in de dagvaarding, ten onrechte voorbij aan de adaptatiemaatregelen die Nederland reeds heeft genomen en nog zal nemen ten einde de risico’s van klimaatverandering te voorkomen dan wel te beperken.¹²⁰ Daarbij is uiteraard van belang dat deze maatregelen voor een belangrijk deel juist gericht zijn om het beschermen tegen risico’s die onder het bereik vallen van de artikelen 2 en 8 EVRM.

¹²⁰ Zie in deze zin deze conclusie, achter 6.25 e.v.

- 9.13 De Staat bestrijdt – mede¹²¹ – gezien het voorgaande dat de Staat een zelfstandige inbreuk maakt op de artikelen 2 en 8 EVRM en daarmee dat de Staat een negatieve inbreuk maakt dan wel heeft gemaakt op de in deze bepalingen neergelegde mensenrechten. Blijft over hetgeen Urgenda c.s. opmerken met betrekking tot de schending door de Staat van de positieve verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit deze bepalingen van het EVRM. In het onderstaande zal gemotiveerd worden aangegeven dat de Staat ook deze verplichtingen niet schendt.

Schending positieve verplichtingen artikelen 2 en 8 EVRM. Vertraagde schade

- 9.14 De Staat heeft in de conclusie van antwoord reeds uitvoerig betoogd dat en waarom de Staat niet in strijd handelt met de positieve verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM.¹²² Daarbij is de Staat – onder verwijzing naar de jurisprudentie van het EHRM – ingegaan op de *fair balance*-test, het leerstuk *margin of appreciation* en de informatieverplichtingen die op basis van het EVRM bestaan. De Staat ziet in hetgeen Urgenda c.s. betogen achter 346 e.v. van de conclusie van repliek geen reden om terug te komen op hetgeen de Staat hieromtrent in de conclusie van antwoord heeft betoogd. Derhalve zal in het onderstaande worden volstaan met het verder preciseren van hetgeen de Staat reeds heeft opgemerkt in die conclusie.
- 9.15 De Staat heeft onder verwijzing naar de uitspraak van het EHRM in de zaak Öneriyildiz/Turkije betoogd dat alleen een schending van een uit de artikelen 2 of 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting wordt aangenomen als de overheid kennis heeft of zou moeten hebben van een specifieke risico waaraan een specifieke persoon of groep van personen is of wordt blootgesteld:

“[...] it was impossible for the administrative and municipal departments responsible for supervising and managing the tip not to have known the risks inherent in methanogenesis 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 (Öneriyildiz/Turkije), rov. 101.

¹²¹ Voor de beantwoording van de vraag of de Staat zelfstandig een negatieve inbreuk maakt op de artikelen 2 en 8 EVRM is ook relevant, zoals opgemerkt achter 1.12 van deze conclusie, dat klimaatverandering een *Global Commons Problem* is, waarbij de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland, niet los kan worden gezien van de mondiale uitstoot van broeikasgassen.

¹²² Zie conclusie van antwoord, achter 10.1-10.29.

- 9.16 De Staat heeft ter verdere onderbouwing van deze stelling verwezen naar de uitspraak van het EHRM in de zaak Budayeva e.a./Rusland, mogelijk één van de eerste klimaat-gerelateerde procedures bij het EHRM:

"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.

- 9.17 Er zijn echter veel meer uitspraken van het EHRM waaruit volgt dat pas een schending van een positieve verplichting ex artikelen 2 en 8 EVRM wordt aangenomen als klagers hebben aangetoond dat de betrokken verdragsstaat op de hoogte was of kon zijn van het specifieke risico waaraan een specifieke persoon of groep van personen is of wordt blootgesteld. Zie in dit verband navolgende uitspraken:

"For a positive obligation to arise, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk ([*Osman v. the United Kingdom*, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII]., pp. 3159–60, par. 116)". (onderstr. adv.)

EHRM 31 mei 2007, 7510/04, EHRC 2007/85 (*Kontrová/Slowakije*), rov. 50.

En

"The Court points out that Article 8 applies to severe environmental pollution which may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health (see *López Ostra v. Spain*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C, pp. 54-55, § 51). The same is true where the dangerous effects of an activity to which the individuals concerned are likely to be exposed have been determined as part of an environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a sufficiently close link with private and family life for the purposes of Article 8 of the Convention. If this were not the case, the positive obligation on the State to take reasonable and appropriate measures to

secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 8 would be set at naught. (onderstr. adv.)

EHRM 10 november 2004, 46117/99 (*Taşkın c.s./Turkije*), rov. 113.

En, tot slot, de uitspraak van het EHRM van 28 februari 2012 in de zaak Kolyadenko/Rusland, wederom een klimaatgerelateerde uitspraak:

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 assess all the potential risks inherent in the operation of the reservoir, and 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*).

- 9.18 Urgenda c.s. betogen achter 331 e.v. van de conclusie van repliek dat ook vertraagde schade onder het bereik van de artikelen 2 en 8 EVRM valt, waarmee Urgenda c.s. bedoelen, zo begrijpt de Staat, schade en letsel die "pas in de tweede helft van deze eeuw" worden veroorzaakt. Urgenda c.s. verwijzen in dat kader naar de asbest gerelateerde ziekte mesothelioom en de lange periode tussen de blootstelling aan asbest en het zich manifesteren van deze ziekte; 20 tot 40 jaar. Urgenda c.s. betogen dat het onacceptabel zou zijn als een onderscheid wordt gemaakt tussen een handelen of nalaten van de Staat met een direct schadegevolg en een handelen of nalaten van de Staat met een vertraagd schadegevolg. Ter verdere ondersteuning van het standpunt van Urgenda c.s. beroepen Urgenda c.s. zich op de reeds hierboven aangehaalde uitspraak van het EHRM van 10 november 2004 in de zaak *Taşkın c.s./Turkije*.
- 9.19 De vergelijking met asbest en de daaraan gerelateerde ziekte mesothelioom gaat niet op. Zoals volgt uit de jurisprudentie van onder meer de Hoge Raad is één van de belangrijke juridische twistpunten in procedures betreffende asbest, de verjaringstermijn. Op basis van het Burgerlijk Wetboek geldt een verjaringstermijn van 30 jaar, welke met zich kan brengen dat de vordering van een persoon met de ziekte mesothelioom is verjaard voordat de ziekte zich manifesteert. De Hoge Raad heeft juist vanwege deze omstandigheid beslist dat onder omstandigheden doorbreking van

de 30-jaarstermijn van artikel 3:310 lid 2 BW mogelijk is.¹²³ Dat is een heel andere situatie dan die in de onderhavige procedure aan de orde is.

- 9.20 Anders dan in het geval van personen die aan mesotheliom lijden, is het met betrekking tot klimaatverandering niet zeker dat personen die woonachtig zijn in Nederland geconfronteerd zullen worden met zodanige nadelige gevolgen van klimaatverandering dat daardoor schade ontstaat die onder het bereik van de artikelen 2 en 8 EVRM vallen. Allereerst is nog niet zeker dat de twee graden doelstelling niet zal worden gehaald. De inspanningen van Nederland, de Europese Unie en aan aantal andere landen is wel degelijk gericht op het voorkomen van een opwarming van de aarde met meer dan 2°C.¹²⁴ Daarnaast worden door Nederland diverse adaptatiemaatregelen genomen en zoals reeds is opgemerkt achter 6.25 van deze conclusie, zijn deze juist gericht op het voorkomen van schade die valt onder het bereik van de artikelen 2 en 8 EVRM. De Staat ziet dan ook het belang niet in van de vergelijking met de verjaringsproblemen waarmee mesotheliomslachtoffers zich tot enige tijd geleden geconfronteerd zagen. Sterker nog, mogelijk kan dit Urgenda c.s. baten als zich – onverhoopt – in de tweede helft van deze eeuw schade manifesteert die is of zou zijn toe te schrijven aan een handelen of nalaten van de Staat op dit moment.
- 9.21 Ook het beroep dat Urgenda c.s. in dezen doen op de hierboven reeds aangehaalde EHRM-uitspraak Taşkın c.s./Turkije kunnen Urgenda c.s. niet baten. Anders dan Urgenda c.s. stellen, gaat het ook in die procedure om een concreet risico, een concreet gevaar op schade en een concrete groep van personen die ten gevolge van een blootstelling aan gevaarlijke stoffen, deze schade kan lijden:

“111. The Court notes, firstly, that the applicants live in Dikili and in the villages of Çamköy and Süleymanlı, localities situated near the Ovacık gold mine, where gold is extracted by sodium cyanide leaching [..].

112. Several reports have highlighted the risks posed by the gold mine. On the basis of those reports, the Supreme Administrative Court concluded on 13 May 1997 that the decision to issue a permit had not been compatible with the public interest. It found that, given the gold mine’s geographical location and the geological features of the region, the use of sodium cyanide in the mine represented a threat to the environment and the right to life of the neighbouring population, and that the safety measures which the company had undertaken to implement did not suffice to eliminate the risks involved in such an activity [..].

113. The Court points out that Article 8 applies to severe environmental pollution which may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life

¹²³ Zie Hoge Raad 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, NJ 2000, 430 (Van Hese/De Schelde).

¹²⁴ Zie in deze zin de onderhavige conclusie achter o.a. 3.15 en 5.1.

adversely, without, however, seriously endangering their health (see López Ostra v. Spain, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C, pp. 54-55, § 51).

The same is true where the dangerous effects of an activity to which the individuals concerned are likely to be exposed have been determined as part of an environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a sufficiently close link with private and family life for the purposes of Article 8 of the Convention. If this were not the case, the positive obligation on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 8 would be set at naught."

Urgenda c.s. hebben niet aangetoond, laat staan bewezen, dat er sprake is van een concreet risico waaraan een concrete groep van personen, binnen Nederland en gegeven de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die in Nederland worden genomen, bloot staan.

- 9.22 De Staat ziet gezien het voorgaande niet in dat op basis van de voornoemde uitspraak van het EHRM, Urgenda c.s. een beroep toekomen op de artikelen 2 en 8 EVRM voor de vertraagde schade die zou kunnen ontstaan ten gevolge van klimaatverandering – zeker is dat niet, zeker niet als de twee-graden doelstelling wordt gehaald – en ten gevolge waarvan Urgenda c.s. schade zouden kunnen lijden, waarbij zij opgemerkt dat ook dit niet zeker is. Ook de uitspraken van EHRM waar Urgenda c.s. zich achter 338 van de conclusie van repliek op beroepen maken dit niet anders.¹²⁵

Fair balance

- 9.23 De Staat heeft in de conclusie van antwoord gewezen op de *fair balance*-test en opgemerkt dat het EHRM bij de beoordeling van de vraag of een verdragsstaat een positieve verplichting ex artikel 2 en 8 EVRM schendt of heeft geschonden, beoordeelt of er sprake is van een redelijke evenwicht tussen, enerzijds, het betrokken individuele grondrecht en, anderzijds, het algemene belang dat door de overheid wordt gediend:

"In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention [...]" (onderstr. adv.)

EHRM 17 oktober 1986, 9532/81, NJ 1987/945 (*Rees/Verenigd Koninkrijk*), rov. 37.

¹²⁵ Urgenda c.s. verwijzen hier naar:

- EHRM 12 juli 2005, 36220/97 (*Okay/Turkije*). Deze uitspraak is hier niet relevant aangezien in de procedure voor het EHRM de vraag aan de orde was of artikel 6 EVRM was geschonden, niet de artikelen 2 of 8 EVRM.
- EHRM 10 januari 2012, 30765/08 (*Di Sarno/Italië*). Ook deze uitspraak is hier niet relevant. Uit rov. 112 volgt dat klager kennelijk in staat is gebleken aan te tonen dat voldoende aannemelijk is dat zijn privé-leven door de ontstane afvalcrisis in Italië nadelig aangetast is geraakt.

9.24 Nagegaan wordt derhalve of

“of op nationaal niveau een redelijke beslissing is genomen, ook al is daarbij niet ten volle recht gedaan aan de rechten van de individuele betrokkenen”.

J. Gerards, *EVRM. Algemene beginselen*, Den Haag 2011, p. 236.

9.25 Zoals is opgemerkt achter 9.3 van deze conclusie alsook hetgeen is opgemerkt achter 10.6 en 10.7 van de conclusie van antwoord, bestrijdt de Staat jegens Urgenda c.s. in strijd te handelen met de artikelen 2 en 8 EVRM en de daarin neergelegde grondrechten te schenden. Aan de toepassing van de *fair balance*-test wordt dan ook in het geheel niet toegekomen en daarmee ook niet aan het leggen van de stel- en bewijsplicht op de Staat ter zake van deze test, zoals Urgenda c.s. betogen achter 353, 358 en 360 van de conclusie van repliek.

9.26 Zou hier wel aan worden toegekomen dan merkt de Staat op van oordeel te zijn met het huidige en voorgenomen Nederlandse klimaatbeleid – waarbij op nationaal en Europees niveau voor 2020 en 2030 klimaatdoelstellingen zijn gekozen die het mogelijk maken om in 2050 in de Europese Unie een emissiereductie te realiseren van 80-95% ten opzichte van 1990 en daarmee, als ook landen buiten de EU hun verantwoordelijkheid nemen, de klimaatverandering te beperken tot 2°C graden – een redelijk evenwicht te hebben gevonden tussen de verschillende economische en niet-economische belangen die hier aan de orde zijn, waaronder ook die van Urgenda c.s.

Margin of appreciation

9.27 De Staat ziet in hetgeen Urgenda c.s. betogen achter 361-408 van de conclusie van repliek geen aanleiding om terug te komen op hetgeen de Staat heeft gesteld in de conclusie van antwoord, achter 10.10-10.12. Urgenda c.s. erkennen dat de Staat ter zake van de wijze waarop de Staat voldoet aan de positieve verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM een ruime keuzevrijheid heeft, hetgeen betekent, aldus Urgenda c.s., dat de Staat kan bepalen op welke wijze de door Urgenda gewenste emissiereductiedoelstellingen worden gerealiseerd.¹²⁶ Urgenda c.s. stellen echter dat de Staat niet de vrijheid zou hebben om voor een lagere emissiereductie te kiezen dan hetgeen Urgenda c.s. vorderen: 25-40% in 2020 en tenminste 40% in 2030.¹²⁷ De Staat bestrijdt dit en merkt in dat verband het navolgende op.

9.28 Zoals reeds is opgemerkt in de conclusie van antwoord, achter 10.11, volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat een verdragsstaat in milieuzaken ‘a wide margin of appreciation’ heeft:

¹²⁶ Zie onder meer conclusie van repliek, achter 364 en 365.

¹²⁷ Zie conclusie van repliek, achter 367.

"The Court has repeatedly stated that in cases raising environmental issues the State must be allowed a wide margin of appreciation (see *Hatton and Others*, cited above, § 100, and *Buckley v. the United Kingdom*, judgment of 25 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, pp. 1291-93, §§ 74-77)." (onderstr. adv.)

EHRM 10 november 2004, 46117/99 (*Taşkın c.s./Turkije*), rov. 116.

- 9.29 Dit wordt ook bevestigd in een uitspraak van het EHRM van 24 juli 2014, waarbij nog van belang is dat het in deze uitspraak aangeeft dat ook aan een positieve verplichting kan worden voldaan, indien bij het nemen van maatregelen om hieraan te voldoen, niet in overeenstemming wordt gehandeld met nationaal recht. Daarnaast oordeelt het EHRM dat het gegeven het beperkte financiële budget van verdragsstaten en de prioriteiten die moeten worden gesteld, het aan de verdragsstaat is om te bepalen op welke wijze aan een positieve verplichting wordt voldaan:

"As to the choice of particular practical 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. There are different avenues to ensure Convention rights, and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means. 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 resources; this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres (see *Budayeva and Others*, cited above, §§ 134-35)."

EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (*Brincat c.s./Malta*), rov. 101.

- 9.30 Vervolgens merkt het EHRM, eveneens in rov. 101, van het arrest op:

"In assessing whether the respondent State complied with its positive obligation, the Court must consider the particular circumstances of the case, regard being had, among other elements, to the domestic legality of the authorities' acts or omissions, the domestic decision-making process, including the appropriate investigations and studies, and the complexity of the issue, especially where conflicting Convention interests are involved. The scope of the positive obligations imputable to the State in the particular circumstances would depend on the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation (see *Budayeva and Others*, cited above, §§ 136-37)."

- 9.31 Anders dan *Urgenda c.s.* betogen achter onder meer 372 van de conclusie van repliek, 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. Het betreft hier immers een evident uitermate complex probleem, waarbij zowel de nationale overheid alsook lagere overheden beleidskeuzes moeten maken, prioriteiten moeten worden gesteld en democratische besluitvormingstrajecten doorlopen moeten worden 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 heeft gecommitteerd aan een bepaalde reductie-eis en zich voor 2030 bereid heeft verklaard om zodanige emissiereductie-maatregelen te nemen dat de Europese Unie kan voldoen aan een reductiedoelstelling van tenminste – 40% in 2030, ten opzichte van 1990, is de Staat de overtuiging toegedaan te handelen binnen de bandbreedte die 'wide margin of appreciation' verdragsstaten biedt.

- 9.32 Zoals eerder opgemerkt, bestrijdt de Staat in strijd te handelen met de artikelen 2 en 8 EVRM, en is de Staat van oordeel dat Urgenda c.s. niet hebben aangetoond, laat staan bewezen, dat hier wel sprake zou zijn. De Staat handelt binnen de ruimte die de 'wide margin of appreciation' de Staat biedt en hanteert een *fair balance* tussen enerzijds het algemeen belang en anderzijds de belangen waar Urgenda c.s. voor opkomen.
- 9.33 Tot slot merkt de Staat op dat hem de relevantie ontgaat van hetgeen wordt opgemerkt achter 382-438 van de conclusie van repliek. De Staat bestrijdt in strijd te handelen met een 'eigen norm'. Zoals reeds eerder is opgemerkt, volgt uit studies van de Europese Commissie dat met een Europese emissiereductie van 40% in 2030, de doelstelling voor 2050 van 80-95% emissiereductie nog steeds binnen bereik ligt alsook de twee graden doelstelling. Zou derhalve de twee graden doelstelling al als norm in de zin van artikel 6:162 BW kunnen worden aangemerkt, hetgeen de Staat bestrijdt, dan wordt niet in strijd gehandeld met die norm. Ook ziet de Staat niet in wat het voorzorgbeginsel hier verder nog toevoegt. Allereerst merkt de Staat op dat er niet één interpretatie is van wat het voorzorgbeginsel in zou houden, maar vele. Uitgaande van de invulling die de Europese Commissie eraan heeft gegeven, in februari 2000¹²⁸, merkt de Staat op dat het afwegingskader dat in het kader van dit beginsel is ontwikkeld, zeer goed vergelijkbaar is met de afwegingen die het EHRM maakt indien wordt getoetst of een verdragsstaat voldoet aan de *fair balance*-test en binnen de 'wide margin of appreciation' is gebleven of niet. Hetzelfde geldt voor het preventiebeginsel waar Urgenda c.s. zich op beroepen. Zoals eerder is opgemerkt is de Staat gegeven de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die reeds zijn genomen en die nog genomen gaan worden, de overtuiging toegedaan dat dit het geval is. Daarbij zij nog opgemerkt – zoals reeds diverse malen is aangegeven – dat de Staat met het nemen van deze maatregelen voldoet aan zowel internationale als Europese

¹²⁸ Zie Communication from the Commission on the Precautionary Principle, COM(2000), Brussel, 02.02.2000 (http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf).

verplichtingen en zich duidelijk heeft gecommitteerd aan emissiedoelstellingen voor 2020 en 2030.

10 Ontvankelijkheid

Stichting Urgenda

- 10.1 Urgenda c.s. stellen dat Urgenda, voor zover zij voor zichzelf en niet voor de mede-eisers optreedt, met haar vorderingen opkomt voor de in haar statuten omschreven

“collectieve (rechts)belangen van de huidige en zeker ook van volgende generatie(s), opdat de ecosystemen van de Aarde en de geschiktheid en leefbaarheid van de Aarde voor de mens, niet door een door de mens zelf veroorzaakte opwarming en klimaatverandering in gevaar zullen worden gebracht.”

- 10.2 Het hoofddoel van Urgenda is:

“het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, te starten in Nederland.”

- 10.3 Dit doel van Urgenda wordt door de Staat uiteraard niet betwist. Daarmee kan echter niet worden aangenomen, zoals Urgenda c.s. achter 444. en 450. van de conclusie van repliek lijken te suggereren, dat de Staat ongeclausuleerd erkent dat Urgenda zou mogen opkomen voor de belangen van de Nederlandse samenleving bij een duurzamere samenleving. In de conclusie van antwoord, achter 3.5 en 3.6, heeft de Staat zich immers, voor zover het de belangen van toekomstige generaties betreft, op het standpunt gesteld dat het belang waarvoor Urgenda opkomt niet afgebakend en derhalve niet concreet is. Urgenda stelt immers op te komen voor:

“de bescherming van de belangen van onze kinderen, kleinkinderen en de generaties na hen.”

- 10.4 Ten aanzien van het oordeel of Urgenda voor zover zij opkomt voor het belang van generaties Nederlanders tot in het oneindige, ontvankelijk is in haar vorderingen, refereert de Staat aan het oordeel van de rechtbank.

- 10.5 Net als in de dagvaarding, doen Urgenda c.s. het in de conclusie van dupliek voorkomen alsof Urgenda niet alleen de belangen van de huidige en/of toekomstige generaties Nederlanders bij een duurzame samenleving behartigt, maar de belangen van de huidige en/of toekomstige generaties wereldwijd. Urgenda c.s. leggen daarbij de nadruk op het grensoverschrijdend karakter van de Nederlandse broeikasgasemissies.

- 10.6 Het feit dat emissies die plaatsvinden op Nederlands grondgebied buiten het Nederlandse grondgebied effect hebben, betekent uiteraard niet per definitie dat Urgenda kan opkomen voor het belang van huidige en/of toekomstige generaties van andere staten bij een duurzamere samenleving.
- 10.7 Of Urgenda kan opkomen voor de belangen van huidige en/of toekomstige generaties wereldwijd, hangt af van het antwoord op de vraag of Urgenda ingevolge haar statuten tot doel heeft de belangen van deze doelgroep te behartigen.¹²⁹ Naar de mening van de Staat dient het antwoord ontkennend te zijn. Nergens in de doelomschrijving dan wel in de beschrijving in de statuten op welke wijze Urgenda haar doelen wenst te bereiken, valt te lezen dat Urgenda opkomt voor huidige en/of toekomstige generaties op mondiaal niveau. Het doel is immers het in Nederland starten met stimuleren van en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving. Dat Urgenda c.s. zich thans op het standpunt stellen dat er door "te starten in Nederland" sprake is van een prioritering en niet van een beperking tot het Nederlands grondgebied, doet aan het voorgaande niet af. Als gezegd volgt dit immers op geen enkele wijze uit de statuten.
- 10.8 Gezien het voorgaande dient Urgenda niet-ontvankelijk te worden verklaard in haar vorderingen voor zover zij daaraan de belangen van andere staten en/of huidige en/of toekomstige generaties van andere staten ten grondslag legt.

De mede-eisers

- 10.9 Urgenda c.s. voeren voor wat betreft de ontvankelijkheid van de mede-eisers aan dat een eiser ontvankelijk is indien hij voldoende belang heeft bij zijn vordering. Voor ontvankelijkheid van een bevelsactie is volgens Urgenda c.s. voldoende dat de eiser het ernstige risico loopt dat hij (ernstige) schade of nadeel zal lijden.
- 10.10 Artikel 3:303 BW eist op straffe van niet-ontvankelijkheid dat de eiser een voldoende belang bij zijn vordering heeft. Ook een vordering wegens onrechtmatige daad strekkende tot een verbod of bevel op grond van artikel 3:296 lid 1 BW komt enkel en alleen voor toewijzing in aanmerking indien de eiser voldoende belang heeft bij zijn vordering. In het kader van het antwoord op de vraag of er sprake is van voldoende belang, moet onder meer worden bekeken of er sprake is van een reëel dreigende onrechtmatige daad.¹³⁰ Voor de oplegging van een verbod of bevel is niet nodig dat er schade *is* geleden. Het bestaan van schade en/of de mogelijkheid daarvan is echter wel van belang voor de beantwoording van de vraag of een eiser voldoende belang heeft bij zijn vordering.¹³¹

¹²⁹ Zie in deze zin ook Urgenda c.s. zelf achter 443 van de conclusie van repliek.

¹³⁰ GS Onrechtmatige daad, regeling Boek 6 BW, aant. 131 en Van Nispen, diss., nr. 100.

¹³¹ GS Onrechtmatige daad, regeling Boek 6 BW, aant. 96.

- 10.11 Zoals de Staat reeds achter 6.25 e.v. heeft betoogd is, gegeven de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die de Staat reeds heeft genomen en die vanwege de emissiedoelstellingen die voor Nederland (gaan) gelden voor 2020 en 2030 nog genomen gaan worden, van een reëel dreigende onrechtmatige daad geen sprake.
- 10.12 Urgenda c.s. stellen dat er voor de mede-eisers een voldoende zeker en voldoende groot gevaar dreigt en derhalve dat zij het ernstige risico lopen dat zij ernstige schade of nadeel zullen lijden. Urgenda c.s. stellen in dat kader achter 154. van de conclusie van repliek dat klimaatverandering en meer in het bijzonder de doorbreking van de 2 graden-grens als ernstig gevaar moet worden aangemerkt en dat deze dreiging voldoende concreet is. Vanwege de lage ligging van het Nederlandse grondgebied is iedere individuele Nederlander volgens Urgenda c.s. bijzonder kwetsbaar voor een gevaarlijke klimaatverandering.
- 10.13 Urgenda c.s. gaan hier voorbij aan het feit dat Nederland zich inspant om de temperatuurstijging van 2°C. te voorkomen. Het is derhalve helemaal niet zeker dat de 2°C-grens niet wordt gehaald.¹³² De door Urgenda c.s. gestelde dreiging van de doorbreking van de 2°C.-grens is dus ook zeker niet voldoende concreet.
- 10.14 Daarnaast neemt de Staat maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering voor mens en milieu te beperken. Zoals ook Urgenda c.s. zelf stellen, heeft het Deltaprogramma de strekking het gehele Nederlandse grondgebied te beschermen. Het is dan ook, anders dan Urgenda c.s. stellen, allerm minst zeker dat de mede-eisers een ernstig risico op (ernstige) schade of ander nadeel lopen.
- 10.15 Kortom, voor de mede-eisers dreigt geen voldoende zeker en voldoende groot gevaar. Van het lopen van het ernstige risico op het lijden van (ernstige) schade of nadeel is dan ook geen sprake. De mede-eisers moeten naar de mening van de Staat vanwege gebrek aan voldoende belang bij de vorderingen niet-ontvankelijk in hun vorderingen worden verklaard.

11 Trias politica

- 11.1 Urgenda c.s. betogen in hoofdstuk 12 van de conclusie van repliek dat de *trias politica* niet in de weg staat aan de toewijzing van het door Urgenda c.s. gevorderde. De Staat bestrijdt dit en merkt op in hetgeen Urgenda c.s. betogen, geen aanleiding te zien om terug te komen op hetgeen de Staat in de conclusie van antwoord, achter 12.4-12.21, reeds heeft opgemerkt en houdt daar dan ook aan vast. De Staat zal in het onderstaande dan ook volstaan met het nader preciseren van hetgeen de Staat reeds omtrent dit onderwerp heeft opgemerkt in de conclusie van antwoord.

¹³² Zie in deze zin ook achter 5.2 van deze conclusie van dupliek.

11.2 Allereerst zij opgemerkt dat Urgenda c.s. het doen voorkomen alsof de Staat erop tegen zou zijn dat uw rechtbank zich zou moeten buigen over een vordering waarmee een politieke vraag aan de orde wordt gesteld of een zaak zou behandelen die als 'politieke zaak' zou kunnen worden aangemerkt, wat daar ook onder zou moeten worden verstaan.¹³³ Dat is echter niet waar het de Staat om gaat. Zoals reeds uitvoerig is betoogd in de conclusie van antwoord, achter 12.12-12.15, zijn er met betrekking tot klimaatverandering en de reductiedoelstellingen die in dat kader op internationaal, Europees en nationaal niveau zijn afgesproken, binnen de regering en de Eerste en Tweede Kamer politieke afwegingen en beleidskeuzes gemaakt. Het zijn die afwegingen en keuzes die in de weg staan aan de toewijzing door uw rechtbank van het door Urgenda c.s. gevorderde reductiebevel. Het gaat de Staat dus niet om de kwalificatie van een bepaalde juridische vraag of procedure als zijnde 'politiek', maar om de politieke afwegingen en beleidskeuzes die de regering en de volksvertegenwoordigers hebben gemaakt (en nog zullen moeten maken).

11.3 Dat er sprake is van politieke afwegingen en beleidskeuzes heeft de Staat reeds in de conclusie van antwoord geïllustreerd door te wijzen naar de afwijzing door de Tweede Kamer van de door de Partij voor de Dieren op 14 november 2012 ingediende motie inhoudende het volgende:

"verzoekt de regering, al die maatregelen te treffen die nodig zijn om te zorgen dat per 2020 de Nederlandse (binnenlandse) emissie van broeikasgassen daadwerkelijk met 40% zal zijn verminderd ten opzichte van de Nederlandse emissies in 1990".

Zie TK 2014-215, 33 410, nr. 61 (voorgesteld op 14 november 2012).

Deze motie werd in een hoofdelijke stemming met 138 stemmen tegen verworpen, waaruit naar het oordeel van de Staat niet anders kan worden afgeleid dan dat het politieke draagvlak voor de toewijzing van tenminste een deel van het door Urgenda c.s. gevorderde ontbreekt.

11.4 Ook het in januari 2014 door de Europese Commissie gepubliceerde *Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030* heeft tot veel debat geleid, zowel in de Eerste als Tweede Kamer. De Staat wees achter 1.7 van deze conclusie reeds op de diverse kamerbrieven, alsook op het Algemeen overleg dat heeft plaatsgevonden in de Tweede kamer en de diverse moties die zijn ingediend. Een hier relevante motie, luidt als volgt:

"overwegende dat in Europees verband afgesproken 80% tot 95% CO₂-reductie in 2050 te halen, en dit binnen bereik moet blijven;

¹³³ Zie in deze zin hetgeen wordt opgemerkt in de conclusie van repliek, achter o.a. 596-600, 609 en 622-623.

Verzoekt de regering, niet akkoord te gaan met minder dan een onvoorwaardelijk CO₂-reductiedoel van 40% in 2030”.

Zie TK 2014-2015, 33 858, nr. 19 (voorgesteld op 2 oktober 2014).

Deze motie is aangenomen met 94 stemmen en zoals is opgemerkt achter 1.7-1.8 van deze conclusie, heeft de regering deze wens van de kamer meegenomen in de onderhandelingen in Brussel, eind oktober 2014, over de EU-emissiereductie-doelstelling voor 2030 en daarmee de doelstelling voor Nederland.

- 11.5 Een motie van Ouwehand is afgewezen. Deze motie luidt, voor zover hier relevant, als volgt:

“constaterende dat wetenschappers aantonen dat ambitieuze bindende doelen voor 55% broeikasgasreductie, 40% energie-efficiëntie en 45% hernieuwbare energie op EU-niveau, nodig zijn om klimaatverandering te beperken tot twee graden temperatuurstijging, en dat deze doelen bovendien haalbaar zijn;

van mening dat Nederland geen genoeg kan en mag nemen met de huidige, inadequate klimaat- en energievoorstellen van de Europese Commissie voor 2030;

verzoekt de regering, vast te houden aan de internationaal overeengekomen twee-gradendoelstelling en de klimaataanbevelingen van wetenschappers te vertalen naar de Europese inzet voor het klimaat- en energiepakket voor 2030”.

Zie TK 2014-2015, 33 858, nr. 27 (voorgesteld op 2 oktober 2014).

De motie is verworpen met 108 stemmen tegen. Dat is van belang omdat de Kamerleden er ook voor hadden kunnen kiezen de regering de opdracht te geven bij de onderhandelingen voor een scherpere EU emissiedoelstelling te gaan, hetgeen evident een effect zou hebben gehad op de emissiedoelstelling die voor Nederland zou gaan gelden. Dat is echter niet gebeurd.

- 11.6 Zoals volgt uit het reeds in de conclusie van antwoord door de Staat aangehaalde arrest *Vrede c.s./de Staat* (HR 6 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN8071) is het niet aan de burgerlijke rechter om politieke afwegingen te maken en om op verlangen van één of meerdere burgers dan wel een belangengroep, de Staat te gelasten een bepaalde gedragslijn te volgen. Uit voorgaande volgt duidelijk dat de politiek zich het belang van het tegengaan van de gevolgen van klimaatveranderingen aantrekt en daarin bepaalde keuzes maakt.¹³⁴ Het zou in een democratische rechtsstaat als die van

¹³⁴ Zie in deze zin ook het recente Kamerdebat over de gevolgen van het IPCC-rapport voor het Nederlandse beleid, Handelingen Tweede Kamer 3 december 2014, TK 32, p. 32-12-1 tot p. 32-12-49.

Nederland niet passen als de burgerlijke rechter zich op verlangen van een partij als Urgenda c.s. – die zich kennelijk niet kan vinden in de gemaakte politieke keuzes – de regering en de volksvertegenwoordiging bijstuurt en andere emissiereductie-doelstellingen afdwingt dan waarvoor is gekozen. Overigens, zou de rechter deze ruimte wel hebben, hetgeen de Staat uitdrukkelijk bestrijdt, dan zij opgemerkt dat gegeven de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die de Staat reeds heeft genomen en die vanwege de emissiedoelstellingen die voor Nederland (gaan) gelden voor 2020 en 2030 nog genomen gaan worden, niet onrechtmatig handelt jegens Urgenda c.s.

Zie in deze zin, o.a. hoofdstuk 4 en achter 6.25 van deze conclusie.

Er is derhalve ook geen aanleiding voor het opleggen aan de Staat van een reductie-bevel en daarmee de inwilliging van vordering 7 van Urgenda c.s.

- 11.7 Tot slot nog het volgende. Urgenda c.s. betogen in het kader van het door Urgenda c.s. gewenste reductiebevel nog dat de positie van de Staat niet kan worden onderscheiden van bedrijven die zelf broeikasgassen uitstoten.¹³⁵ De Staat kan zich hier uiteraard niet in vinden, alleen al omdat de Staat niet zelf broeikasgassen uitstoot en derhalve geen directe controle heeft op de broeikasgassen die in Nederland worden geëmitteerd. Verder ziet de Staat niet in dat de uitspraak van de Hoge Raad in de Srebrenica-zaak van belang is voor de onderhavige procedure.¹³⁶ Het betreft een heel andere casuspositie, waar heel andere rechtsvragen aan de orde waren dan in de onderhavige procedure. Daarnaast is van belang dat het nog onzeker is of Urgenda c.s. werkelijk schade zullen lijden ten gevolge van klimaatverandering. De Staat wijst hier op hetgeen Urgenda c.s. zelf opmerken achter 328 van de conclusie van repliek, waar wordt aangegeven dat de “twee graden-norm dreigt te worden overschreden”, waardoor – aldus wederom Urgenda c.s. – substantiële overlast en (levens-bedreigende) milieugevaren kunnen ontstaan.

12 Vorderingen Urgenda c.s.

Nieuw gevorderde verklaringen voor recht

- 12.1 Op grond van het verweer van de Staat in zijn conclusie van antwoord realiseren Urgenda c.s. zich dat zij met het door hen gevorderde reductiebevel hoog inzetten. In dat verband hebben Urgenda c.s. hun vorderingen vermeerderd met de volgende in het petitum van de conclusie van repliek achter 1. t/m 5. vermelde vorderingen:

- "1. *Te verklaren voor recht:*
Door de grote uitstoot wereldwijd van broeikasgassen in de atmosfeer warmt de aarde op en zal volgens beste wetenschappelijke inzichten een gevaarlijke

¹³⁵ Zie conclusie van repliek, achter 607-608.

¹³⁶ HR 6 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9225 (*Staat der Nederlanden/Mustafic c.s.*).

klimaatverandering ontstaan als die uitstoot niet sterk en snel zal worden verminderd;

2. *Te verklaren voor recht:
De gevaarlijke klimaatverandering die ontstaat bij een opwarming van de aarde met 2 graden Celsius of meer ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, althans de gevaarlijke klimaatverandering die ontstaat bij de opwarming van de aarde met de ongeveer 4 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk die volgens beste wetenschappelijk inzichten verwacht wordt bij de huidige emissietrends, bedreigt grote groepen mensen en mensenrechten wereldwijd;*
3. *Te verklaren voor recht:
Van alle landen die een significante hoeveelheid broeikasgassen uitstoten in de atmosfeer, behoort de uitstoot van Nederland per hoofd van de bevolking tot de hoogste ter wereld;*
4. *Te verklaren voor recht:
Het gezamenlijke volume van de huidige jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen is onrechtmatig;*
5. *Te verklaren voor recht:
De Staat is verantwoordelijk voor het gezamenlijke volume van de Nederlandse emissies van broeikasgassen."*

- 12.2 Volgens Urgenda c.s. zit in deze gevorderde verklaringen voor recht een zekere opbouw die zou moeten uitmonden in een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt indien hij niet per 2020 een reductie van 40%, althans 25%, realiseert, althans een reductie van minstens 40% per 2030.
- 12.3 Naar het oordeel van de Staat komen de achter 1. t/m 5. in het petitum van de conclusie van repliek opgesomde gevorderde verklaringen voor recht niet voor toewijzing in aanmerking.
- 12.4 Ingevolge art. 3:302 BW spreekt de rechter op vordering van een bij een rechtsverhouding onmiddellijk betrokken persoon omtrent die rechtsverhouding een verklaring van recht uit. Artikel 3:302 BW vereist dat de verklaring een daadwerkelijk bestaande rechtsverhouding tussen partijen betreft. De in het petitum van de conclusie van repliek achter 1. t/m 5. gevorderde verklaringen voor recht hebben geen betrekking op een bestaande rechtsverhouding tussen de Staat en Urgenda c.s. Reeds om deze reden dienen de vorenbedoelde gevorderde verklaringen voor recht te worden afgewezen.
- 12.5 Daarnaast merkt de Staat met betrekking tot de achter 1. en 2. in het petitum van de conclusie van repliek gevorderde verklaringen voor recht op dat de Staat met Urgenda c.s. van oordeel is dat er klimaatverandering plaatsvindt. De Staat onderschrijft de bevindingen in dat kader van de IPCC, maar neemt uitdrukkelijk ook de onzekerheden

over die IPCC signaleert met betrekking tot de analyses en modelberekeningen met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering.¹³⁷ Deze onzekerheden maken dat de achter 1. en 2. van het petitum van de conclusie van repliek gevorderde verklaringen voor recht niet voor toewijzing in aanmerking komen.

- 12.6 In het feit dat de Nederlandse regering meent dat de Nederlandse emissies uiterlijk per 2050 met 80-95% gereduceerd moeten worden, ligt uiteraard geen erkenning van de Staat besloten dat het huidige Nederlandse emissieniveau op dit moment en op korte termijn onrechtmatig is. Het totaalniveau van de Nederlandse broeikasgasemissies kan, anders dan Urgenda c.s. achter 536. van de conclusie van dupliek stellen, niet aan de Staat worden toegerekend.¹³⁸ De achter 3., 4. en 5. in het petitum van de conclusie van repliek gevorderde verklaringen voor recht komen niet voor toewijzing in aanmerking.
- 12.7 Tot slot wijst de Staat er op dat het vereiste van voldoende belang ex artikel 3:303 BW geldt voor de toewijzing van iedere rechtsvordering, dus ook voor de toewijzing van een verklaring voor recht. Bij een vordering tot een verklaring voor recht dient de eisende partij de aanwezigheid van een voldoende belang daarbij te bewijzen. Urgenda c.s. stellen dat het door hen gestelde aan de Staat toe te rekenen Nederlandse emissieniveau jegens hen onrechtmatig is en dat zij daarom belang hebben bij de achter 12.1 onder 1. t/m 5. in het petitum van de conclusie van repliek gevorderde verklaringen voor recht.
- 12.8 Zoals de Staat reeds in hoofdstuk 8 van deze conclusie heeft betoogd, is geen sprake van een onrechtmatig emissieniveau, laat staan van een aan de Staat toe te rekenen onrechtmatig emissieniveau. Het Nederlandse emissieniveau kan dan ook niet worden aangemerkt als onrechtmatig jegens Urgenda c.s. Voor wat betreft de positie van Urgenda c.s. krachtens haar statuten en de positie van de mede-eisers, verwijst de Staat naar hetgeen hij reeds in hoofdstuk 10 van deze conclusie omtrent de ontvankelijkheid van Urgenda c.s. alsmede de mede-eisers heeft opgemerkt.
- 12.9 De Staat herhaalt in dit kader tevens zijn standpunt achter 12.25 t/m 12.27 van de conclusie van antwoord. Zoals uit 12.18 e.v. van deze conclusie volgt, komen het gevorderde reductiebevel alsook het bevel tot informeren van het Nederlands publiek niet voor toewijzing in aanmerking. Naar de mening van de Staat hebben Urgenda c.s. ook in de conclusie van repliek nagelaten aannemelijk te maken, laat staan te bewijzen, dat zij bij het enkel verkrijgen van de in het petitum van de conclusie van repliek achter 1. t/m 5. (en overigens ook de achter 6., waarover hierna meer) gevorderde verklaringen voor recht een rechtens te respecteren belang hebben. De

¹³⁷ Zie ook achter 5.1 van de conclusie van antwoord.

¹³⁸ Zie in dit kader 8.36-8.39 van deze conclusie van dupliek.

enkele stelling dat het onrechtmatig en aan de Staat toe te rekenen emissieniveau onrechtmatig is jegens Urgenda c.s., is daartoe volstrekt onvoldoende.

- 12.10 De verwijzing van Urgenda c.s. naar het arrest van de Hoge Raad van 19 maart 2010 (Chipshol/Staat) maakt het voorgaande niet anders, omdat de casuspositie die ten grondslag ligt aan die zaak substantieel verschilt van de onderhavige. In die zaak ging het om de vraag of Chipshol belang had bij het houden van een voorlopig getuigenverhoor. De Hoge Raad oordeelt dat voor de beoordeling van het verzoek tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor de toewijsbaarheid van de in te stellen vordering niet ter toetsing voorligt. De Hoge Raad overweegt vervolgens, overigens ten overvloede, dat er sprake zou zijn van een ernstige schending van onder meer het door artikel 6 EVRM gegarandeerde fundamentele recht op een eerlijk proces, als de door Chipshol voorgestelde gang van zaken juist zou blijken te zijn. De Hoge Raad overweegt daarom dat in een op die schending gebaseerde procedure tegen de Staat, Chipshol in elk geval, als genoegdoening voor deze schending, een daartoe strekkende verklaring voor recht zou kunnen vorderen.
- 12.11 Urgenda c.s. stellen dat zij vanwege de reden dat een verklaring voor recht kan strekken tot genoegdoening, voldoende zelfstandig belang hebben bij de gevorderde verklaringen voor recht. Het belang ligt dan, zo begrijpt de Staat Urgenda c.s., in de genoegdoening. Dit standpunt snijdt geen hout. Het gaat Urgenda c.s. immers helemaal niet om genoegdoening. Zo merken Urgenda c.s., achter 543. van de conclusie van repliek, op dat zij de verkregen verklaringen voor recht zullen gebruiken om het publiek te informeren over de ernst, urgentie en de gevaren van de dreigende klimaatverandering. Daarnaast merken zij, achter 545. van de conclusie van dupliek op, dat een verklaring voor recht de Staat zal nopen tot het treffen van maatregelen die geëigend zijn om de onrechtmatigheid weg te nemen.
- 12.12 Het belang van Urgenda c.s. is volgens Urgenda c.s. voorts gelegen in het feit dat een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt, ertoe zal moeten leiden dat de Staat maatregelen neemt om die onrechtmatigheid op te heffen. De in het petitum van de conclusie van repliek achter 1. t/m 5. gevorderde verklaringen voor recht strekken echter niet tot een vaststelling dat de Staat onrechtmatig handelt.
- 12.13 Gezien het voorgaande dienen Urgenda c.s. voor wat betreft de achter 1. t/m 5. in het petitum van de conclusie van repliek gevorderde verklaringen voor recht niet-ontvankelijk te worden verklaard, althans deze vorderingen dienen te worden afgewezen.

Gevorderde verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt indien hij niet voldoet aan eis Urgenda c.s.

- 12.14 Urgenda c.s. hebben hun vordering achter 6. in het petitum van de conclusie van repliek tot een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt indien hij niet

uiterlijk per ultimo 2020 het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen heeft verminderd of heeft doen verminderen met 40%, althans minstens 25% ten opzichte van het jaar 1990, aangevuld met de volgende subsidiaire vordering:

"Te verklaren voor recht:

Subsidiair:

De Staat handelt onrechtmatig indien hij niet uiterlijk per ultimo 2030 het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen heeft verminderd of doen verminderen met ten minste 40% ten opzichte van het jaar 1990."

- 12.15 Ook met betrekking tot de primaire en subsidiaire vordering tot een verklaring voor recht, zoals vermeld in het petitum van de conclusie van repliek achter 6., handhaaft de Staat uitdrukkelijk zijn standpunt achter 12.25 t/m 12.27 van de conclusie van antwoord. De Staat herhaalt nog maar eens dat het gevorderde reductiebevel, en overigens ook het bevel tot informeren van het Nederlands publiek, niet voor toewijzing in aanmerking komen. Naar de mening van de Staat hebben Urgenda c.s. ook in de conclusie van repliek nagelaten aannemelijk te maken, laat staan te bewijzen, dat zij bij het enkele verkrijgen van de achter 6. in het petitum van de conclusie van repliek gevorderde primaire en subsidiaire verklaring voor recht een rechtens te respecteren belang hebben. De Staat verwijst in dit verband naar hetgeen hij reeds achter 12.10 en 12.11 van deze conclusie omtrent het belang van Urgenda c.s. heeft vermeld.
- 12.16 Urgenda c.s. stellen, met een beroep op de arresten van de Hoge Raad van 12 mei 1999 (arbeidskostenforfait) en van 9 april 2010 (Clara Wichmann/Staat), dat hun belang is gelegen in het feit dat de enkele vaststelling dat de Staat onrechtmatig handelt, er toe zal moeten leiden dat de Staat maatregelen neemt om die onrechtmatigheid op te heffen. Het beroep van Urgenda c.s. op deze arresten kan hen niet baten. In deze arresten heeft de Hoge Raad overwogen ervan uit te gaan dat de Staat aan een verklaring voor recht gevolg zal geven door de op hem rustende verdragsverplichtingen na te leven respectievelijk de nodige wetgeving tot stand te brengen. Zoals Urgenda c.s. ook zelf stellen, is de Staat naar aanleiding van een verklaring voor recht dat hij onrechtmatig handelt, juridisch niet verplicht dat handelen op te heffen. Zou anders zijn geoordeeld, dan zou het primaat van de politiek op een onacceptabele wijze worden doorkruist. Immers, dan zou de Staat middels een verkregen verklaring voor recht alsnog kunnen worden gedwongen wetgeving tot stand te brengen c.q. de door Urgenda c.s. gewenste maatregelen te nemen.¹³⁹ Het standpunt dat de enkele vaststelling dat de Staat onrechtmatig handelt er toe zal

¹³⁹ Zie in dit verband achter 12.5 e.v. van de conclusie van antwoord alsmede hetgeen achter 11.6 van deze conclusie van dupliek is opgemerkt.

moeten leiden dat de Staat maatregelen neemt om die onrechtmatigheid op te heffen, is dan ook niet houdbaar.

- 12.17 Naar de mening van de Staat dienen Urgenda c.s. niet-ontvankelijk te worden verklaard in de achter 6. van het petitum van de conclusie van repliek primair en subsidiair gevorderde verklaringen voor recht, althans moeten deze vorderingen worden afgewezen.

Gevorderd reductiebevel

- 12.18 Ook het in het petitum van de conclusie van repliek gevorderde reductiebevel is ten opzichte van het gevorderde in de dagvaarding met een subsidiaire vordering aangevuld:

"De Staat te bevelen om het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen zodanig te (doen) beperken dat het gezamenlijk volume van die emissies per ultimo 2030 met ten minste 40% zal zijn verminderd ten opzichte van het jaar 1990."

- 12.19 Het idee achter deze aanpassing is dat de Staat volgens Urgenda zelf van oordeel is dat per 2030 een reductie van minimaal 40% gerealiseerd zou moeten zijn. De Staat kan er om deze reden volgens Urgenda geen rechtens steekhoudend bezwaar tegen hebben dat de rechter aan dit beleidsvoornemen het vrijblijvend karakter ontnemt en dienovereenkomstig reductiebevel oplegt.¹⁴⁰
- 12.20 De Staat is reeds hierboven, in hoofdstuk 11 en achter 6.7 e.v. van deze conclusie, uitgebreid ingegaan op het door Urgenda c.s. gevorderde reductiebevel en heeft daar betoogd dat de Staat onder meer vanwege de trias politica, geen reden ziet tot toewijzing van dit bevel. Dit geldt evengoed voor het subsidiair gevorderde reductiebevel. In aanvulling daarop merkt de Staat nog het volgende op.
- 12.21 Urgenda c.s. merken in de conclusie van repliek, achter onder meer 365, op dat het ter zake van dit bevel Urgenda c.s. niet gaat om de vraag op welke wijze wordt voldaan aan de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereductie. "[O]p welke wijze" de gewenste emissiereductie zou moeten worden behaald "blijft louter een politiek vraagstuk".¹⁴¹ "Urgenda c.s. hebben daar zeker eigen voorkeuren, maar die voorkeuren maken bewust geen onderdeel uit van deze procedure omdat Urgenda c.s. de vrijheid over de wijze van emissiereductie als politieke beleidsruimte geheel bij de Staat wenst te laten rusten."¹⁴²

¹⁴⁰ Zie achter 534. van de conclusie van dupliek.

¹⁴¹ Zie conclusie van repliek, achter 364.

¹⁴² Zie conclusie van repliek, achter 365. Zie ook achter 366.

- 12.22 Gezien het voorgaande ziet de Staat geen noodzaak in te gaan op die onderdelen van de conclusie van repliek waarin Urgenda c.s. aangeven wat er mis zou zijn met het huidige Nederlandse mitigatiebeleid en op welke wijze Nederland – naar het oordeel van Urgenda c.s. – dit beleid eigenlijk zou moeten voeren dan wel verder zou moeten invullen en vormgeven. Het is derhalve niet noodzakelijk in te gaan op hetgeen Urgenda c.s. opmerken in conclusie van repliek, achter 77 en volgende, met betrekking tot het Energieakkoord en de gestelde tekortkomingen ervan, de bouw van nieuwe kolencentrales, de buitengebruikneming van oude kolencentrales, het bestaan van een Kolenbelasting en de systematiek van de Energiebelasting, et cetera. Immers, nogmaals, de Staat heeft naar het oordeel van Urgenda c.s. zelf de vrijheid te bepalen op welke wijze emissiereducties worden gehaald.

Gevorderd bevel tot informeren van het Nederlandse publiek

- 12.23 Achter 8. en 9. van het petitum van de conclusie van repliek hebben Urgenda c.s. een nieuwe vordering ingesteld die inhoudt dat de Staat zal worden bevolen om een door Urgenda c.s. opgestelde tekst te (doen) publiceren in landelijke dagbladen en op de homepage van de website www.rijksoverheid.nl.
- 12.24 Urgenda c.s. stellen achter 577. t/m 594. uitvoerig dat de Staat tot op heden ernstig tekort geschoten is om het Nederlandse publiek te waarschuwen over de dreiging van een gevaarlijke klimaatveranderingen, maar laten na aan te tonen welk belang zij bij het gevorderde bevel tot informeren en waarschuwen hebben. De Staat is van mening dat zij dat belang niet hebben. Voor de juridische (en dus ook de feitelijke) positie van Urgenda c.s. maakt het geen verschil of de vordering (geheel of gedeeltelijk) wordt toegewezen. Urgenda c.s. dienen niet-ontvankelijk te worden verklaard in de achter 8. en 9. van het petitum van de conclusie van repliek gevorderde bevelen.
- 12.25 De inhoud van het verbod en het bevel behoort op grond van artikel 3:296 lid 1 BW in overeenstemming te zijn met de daaraan ten grondslag liggende rechtsplicht. Volgens Urgenda c.s. kan de rechtsplicht van de Staat om zijn ingezetenen adequaat te informeren worden gevonden in jurisprudentie die tot de standaardjurisprudentie over gevaarzetting behoort. Urgenda c.s. wijzen in dit verband op het arrest van de Hoge Raad van 28 mei 2004 (Jetblast) en het arrest van de Hoge Raad van 27 mei 1988 (Veenbroei). Ook uit jurisprudentie van het EHRM zou volgens Urgenda c.s. volgen dat uit artikel 2 en 8 EVRM een rechtsplicht volgt voor staten om hun burgers adequaat te waarschuwen voor een situatie die bijzondere gevaren voor hen meebrengt.
- 12.26 In de conclusie van antwoord, achter 10.20 – 10.24, is door de Staat uitvoerig uiteengezet dat de Staat op basis van het EVRM dan wel jurisprudentie van het EHRM geen informatie- en waarschuwingsplicht heeft zoals Urgenda c.s. die voorstaan. De Staat handhaaft deze standpunten. Een en ander laat overigens onverlet dat de Staat

wel degelijk informatie verstrekt over klimaatverandering, zoals ook is aangegeven in de conclusie van antwoord, achter 10.25, en zoals volgt uit het hierna gestelde.¹⁴³

- 12.27 In voornoemde arresten van de Hoge Raad zijn waarschuwingsplichten aangenomen in concrete situaties van gevaarstelling. In het Jetblast-arrest stelt de Hoge Raad voorop dat, bij de beantwoording van de vraag of aan iemand die een situatie in het leven roept of laat voortbestaan die voor anderen bij niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid gevaarlijk is, de eis kan worden gesteld dat hij met het oog daarop bepaalde veiligheidsmaatregelen neemt, moet worden gelet niet alleen op de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, maar ook op de hoegrootheid van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, op de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en op de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen. Er wordt in dit kader verwezen naar het Kelderluik-arrest.
- 12.28 Volgens Urgenda c.s. rust op de Staat als “medeveroorzaker” van de gevaarstelling een informatieplicht.¹⁴⁴ Zoals de Staat reeds uitvoerig heeft betoogd achter 8.36-8.39 van deze conclusie is de Staat niet als “medeveroorzaker van een (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering” aan te merken. Daarnaast heeft te gelden dat anders dan in het Jetblast-arrest, het Veenbroei-arrest en andere uitspraken waarin de Kelderluik-criteria zijn gehanteerd, er in de onderhavige kwestie een veel minder directe relatie is tussen de concrete maatregelen die genomen kunnen worden om een risico op schade te beperken en de concrete schade die uiteindelijk als gevolg van klimaatverandering is of kan ontstaan. Reeds om deze redenen dient het door Urgenda c.s. gevorderde bevel tot informeren en waarschuwen te worden afgewezen.
- 12.29 Urgenda c.s. stellen dat de Staat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor het informeren en waarschuwen van zijn ingezetenen als het gaat om ontwikkelingen die voor hen van groot belang zijn en allen of velen van hen raken of kunnen raken. De Staat heeft, volgens Urgenda c.s., de middelen om te zorgen voor informatievoorziening en dient daarmee draagvlak te creëren voor “noodzakelijke maatregelen”.
- 12.30 De Staat bestrijdt dat de door Urgenda c.s. gestelde “verantwoordelijkheid” een op de Staat rustende in rechte afdwingbare plicht is. Als al sprake zou zijn van een plicht tot informeren en waarschuwen, merkt de Staat op dat geen sprake is van schending van een dergelijke plicht. De samenleving en het bedrijfsleven worden reeds voldoende geïnformeerd over klimaatverandering, de gevolgen ervan en de mogelijkheden om klimaatverandering tegen te gaan.

¹⁴³ Zie conclusie van dupliek, achter 12.31.

¹⁴⁴ Zie achter 583 van de conclusie van repliek.

12.31 Ten aanzien van de verstrekte informatie over klimaatverandering verwijst de Staat naar hetgeen daarover is gesteld achter 10.25 en 10.26 van de conclusie van antwoord. De daar aangehaalde bronnen vormen geen uitputtende lijst maar dienen enkel en alleen als voorbeeld. De Staat merkt voorts op dat naast het beschikbaar stellen van informatie via het internet, middels campagnes als:

- Campagne 'Duurzaam doen'¹⁴⁵
- Campagne 'Ons water'¹⁴⁶

de samenleving ook actief wordt geïnformeerd via andere communicatiemiddelen. Zo hebben verschillende meerjarige overheids campagnes plaatsgevonden om de samenleving te informeren over (de gevolgen van) klimaatverandering, de reeds door de overheid genomen maatregelen en de rol van burgers bij het tegengaan van klimaatverandering. Hierbij werd gebruik gemaakt van televisie, radio, buitenreclame en advertenties in dagbladen. Zie onder andere:

- Campagne 'Energie label Woningen'¹⁴⁷
- Campagne 'Schonere Lucht'¹⁴⁸
- Campagne 'Nederland leeft met water'¹⁴⁹
- Campagne 'Schoon en Zuinig'¹⁵⁰

12.32 Daarnaast maakt klimaateducatie onderdeel uit van het curriculum in het voortgezet onderwijs en worden op veel onderwijsinstellingen extra curriculaire activiteiten rondom klimaatverandering aangeboden. Studiematerialen zijn veelal ontwikkeld in samenwerking met non-profit organisaties, adviesbureaus en de lagere overheden. Enkele voorbeelden van lesprogramma's:

- Duurzame Scholen Noord-Holland en Zuid-Holland: een lesprogramma waarbij basisschoolleerlingen aan de slag gaan met energie en binnenmilieu om hun schoolgebouw energiezuiniger en gezonder te maken.¹⁵¹
- Leren voor Duurzame ontwikkeling: een kennisprogramma van de provincie Limburg waarin de provincie samenwerking organiseert tussen overheid, bedrijven, burgers, kennisinstellingen en onderwijs.¹⁵²

¹⁴⁵ <http://www.duurzaamdoen.nl/>.

¹⁴⁶ <https://www.onswater.nl/>.

¹⁴⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/06/01/jaarevaluatie-postbus-51--campagnes-2007.html>, p.58

¹⁴⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/06/01/jaarevaluatie-postbus-51--campagnes-2007.html> p. 143

¹⁴⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/06/12/jaarevaluatie-postbus-51--campagnes-2008.html>

¹⁵⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/06/11/jaarevaluatie-postbus-51-campagnes-2009.html>

¹⁵¹ <http://www.energiekescholen.nl/>

¹⁵² <https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/Limbursgs%20plan%20van%20aanpak%20DuurzaamDoor%202013-2016.pdf>.

- Expeditie broeikaswereld; een project van de universiteit Utrecht waarin een vertaling wordt gemaakt van paleoklimaatonderzoek voor het voortgezet onderwijs.¹⁵³
- GLOBE Student Climate Research Campaign en de Natuurkalender: projecten waarin scholen een bijdrage leveren aan wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering.¹⁵⁴
- Dossiers over klimaatverandering van het Podium voor Onderwijs: dossiers en webquest waarmee leerlingen zelfstandig onderzoek kunnen doen naar klimaatverandering.¹⁵⁵
- Het Klimaatdieet (10:10): gastlessen over klimaatverandering voor het voortgezet onderwijs.¹⁵⁶

12.33 Verder is nog van belang te vermelden dat er negen bekende (voormalige) wethouders en bestuurders zijn benoemd als klimaatambassadeur.¹⁵⁷ Zij zijn de bestuurlijke boegbeelden van de Lokale Klimaatagenda en overleggen regelmatig met de bewindspersoon van het ministerie van Infrastructuur en Milieu over klimaatgerelateerde thema's.

12.34 De overheid informeert de samenleving gezien het voorgaande actief via mediacampagnes en onderwijs, en passief via de aangeboden informatie op websites van overheidsinstellingen. De Staat informeert de samenleving hiermee voldoende.

12.35 Door te stellen dat de Staat zich verstoppt achter de berichtgeving over klimaatverandering in de algemene media miskennen Urgenda c.s. dat de media een essentiële rol spelen bij de informatievoorziening.

Ook in de maanden nadat de Staat de sinds het schrijven van de conclusie van antwoord nam, is klimaatverandering een regelmatig terugkerend onderwerp in de landelijke kranten. Zo is alleen al de term "Co2" in de periode januari 2014 tot en met december 2014 in 1304 artikelen gebruikt (Algemeen Dagblad: 83, Financieel Dagblad: 182, Metro: 19, Nederlands Dagblad: 44, NRC Handelsblad: 179, Parool: 182 Reformatorisch Dagblad: 92, Spits: 5, Telegraaf: 167, Trouw: 173, Volkskrant: 178).

In de opiniebladen (Groene Amsterdammer, Elsevier, FEM, Forum, NeXT, Opzij, Quote en Vrij Nederland) zijn er in diezelfde periode 73 artikelen verschenen met daarin de term "klimaatverandering".

¹⁵³ <http://www.expeditiebroeikaswereld.nl/>

¹⁵⁴ <http://www.globenederland.nl/lesmodules/weerenklimaat/13-vo-wenk;>

<http://www.natuurkalender.nl/scholen/meedoen.asp>

¹⁵⁵ <http://www.podiumvooronderwijs.nl/webquest-de-storm>

¹⁵⁶ <http://www.1010global.org>

¹⁵⁷ Zie http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/lokaal_klimaatbeleid/klimaatambassadeurs/.

De NOS heeft in diezelfde periode 60 maal bericht over klimaatverandering en 70 keer over CO2-uitstoot. Nu.nl plaatste in 2014 28 berichten over (de gevolgen van) klimaatverandering.

- 12.36 De Staat wenst hiermee duidelijk te maken dat middels de informatie die beschikbaar is via de overheid en de informatie die wordt aangeboden via onderwijs en door de media, de Nederlandse bevolking en het bedrijfsleven op de hoogte zijn (of redelijkerwijs kunnen zijn) van de gevaren van klimaatverandering en van de noodzaak maatregelen te nemen om klimaatverandering tegen te gaan en de gevolgen ervan te beperken, en de maatregelen die ingezetenen van Nederland in dat kader zelf kunnen nemen. Er is daardoor geen sprake van een voor de samenleving of individuele burger onbekend gevaar. Dat de beschikbare informatie tot dusver niet heeft geleid tot een significante wijziging in gedrag – als dat al zo is – doet niets af aan het feit dat de samenleving ruimschoots wordt geïnformeerd. Daarbij merkt de Staat op dat ongeacht of de samenleving op de hoogte is of wordt gebracht van de gevaren van klimaatverandering, die gevaren niet kunnen worden afgewend door reductiemaatregelen genomen door de Staat en de Nederlandse samenleving alleen. Klimaatverandering is – zoals reeds diverse malen naar voren is gebracht – een mondiaal probleem dat vraagt om een aanpak op wereldniveau.
- 12.37 Tot slot merkt de Staat op dat, zou er al sprake zijn van schending van enige op de Staat rustende informatie- of waarschuwingsplicht, hetgeen de Staat bestrijdt, de vordering zoals opgenomen achter 6. in het petium van de conclusie van repliek niet voor toewijzing in aanmerking komen. Het gevorderde bevel gaat voorbij aan de beleidsvrijheid die de Staat heeft bij de uitoefening van haar bevoegdheden en taken, en meer specifiek de beoordelingsmarge die de Staat heeft om te voldoen aan uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen. Het is aan de Staat om te bepalen op welke wijze de samenleving wordt geïnformeerd. Naar het oordeel van de Staat dient dan ook de vordering tot opleggen van een bevel om in naam van de Staat een door Urgenda c.s. opgestelde tekst te publiceren, te worden afgewezen.

13 Conclusie

Tot afwijzing van het gevorderde, met een veroordeling van Urgenda c.s. in proceskosten, een en ander uitvoerbaar bij voorraad.

Advocaat

behandeld door	Bert-Jan Houtzagers, Willem Braams en Edward Brans
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 37 86
fax	(070) 515 30 42
e-mail	gjh.houtzagers@pelsrijcken.nl
zaaknr	10041212

Overzicht van producties bij conclusie van dupliek

16. New York Times, The Editorial Board, 'Europe's Ambitious Climate Goal', 28 oktober 2014.
17. IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report*, november 2014.
18. European Environmental Agency, *Why did greenhouse gas emissions decrease in the EU in 2012?*, 3 juni 2014.
19. European Environmental Agency, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2012 and inventory report 2014, Submission to the UNFCCC Secretariat*, 27 mei 2014.
20. Persbericht Voorzitter Europese Raad, *Submission by the European Union, its Member States and Iceland pursuant to paragraph 9 of decision 1/CMP.8*, 30 april 2014.
21. European Environmental Agency, *Trends and projections in Europe 2014*, 28 oktober 2014.
22. Persbericht Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA), *Emissiehandel uitgebreid en aangescherpt*, d.d. 1 september 2014, en Persbericht PBL, *Regie uitstoot Nederlandse broeikasgassen verschuift naar Europa*, d.d. 22 april 2008.
23. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Compendium voor de leefomgeving. Emissies broeikasgassen, 1990-2013*, 15 oktober 2014.
24. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Greenhouse gas emissions in The Netherlands 1990-2012, National Inventory Report 2014*, juni 2014.
25. ECN/PBL, *Nationale Energieverkenning 2014*, oktober 2014.
26. ECN/PBL, *EU-doelen klimaat en energie 2030: Impact op Nederland*, 26 september 2014.
27. Gehanteerde wijze van berekening *Gevorderde emissiereducties 2020*.
28. Gehanteerde wijze van berekening *Gevorderde emissiereducties 2030*.
29. *Het Deltaprogramma 2015*, september 2014.