

Hoge Raad der Nederlanden
Zaaknr.: 19/00135
Zitting: 24 mei 2019

PLEITNOTA

van mrs. J.M. van den Berg en F.E. Vermeulen

inzake:

de Stichting Urgenda

verweerster in cassatie,

hierna te noemen: "**Urgenda**",

advocaat bij de Hoge Raad: mr. F.E. Vermeulen

tegen:

de Staat der Nederlanden (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat)

eiser tot cassatie,

hierna te noemen: "**de Staat**"

advocaten bij de Hoge Raad: mr. K. Teuben, mr.

M.W. Scheltema, mr. J.W.H. van Wijk

Edelhoogachtbaar college!

Inleiding

1. Al in 1990 realiseerden bijna alle landen van de wereld zich dat klimaatverandering een ontwikkende werking kon gaan hebben op alle samenlevingen in de wereld. Ze wisten ook dat geen enkel land het klimaatprobleem alleen kon oplossen. Daarom kwam er in 1992 een VN Klimaatverdrag en spraken alle landen af gezamenlijk de broeikasgassen naar beneden te brengen. Er ontstond door de wetenschap gesteunde politieke consensus dat de temperatuurstijging onder de 2 °C moet blijven en dat de industriële landen in 2020 25 tot 40% minder broeikasgassen zouden moeten uitstoten dan in 1990. Nederland heeft dat bij herhaling bevestigd en onderschreven.
2. Inmiddels zijn we ruim 28 jaar verder dan in 1990 en weten we veel meer. De concentratie van broeikasgassen is toegenomen, de temperatuur is al opgelopen tot 1 °C warmer dan aan het begin van de industriële revolutie en weersextremen komen steeds vaker voor. De wetenschappers en de 200 landen bij het Klimaatverdrag kwamen er achter dat 2 °C opwarming al een zeer groot veiligheidsrisico vormt. Eigenlijk mag de temperatuur niet verder oplopen dan 1,5 °C ten opzichte van 1990, werd in 2015 in Parijs besloten. Dus de 25-40 norm die uitging van een tweegradendoelstelling, is waarschijnlijk al niet meer genoeg. In Parijs werden de landen daarom óók opgeroepen om de ambities voor 2020 te verhogen.

3. Inmiddels gaan honderdduizenden tieners de straat op voor hun toekomst en zijn steeds meer mensen bezorgd. Als wij niet al onze inspanningen richten op het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering, zullen deze jongeren opgroeien in een wezenlijk andere wereld. Extreme weersomstandigheden zijn dan aan de orde van de dag. Als de mondiale uitstoot van broeikasgassen niet heel snel drastisch vermindert, is het zelfs mogelijk dat delen van Nederland op termijn door de zeespiegelstijging onbewoonbaar worden. Klimatologische veranderingen elders zullen leiden tot schaarste, geopolitieke spanningen en massamigratie, die ook Nederland ingrijpend gaan raken. Als we niet wezenlijk het roer omgooien, dan is ontwrichtende klimaatverandering al deze eeuw een feit.
4. De omvang van het risico op gevaarlijke klimaatverandering zal grotendeels in de komende jaren worden bepaald. Nog verder uitstel van maatregelen op dit moment leidt tot scherp verhoogde risico's waar wij later deze eeuw geen vat meer op hebben. Daarom sprak VN Secretaris Generaal António Guterres vorig jaar over klimaatverandering als "*the single most important issue we face*" en een "*direct existential threat*". Hij waarschuwt:

*"We have reached a pivotal moment. If we do not change course in the next two years, we risk runaway climate change."*¹
5. In deze zaak gaat het over de verantwoordelijkheid van de Staat voor de vermindering van Nederlandse emissies. Staten hebben een bijzondere positie. Alleen zij hebben controle over de emissies vanaf hun grondgebied. Alleen staten kunnen de randvoorwaarden creëren voor de snelle reductie van broeikasgassen die noodzakelijk is om het risico van gevaarlijke klimaatverandering te mitigeren. De Staat heeft als enige een systeemverantwoordelijkheid.
6. De inzet van deze rechtszaak van Urgenda was en is dat de Staat die verantwoordelijkheid neemt. De rechtbank en het hof hebben geoordeeld dat de Staat dat langjarig niet heeft gedaan, nu al veel meer moet doen en niet mag volstaan met steeds opschuivende doelen en ambities, die volgende regeringen ook weer kunnen doorschuiven. De rechters achten de Staat aanspreekbaar op zijn deelverantwoordelijkheid voor het mondiale klimaatprobleem. Zij hebben in lijn met de wetenschap en de consistente politieke erkenning daarvan de zorgplicht van de Staat geconcretiseerd in een reductieminimum van 25% per 2020, en de Staat een daartoe strekkend bevel opgelegd.

¹ António Guterres, address to the General Assembly, 25 september 2018, SG/SM/19239-GA/12063, gepubliceerd op <https://www.un.org/press/en/2018/sgsm19239.doc.htm>.

7. Dat bevel was en is hard nodig. Recente cijfers bevestigen dat Nederland eind 2018 nog steeds onderaan de Europese lijstjes bungelt. Onze uitstoot van CO₂ per hoofd van de bevolking behoort nog steeds tot de hoogste van Europa² en we hebben het op één-na-laagste percentage duurzame energie in de Europese Unie.³ Mondiaal behoren wij tot de 20% landen met de hoogste uitstoot en binnen die groep zijn wij 10^e op de ranglijst van de grootste uitstoters per hoofd van de bevolking.⁴ De Staat zit volgens de laatste cijfers op een reductie van 14,5%.⁵ Als alle andere landen net zo veel gaan uitstoten per inwoner als Nederland, zitten we nog deze eeuw op meer dan 4 °C opwarming.⁶ De risico's daarvan zijn volstrekt onacceptabel, juist ook voor Nederland als laaggelegen kustgebied.
8. De uitspraken van de rechtbank en het hof hebben internationaal veel impact gehad. Buitenlandse rechters van de VS tot Pakistan, Australië en Nieuw-Zeeland hebben zich door de uitspraken van de Nederlandse rechter geïnspireerd en gesterkt gevoeld.⁷ Het hof heeft daar een nieuwe wending aan gegeven door het reductiebevel te gronden op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het belang daarvan wordt internationaal onderkend. Illustratief is dat de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties, Michelle Bachelet, heeft gevraagd om haar visie in deze zaak als amicus curiae te mogen geven, een figuur die wij in cassatie niet kennen. De Hoge Commissaris wees in haar verzoek op het grote belang van deze Nederlandse zaak voor andere landen, ik citeer:

"I firmly believe that the manner in which the Court resolves this appeal will have crucially important implications for other jurisdictions not only in Europe, but around the world, as other legal systems also come to grapple with how a global challenge such as this can be effectively addressed at the level of individual states."

De rechtbank en het hof hebben vorm gegeven aan de verantwoordelijkheid van een individuele staat voor zijn bijdrage aan een mondiaal gevaar. Zij hebben dat gedaan vanuit de bestaande aansprakelijkheidsrechtelijke en mensenrechtelijke kaders. Daarbij hebben de rechters ook hun eigen rol in de democratische rechtstaat gedefinieerd. Zij hebben overtuigend uitgelegd dat hun uitspra-

² Pleitnota Urgenda appel nr. 79 en productie 114 Urgenda, pagina 38.

³ <https://nos.nl/artikel/2271660-nederland-onderaan-eu-lijst-duurzame-energie.html>.

⁴ Pleitnota Urgenda appel nr. 79.

⁵ <https://www.rivm.nl/nieuws/uitstoot-broeikasgassen-licht-gedaald>.

⁶ Pleitnota Urgenda appel nr. 4 en 47.

⁷ Zie de verwijzingen naar rechtspraak (alsmede de vindplaatsen daarvan in de processtukken van de feitelijke instanties) in Verweerschrift nr. 14-15.

ken een solide fundament vinden in de constitutionele taak om rechtsbescherming te bieden aan de burger.

9. Die rechtsbescherming moet effectief zijn, werkelijk iets uitrichten en er dus voor zorgen dat de Staat zijn verantwoordelijkheid daadwerkelijk neemt. Dat verklaart waarom de rechters aan de Staat een concrete resultaatsverplichting hebben opgelegd. Het reductiebevel met een concreet minimum op een afzienbare termijn, zoals door de Staat zelf 10 jaar lang aanvaard, is de enige maatregel die recht doet aan de ernst en de uniciteit van het klimaatprobleem. De rechtbank en het hof hebben zich daar grondig in verdiept. Dat is de reden waarom zij, met alle zorg en respect voor de constitutionele verhoudingen, het reductiebevel passend en noodzakelijk hebben geacht.
10. Mr. Van den Berg gaat dat nu toelichten, met het oog op de zorgplicht van de Staat. Daarna ga ik in op de mensenrechtelijke en constitutionele dimensies van de zaak.

De gevolgen van klimaatverandering voor Nederland

11. Klimaatverandering kan aanzienlijke, zeer ernstige en zelfs catastrofale gevolgen op planetaire schaal hebben. Het hof heeft onder het kopje ‘de ernst van de situatie’ in zijn overwegingen 44 en 45 uiteengezet wat nu concreet de gevaren en risico’s van klimaatverandering zijn. Het hof noemt bijvoorbeeld: overstromingen door zeespiegelstijging; ernstige overstromingen als gevolg van overvloedige regenval; hittestress door intensieve en lange hitteperiodes; gezondheidsziekten zoals aandoeningen aan de luchtwegen; toename van natuurbranden; verstoring van voedselproductie en drinkwatervoorziening; het risico op honderdduizenden doden in West-Europa alleen al deze eeuw.
12. De Staat heeft nooit tegengesproken dat al deze door het hof genoemde gevaren en risico’s reëel zijn. Evenmin, dat die gevaren en risico’s zich óók op het Nederlands grondgebied zullen voordoen.⁸ Dat zou ook raar zijn: waarom zou Nederland niet geraakt worden door de problemen die de rest van de wereld en West-Europa wel zullen raken? Dat vereist dan toch wel enige toelichting.
13. In cassatie wil de Staat hier alsnog een punt van maken. En hij draait de zaak om: hij verwijt dat het hof meer concreet had moeten toelichten wat specifiek de risico’s zijn voor Nederland en de huidige generatie Nederlanders, nu het hof zijn beslissing laat steunen op de artikelen 2 en 8

⁸ Hof rov. 44

EVMR. Voor die klacht is het nu te laat. In cassatie kan niet een geheel nieuw debat geopend worden over de feiten. Maar de Staat werpt een vraag op, dus die zal ik beantwoorden.

14. Dat het hier gaat om risico's en gevaren die zich naar hun aard ook in Nederland zullen voordoen, en naar hun aard binnen het bereik van de artikelen 2 en 8 EVRM vallen, spreekt voor zich, zou ik menen. En wat voor zich spreekt, hoeft niet ook nog eens uitdrukkelijk te worden toegelicht.
15. Zeespiegelstijging is een goed voorbeeld. Het ligt nogal voor de hand dat zeespiegelstijging een groot probleem is voor een land dat grotendeels onder de zeespiegel ligt en al eeuwenlang worstelt om het water buiten de deur te houden. Ter herinnering: het was een zeer hoog waterpeil, door de combinatie van stormvloed en springtij, dat de watersnoodramp van 1953 veroorzaakte, waarbij grote delen van Zuidwest-Nederland overstromd raakten en 1800 mensen verdronken. Zeespiegelstijging bedreigt dan ook, direct en concreet, de veiligheid van woningen en privélevens, en zelfs de persoonlijke veiligheid van velen. Dat zijn belangen die beschermd worden door de artikelen 2 en 8 EVRM. Volgens de Deltacommissaris gaat het om 9 miljoen Nederlanders, voor wie een adequate bescherming tegen overstromingsgevaar geen luxe is, maar noodzaak.⁹
16. De ramp uit 1953 heeft geleid tot een omvangrijk stelsel van dijken en waterkeringen om de kans op overstroming in Nederland tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Dat niveau is wettelijk vastgelegd in de vorm van een overstromingskans.¹⁰ De kans op overstroming wordt bepaald door de sterkte van de dijk enerzijds en anderzijds de frequentie waarmee zich ter plaatse omstandigheden kunnen voordoen waarbij een dijk met die sterkte bezwijkt, bijvoorbeeld 1 keer in de 1000 jaar.
17. Wat betekent het nu voor de overstromingskans, als door klimaatverandering de zeespiegel aanzienlijk stijgt en er heviger stormen zullen zijn? Dit is allebei nu al waarneembaar. In 2017 was het bijvoorbeeld de eerste keer ooit dat een Oost Atlantische orkaan de oversteek naar Europa wist te maken: Ophelia bereikte Ierland. In 2018 was het de tweede keer, en Leslie veroorzaakte grote verwoestingen in Spanje en Portugal.¹¹

⁹ Zie "Vraag en antwoord" op de website van de Deltacommissaris: <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/zijn-de-veiligheidseisen-voor-nederland-niet-absurd-hoog-in-andere-landen-zijn-ze-veel-lager>

¹⁰ Artikel 2.2 Waterwet

¹¹ European Commission, *A Clean Planet for all, a European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, 28 november 2018, p. 2 (dit is het rapport dat Urgenda noemt in verweerschrift nr. 58).

18. Ik wil specifiek naar de zeespiegel kijken aan de hand van enige sheets, waarvan de meeste ook gebruikt zijn bij het hof.¹²
19. De eerste sheet laat in één grafiek zien hoe de afgelopen 800.000 jaar de CO₂-concentratie in de atmosfeer gefluctueerd heeft, en ook hoe de temperatuur gefluctueerd heeft. Het is duidelijk dat die twee elkaar zeer nauw volgen. Omdat wij het broeikas effect begrijpen, weten wij dat de temperatuur de CO₂-concentratie volgt, en niet andersom. De afgelopen 800.000 jaar schommelde de CO₂-concentratie altijd tussen 180 tot 300 parts per million, maar sinds de industriële revolutie is de concentratie steil omhoog geschoten naar 400 parts in 2014.¹³ Eerder deze maand werd 415 aange-tikt. Deze concentratie ligt v er buiten de menselijke ervaring want homo sapiens bestaat pas 300.000 jaar. Wat betekent dit voor de temperatuur?
20. De tweede sheet laat het temperatuurverloop vanaf de laatste ijstijd zien. Die duurde tot 22.000 jaar geleden, en de planeet was toen tussen de 3°C en 8°C kouder dan nu.¹⁴ Vanaf dan loopt de temperatuur langzaam op tot ze ongeveer 9000 jaar v or de jaartelling stabiliseert en daarna nooit m eer dan een halve graad uitslaat van het gemiddelde. In deze stabiele, gematigde periode ontstaat de eerste landbouw, daarmee de opkomst van steden en daarmee de menselijke beschaving. Ook deze grafiek laat zien hoe de temperatuur recentelijk is gaan accelereren. Volgt de mondiale uitstoot het A1B scenario (de voorloper van het huidige RCP 6.0 scenario van het IPCC, zie de oranje lijn), dan zal dat leiden tot 3°C opwarming in 2100; een temperatuur die waarschijnlijk al meer dan 5 miljoen jaar niet meer is voorgekomen. De grafiek laat ook zien, dat het tempo van opwarming geologisch gezien zonder precedent is.
21. De derde sheet laat op de tijdschaal tussen 1880 en 2020 zien hoe de temperatuur accelereert - met name sinds 1970.
De opwarming over deze geologisch zeer korte periode bedraagt ongeveer 1 °C.¹⁵
Van de 18 warmste jaren ooit sinds metingen begonnen in 1850, vielen er 17 in deze eeuw, en de andere was 1998. De vier warmste jaren zijn allemaal van na 2010. Record na record, en steeds sneller. Warmere lucht houdt meer waterdamp vast en bevat veel meer energie. Het regent minder vaak, maar als het regent, dan extreem; en stormen worden veel heftiger.

¹² Powerpoint sheets, bijlage bij pleitnota Urgenda appel.

¹³ Dagvaarding nr. 8

¹⁴ MvA nr. 8.231

¹⁵ MvA nr. 2.12, productie 105 Urgenda: WMO (World Meteorological Organization) *Statement on the State of the Global Climate 2016*

22. Samen laten deze grafieken zien dat we een nieuw tijdperk binnentreden, dat al het Antropoceen wordt genoemd, waarin de planeet door toedoen van de mens een temperatuur krijgt die buiten de menselijke ervaring ligt. Een planeet die 4 °C kouder is, is in ijstijd. Hoe ziet dan een planeet eruit die in 200 jaar met 3° C opwarmt - de koers waarboven wij zelfs nog liggen?
23. Die opwarming gaat met een snelheid die geen enkel ecosysteem ter wereld ooit eerder heeft meegemaakt - en dus niet op aangepast is. En al die systemen zijn gekoppeld en verweven, waardoor kettingreacties en domino-effecten ontstaan. Het Special Report dat het IPCC één dag voor de hofuitspraak uitbracht, SR15, is op dit punt alarmerend.¹⁶ Er staat dat de risico's en gevaren van 2°C opwarming groter zijn dan nog werd aangenomen in het AR5-rapport uit 2014, en dat sommige tipping points mogelijk al liggen tussen 1,5 en 2 °C.¹⁷ Tipping points zijn kantelpunten waarbij processen in gang worden gezet die onomkeerbaar zijn en zichzelf versnellen. Bijvoorbeeld het afsmelten van de Groenlandse ijskap, wat tot 7 meter zeespiegelstijging zal lijden, zou een kantelpunt kunnen zijn dat mogelijk ergens tussen 1,5 en 2° C.¹⁸ bereikt wordt. De Golfstroom zou dan kunnen veranderen, met versnelling van de smelt van Antarctica als gevolg.
24. De vierde sheet¹⁹ laat opnieuw het temperatuurverloop zien, deze keer vanaf 10.000 jaar voor de jaartelling met projecties tot 2100. Aan de rechterkant de verwachte temperaturen in 2100 bij de diverse IPCC emissie-scenario's.
- De horizontale balk is de bandbreedte waarbinnen de temperatuur beperkt moet blijven als we het Parijs-doel willen bereiken. Zelfs binnen die bandbreedte begint er voor sommige klimaatsystemen al een risico te zijn op tipping points. Loopt de temperatuur verder op, dan worden die risico's groter en komen er ook nieuwe tipping points bij. Deze figuur is gebaseerd op de kennis van 2014. Als gezegd: SR15 zegt dat de risico's groter zijn gebleken.
25. De vijfde sheet laat zien wat de huidige 1 °C opwarming nu al betekent voor het zee-ijs van de Noordpool, en de zesde sheet hoe snel de ijskappen van Groenland en Antarctica door smelt hun massa verliezen. De zevende sheet laat zien hoe de zeespiegelstijging accelereert, van 0,6 mm per jaar tussen 1900 en 1930, naar 3,3 mm per jaar sinds 2000; een vervijfvoudiging.

¹⁶ IPCC, Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C (SR15), vindplaats: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (genoemd in Verweerschrift nrs. 9 en 192)

¹⁷ Verweerschrift nrs. 9 en 192

¹⁸ Verweerschrift nrs. 58 en 547. Zie over de tipping points voorts verweerschrift hoofdstuk 1.3.4., dagvaarding nr. 382, CvR nrs. 150-153, 434, 517, MvA nrs. 3.67-3.74, productie 151 Urgenda

¹⁹ Uit productie 151 Urgenda

26. De ijskappen van Antarctica en Groenland baren daarom grote zorgen. Antarctica heeft een ijsmassa die 57 meter zeespiegelstijging kan veroorzaken. Antarctica verloor tussen 1979-1989 ongeveer 40 Gigaton per jaar aan massa. Tussen 2009-2017 was dat opgelopen 252 Gigaton per jaar, een factor 6 groter. En dat bij slechts 1°C mondiale opwarming, en beseffend dat de oceanen met grote vertraging opwarmen. Recente observaties suggereren dat inmiddels in meerdere zones van Antarctica non-lineaire, schoksgewijze smeltprocessen in gang zijn gezet die tot meerdere meters zeespiegelstijging kunnen leiden, aldus de World Meteorological Organization in zijn Statement of the Global Climate 2018, dat onlangs uitkwam.²⁰
27. De volgende twee sheets (8 en 9) betreffen een nieuwsbericht van 6 april 2017 op de KNMI-website²¹, waarin bericht wordt dat door de klimaatverandering een zeespiegelstijging van 2,5 tot 3 meter in 2100 niet meer uitgesloten is, dat daarom het IPCC een Special Report zal uitbrengen (dat eind 2019 verwacht wordt), en dat het KNMI naar aanleiding van dat rapport haar zeespiegelscenario's tussentijds zal bijstellen, *“want we kunnen niet langer uitsluiten dat ongeremde klimaatverandering tot onbeheersbare zeespiegelstijging zal leiden die de Nederlandse kustverdediging voor een onmogelijke opgave stelt”*. Ik herhaal: ‘onmogelijk’.
28. Het KNMI heeft alvast voorlopige toekomstscenario's gemaakt om te onderzoeken wat de nog realistisch te noemen maximale risico's zijn van zeespiegelstijging. Want verantwoord risicobeheer betekent dat je niet alleen rekening houdt met de risico's die het meest waarschijnlijk zijn, maar ook met risico's die misschien niet heel waarschijnlijk zijn maar die je koste wat kost wilt vermijden. Bijvoorbeeld het risico van overstromingen die veel mensenlevens kunnen kosten.
29. Het KNMI hanteert een toekomstscenario waarbij het 2°C doel van het Akkoord van Parijs wordt gehaald en de zeespiegel in het jaar 2100 met 2 meter is gestegen; en daarnaast een toekomstscenario waarbij de emissies het RCP8.5 scenario volgen dat we al 20 jaar volgen en tot 4 °C opwarming leidt en tot een zeespiegelstijging van 3 meter in 2100. De stijging gaat daarna overigens door. Het huidige Deltaprogramma gaat uit van maximaal één meter zeespiegelstijging in het jaar 2100.
30. In opdracht van de Deltacommissaris is onderzocht wat de KNMI-scenario's betekenen voor de Nederlandse kustverdediging en voor de overstromingsrisico's voor 9 miljoen Nederlanders. Onze

²⁰ WMO, *Statement on the State of the Global Climate in 2018*, vindplaats: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>

²¹ Proces-verbaal pleidooizitting Hof Den Haag 28 mei 2018, p. 6

dijken en stormkeringen zijn immers op heel andere omstandigheden ontworpen en berekend.

31. Snelle zeespiegelstijging leidt tot meer erosie van het kustfundament. De stranden en duinen slijten dan weg. Bij het 2 °C scenario zal in 2100 20 keer zoveel zandsuppletie moeten plaatsvinden als nu, bij het 4 ° scenario nog veel meer en is onduidelijk of dat nog wel haalbaar is.²²
32. Het is evident dat onze stormvloedkeringen veel vaker dicht zullen moeten. Bij 1,5 meter zeespiegelstijging zal de Maeslant-kering 30 keer per jaar dicht moeten. Constructief kan deze stormvloedkering een sluitfrequentie van maximaal drie keer per jaar aan.²³ De Oosterscheldekering zal bij 1,5 meter bij elk getij dicht moeten.
De frequentie en mate waarin de ontwerppeilen van onze stormvloedkeringen worden overschreden, zal bij 2 meter stijging toenemen met een factor 20 tot 100.²⁴
33. Kortom: de veiligheidsnormen die de regering zelf noodzakelijk acht om de veiligheid van levens en woning van 9 miljoen Nederlanders te garanderen, zullen door klimaatverandering zeer fors worden onderschreden.
34. Het lijkt mij dan ook dat in deze rechtszaak de artikelen 2 en 8 EVRM nadrukkelijk aan de orde zijn en dat Urgenda terecht een beroep op die artikelen doet. Tot zover de sheets.

De reductienorm van 25-40% en de zorgplicht van de Staat

35. Waar staan we op dit moment, waarheen bewegen we, en wat zou er moeten gebeuren?
36. De opwarming is momenteel iets meer dan 1 °C en neemt bij het huidig mondiale uitstootniveau toe met 0,2 °C per decennium²⁵ De hoeveelheid CO₂ die vanaf nu nog in de atmosfeer mag worden gedumpt (het carbonbudget) zonder dat de opwarming groter wordt dan het streefdoel van 1,5 °C uit het Akkoord van Parijs, is dus zeer beperkt. We kunnen de uitstoot niet van de ene op de andere dag stopzetten.
De uitstoot van broeikasgassen moet daarom zo snel mogelijk uitgefaseerd worden naar, per saldo,

²² Deltares, *Mogelijke gevolgen van versnelde zeespiegelstijging voor het Deltaprogramma*, Delft, september 2018, p. 77. vindplaats: <https://www.deltacommissaris.nl/documenten/publicaties/2018/09/18/dp2019-b-rapport-deltares>

²³ Ibid, p. 51

²⁴ Ibid, p. 7

²⁵ Verweerschrift nr. 44

nul emissies, wereldwijd.

37. Maar sommige landen moeten daarmee meer haast maken dan andere landen. In het VN klimaatverdrag zijn namelijk enige principes en criteria vastgelegd die bedoeld zijn om een eerlijke verdeling van de reductie-inspanningen te bevorderen en daaraan richting te geven.
38. Landen die een hoge nationale uitstoot hebben, moeten meer haast maken dan landen met een lage uitstoot. Landen die een hoge uitstoot per inwoner hebben, moeten meer haast maken dan landen met een lage uitstoot per inwoner. Landen die al heel lang geïndustrialiseerd zijn en uitstoot hebben gehad, moeten meer haast maken dan landen die nauwelijks historische emissies hebben. Landen die rijk en welvarend zijn en goed georganiseerd zijn en dus meer mogelijkheden hebben, moeten meer haast maken dan landen die dat niet zijn.
- Welke criterium je ook kiest: Nederland scoort altijd hoog. Nederland behoort bij de landen die voorop moeten lopen bij het terugdringen van hun emissies. In het VN klimaatverdrag worden dat de “Annex I landen” genoemd. Van Annex I landen wordt dus verlangd dat zij het voortouw nemen bij het terugdringen van hun emissies, en door partij te zijn bij dat verdrag heeft de Staat zich daaraan gecommitteerd. Maar hoe maak je dat concreet?
39. In 2007 verscheen het IPCC AR4 rapport. Daarin stond dat de CO₂-concentratie in de atmosfeer beneden 450 parts per million moet blijven om een redelijke kans te hebben de opwarming onder de 2 °C te houden. En er stond ook dat bij een faire verdeling van de reductie-inspanningen die daarvoor nodig zijn – fair op basis van de gangbare benaderingen –, de groep van Annex I landen in 2020 hun emissies met 25 tot 40% verminderd zouden moeten hebben ten opzichte van 1990.
40. Inmiddels weten wij dat ook 2 °C opwarming nog te veel is, dat het ruim beneden de 2 °C moet zijn en liefst beneden 1,5 °C. Daarvoor is een nog sneller uitfaseren noodzakelijk. De door Urgenda gevorderde 25% is daarmee duidelijk minder dan het minimaal noodzakelijke dat Nederland ‘in all fairness’ behoort te doen in het kader van een verantwoorde omgang met de risico’s en gevaren van klimaatverandering.
- Minder dan zelfs die eigenlijk al ontoereikende 25% emissiereductie is onverantwoord, onzorgvuldig en in wezen onethisch jegens degenen die blootstaan aan de gevaren en risico’s van klimaatverandering. Daaronder vallen zeker ook 9 miljoen Nederlanders die een concreet gevaar lopen door zeespiegelstijging.

41. De reductienorm van 25-40% in 2020 die in AR4 werd voorgesteld voor Annex I landen, werd in 2010 op de klimaatop in Cancún door de internationale politiek geaccepteerd en overeengekomen als norm voor het internationale klimaatbeleid.
42. In elke volgende jaarlijkse klimaatop is die beslissing unaniem, dus ook door de Nederlandse regering, herhaald en steeds klemmender wordt daarbij opgeroepen om die norm ook echt te realiseren en de inspanningen zelfs nog te verhogen, omdat anders het in Parijs overeengekomen temperatuurdoel van 'ruim beneden 2 °C' onhaalbaar wordt en een onaanvaardbaar gevaarlijke klimaatverandering niet meer voorkomen kan worden.
43. Deze reductienorm is dus al 10 jaar *de* maatstaf, norm en hoeksteen van het internationale klimaatbeleid. Die reductienorm weerspiegelt de internationale politieke consensus over wat een land als Nederland behoort te doen met zijn emissies. Die reductienorm drukt uit, wat de omvang is van de Nederlandse deelverantwoordelijkheid voor een verantwoord, fair en zorgvuldig mondiaal risico-beheer ter voorkoming van een onaanvaardbaar gevaarlijke klimaatverandering.
44. Diezelfde 25-40% reductienorm staat ook centraal in deze rechtszaak, want de Nederlandse regering heeft geen enkel beleid willen ontwikkelen om die norm te gaan halen. Urgenda heeft daarom aan de Nederlandse rechter gevraagd om aan de Staat te bevelen om toch in ieder geval de absolute onderkant van die norm te halen: een reductie van tenminste 25%.
45. De centrale stelling van Urgenda in deze rechtszaak is, dat de risico's en gevaren van een onvoldoende geremde klimaatverandering zó onacceptabel groot zijn, dat niets daartegen doen domweg geen optie is, en te weinig doen ook niet, althans niet een optie die door het Nederlands recht wordt geaccepteerd. Dáárom moet minstens de ondergrens van die norm gehaald worden. Ook omwille van die 9 miljoen bedreigde Nederlanders voor wie de Staat een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.
46. De Staat wil er niet aan. Hij zegt dat die 25-40% norm helemaal geen rechtsnorm is en dat hij daar dus op geen enkele manier aan gebonden is. Want die norm staat in geen enkele Nederlandse wet, en ook niet in een Nederland bindend verdrag. En daarom hoeft hij zich er niet aan te houden. De Staat verwijt aan rechtbank en hof ten onrechte kracht van wet te hebben verleend aan een internationale norm of standaard die hoogstens politieke betekenis heeft, maar geen enkele juridisch ver-

bindende rechtskracht.

47. Dit verweer doet mij denken aan het juridisch denken van vóór 1919, toen de gedachte was dat als iets niet uitdrukkelijk bij officiële wet was verboden, het daarmee dús per definitie altijd was toegestaan en dat de rechter daar dan niets van mocht zeggen.
48. In het arrest Lindenbaum/Cohen uit 1919 is door uw Hoge Raad echter beslist, dat onder ‘onrechtmatig gedrag’ niet alleen gedrag valt dat uitdrukkelijk door regering en parlement bij *geschreven* wet verboden is, maar óók gedrag dat niet voldoet aan de minimale eisen van zorgvuldigheid en fatsoen waarmee je in onze samenleving moet omgaan met anderen en hun belangen. Uw Hoge Raad noemde dat de *ongeschreven rechtsregels* van maatschappelijk fatsoen en maatschappelijke verantwoordelijkheid.
49. De wetgever was het eigenlijk wel met uw Hoge Raad eens en heeft later in artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek vastgelegd, dat naast handelen in strijd met de wet, ook elk maatschappelijk onzorgvuldig, onverantwoord handelen onrechtmatig is en dat je daartegen rechtsbescherming kunt vragen bij de rechter.
50. Dus ja, de Staat heeft op zichzelf gelijk dat geen enkele Nederlandse wet en geen enkel verdrag, specifiek verbiedt om in 2020 een uitstoot te hebben groter dan 75% van die van 1990. Maar daarmee is zo’n grote uitstoot dus nog niet zonder meer toegestaan.
51. Want de wet verbiedt wél *elk* gedrag dat maatschappelijk onbetamelijk, onzorgvuldig of onverantwoord is, of inbreuk maakt op mensenrechten. Ook de hoeveelheid broeikasgassen die uitgestoten wordt, mag dus niet maatschappelijk onverantwoord, onzorgvuldig of onbehoorlijk zijn. Het ontbreken van specifieke wetgeving is geen vrijbrief, geeft niet carte blanche aan de regering.
52. De rechterlijke zorgvuldigheidsnorm dus als vangnet. En soms ook als correctiemechanisme. Want in het politieke besluitvormingsproces gaan soms belangrijke stemgeluiden verloren, en winnen politieke korte termijn-belangen van het hogere publieke belang.
53. Het is dus niet zo, dat als de wetgever zwijgt, ook de rechter moet zwijgen. Dan juist niet. Dat staat eigenlijk met zoveel woorden in artikel 162 van Boek 6. In een rechtsstaat moet je trouwens ook niet willen dat de regering zichzelf carte blanche zou kunnen geven en de rechter buitenspel kun-

nen zetten door geen wetgeving vast te stellen over politiek gevoelige onderwerpen. Als de politiek duidelijk verzaakt, neemt de rechter zijn verantwoordelijkheid. Dat is de kern van de rechtsstaatsgedachte, niet in strijd met de Trias Politica, maar juist de essentie ervan. Zie Lindenbaum/Cohen, zie Noordwijkerhout/Guldemond. Standaardarresten.

54. De hamvraag is dan natuurlijk: vanaf welk punt moet de conclusie zijn dat de Nederlandse uitstoot onverantwoord groot is, onbehoorlijk groot, maatschappelijk gezien onzorgvuldig is.
55. Rechtbank en hof hebben niet geprobeerd dat zelf te gaan bedenken.
Zij hebben wel geconstateerd dat de 25-40% reductienorm in 2020 voor Annex I landen al 10 jaar lang dé maatstaf en norm is van het internationale klimaatbeleid; dat al 10 jaar lang op elke klimaatop, ook door Nederland zelf, wordt opgeroepen die norm ook echt te halen en de inspanningen zelfs nog verder op te voeren; en rechtbank en hof hebben ook geconstateerd dat die norm volgens de nieuwste inzichten en volgens het recentere Akkoord van Parijs al onvoldoende is voor een verantwoord beheersen van de risico's van klimaatverandering. Ze hebben ook geconstateerd dat bij toepassing van de principes en criteria die in het VN klimaatverdrag zijn vastgelegd voor een eerlijke verdeling van inspanningen – en de Staat heeft zich aan die uitgangspunten gecommitteerd - Nederland niet het minimum zou moeten doen maar juist voorop lopen met het terugdringen van zijn emissies. Er is dus een grote, wereldwijde, wetenschappelijke en politieke consensus over wat er hoort te gebeuren; en de Staat roept méé in dat koor.
56. Die 25-40% norm hebben rechtbank en hof dan ook gebruikt als aanknopingspunt voor de beantwoording van de vraag, wat in de Nederlandse situatie een voldoende zorgvuldig uitstootbeleid is, en wat een onverantwoord gevaarlijk uitstootbeleid is.
57. Kan de Staat uitleggen waarom de Nederlandse uitstoot tóch niet onverantwoord of onzorgvuldig is, ook als hij niet minstens de onderkant van die norm haalt? Zijn er bijzondere omstandigheden die maken dat van Nederland, dat koploper zou moeten zijn, zelfs het minimum van 25% niet mag worden gevraagd zonder dat het onverantwoord of ernstig onzorgvuldig is? Op die vraag heeft de Staat al 6 jaar lang geen goed antwoord.²⁶
58. De Staat zegt: Ach, op het mondiale geheel is de Nederlandse uitstoot verwaarloosbaar, dus wat wij doen is niet zo belangrijk, wij hoeven ons daarom niet aan die norm te houden. Maar zoals de Ame-

²⁶ Hof rov. 47, rechtbank rov. 4.77

rikaanse Supreme Court oordeelde in de beroemde EPA-Massachusetts klimaatzaak²⁷: ook kleine stappen moeten voldoen aan de eisen van het recht, ook al zijn ze op zichzelf niet voldoende om het probleem in substantiële mate op te lossen. Die gedachte geldt in het bijzonder voor het klimaatprobleem, dat alleen oplosbaar is als *alle* landen hun verantwoordelijkheid nemen en *iedereen* meedoet. Want elke ton CO₂ leidt tot onomkeerbare, extra opwarming, hoe klein ook, en alle kleine beetjes helpen en *alle* reducties zijn noodzakelijk, en snel ook om het tempo waarmee we op 2°C afsuizen, omlaag te brengen.

59. Dat de Nederlandse uitstoot verwaarloosbaar is, klopt trouwens niet. Van de 208 landen staat Nederland op de 34^e plaats van de landen met de hoogste nationale uitstoot.²⁸ Dus: 174 landen hebben nóg meer recht van spreken dan wij om niets te hoeven doen.
60. Bovendien: het is niet fair om de gezamenlijke uitstoot van 17 miljoen Nederlanders te vergelijken met gezamenlijke uitstoot van 1,7 miljard Chinezen of 1,3 miljard Indiërs.
61. Van de 33 landen die een grotere nationale uitstoot hebben dan Nederland zijn er maar negen die óók een hogere uitstoot per inwoner hebben. En bij die negen zit geen enkel EU-land, maar landen als de Verenigde Arabische Emiraten, Saoedi-Arabië en de Verenigde Staten. In India is de uitstoot per inwoner 2,5 ton, in China 8,8 ton, in de EU *gemiddeld* 9,05 ton ----- en in Nederland 12,31 ton.²⁹ Er blijft dus niet zoveel over van dit excuus van de Staat. Het CBS berichtte eerder deze maand: de gemiddelde Nederlander stoot 34% meer uit dan de gemiddelde Europeaan. Dat is niet verwaarloosbaar.³⁰
62. De Staat zegt: we moeten in Nederland niet voorop willen lopen, want dan vertrekken bedrijven naar omringende landen waar ze méér mogen uitstoten.
Nou, we lopen dus niet voorop maar achteraan want in omringende landen wordt juist strenger uitstootbeleid gevoerd. In mei 2018 publiceerde het Europees milieuagentschap haar jaarlijkse European Union Greenhouse Gas Inventory Report.³¹ De EU-28 als geheel had volgens dat rapport in 2016 een reductie van 24% gerealiseerd, Duitsland 27,3%, Groot-Brittannië 39,4%, Denemarken 28,3%, België 19,7% en Nederland 11,8%. Bij mijn weten zijn er geen Britse, Duitse, Deense of

²⁷ MvA nrs. 8.134-8.137, productie 47 Urgenda

²⁸ Pleitnota Urgenda appel nrs. 75-82, producties 154 en 155 Urgenda

²⁹ Ibid

³⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/19/uitstoot-broeikasgassen-licht-gedaald>

³¹ EEA Report No 5/2018, vindplaats: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2018>

Belgische bedrijven omwille van hun uitstoot naar Nederland gevlucht?

63. De Staat zegt ook: het klimaatbeleid dat Urgenda wil, is veel te duur. Maar vrijwel alle andere EU-landen voeren een veel stringenter klimaatbeleid dan Nederland en ook stringenter dan de 25% die Urgenda gevorderd heeft. Duitsland, Groot-Brittannië en Denemarken lopen voorop met stringente reducties, en dat zijn bepaald niet de minst welvarende landen van de EU. Laten we nog wat preciezer kijken.

64. In het Regeerakkoord is een klimaatbeleid afgesproken dat leidt tot een reductie van 49% in 2030. Als je dat, zoals het PBL op verzoek van de regering heeft onderzocht, gelijkmatig doet omdat dat het goedkoopst is en je het niet allemaal wilt afschuiven op volgende regeringen, dan moet je in 2020 al op een reductie van 28% zitten.³² Dat is dus een grotere reductie dan de 25% die Urgenda verlangt.

Maar ter zitting heeft de Staat aan het hof laten weten dat het niet zijn bedoeling was dat lineaire traject ook daadwerkelijk te gaan volgen en hij dus ook niet aan de 25% van Urgenda gebonden wilde worden. Het hof zou volgens de Staat veel belangrijker moeten vinden dat het voorgenomen klimaatbeleid een heel ambitieuze doelstelling heeft voor 2050. Zo gaat het al 20 jaar. Mooie woorden, geen daden, vooruitschuiven, volgende kabinetten. De Klimaatwet die momenteel ahangig is, is er op ontworpen dat hij tot 2050 tot niets verplicht behalve tot het maken van plannen, en dat nakoming in geen geval kan worden afgedwongen via de rechter, met name niet de ‘ambitieuze tussendoelstelling’ van 49% reductie in 2030.³³ Het toont aan hoezeer het door Urgenda gevraagde reductiebevel noodzakelijk is om de Nederlandse uitstoot met de dringend vereiste, urgente spoed tot verantwoorde, faire, en maatschappelijk zorgvuldige proporties terug te brengen.

65. Zo’n lineair traject naar 49% in 2030 zou tussen nu en 2030 *jaarlijks* een bedrag kosten tussen de 1,6 en 1,9 miljard. Dat heeft het PBL onlangs berekend³⁴; het betreft hier een update van de berekening die bij het hof³⁵ al ter sprake is geweest.

Is 1,9 miljard per jaar onbetaalbaar?

Op dit moment geven we *jaarlijks* 100 miljard uit aan gezondheidszorg. En op de Rijksbegroting van 2018 zou een bedrag van 1,9 miljard voor een verantwoord klimaatbeleid 0,6% uitmaken van de totale Rijksuitgaven – bij een begrotingsoverschot van 7,8 miljard. Belangrijk om op te merken:

³² Hof rov. 47

³³ Zie prof. dr. Ch. W. Backes, *De Klimaatwet - de meest ambitieuze of de meest minimalistische ter wereld?*, TBR 2018/150

³⁴ PBL (2019), *Effecten ontwerp Klimaatakkoord*, Den Haag: PBL.

³⁵ Zie p. 19/20 proces-verbaal pleidooizitting Hof Den Haag 28 mei 2018 met verwijzing naar voetnoot 9 uit pleitnota Staat voor vindplaats van het oorspronkelijke rapport.

het hof heeft vastgesteld dat uitstel leidt tot het moeten treffen van verdergaande maatregelen en hogere kosten.³⁶

66. De Staat heeft dus geen goed antwoord op de vraag, waarom het in zijn geval niet onbetamelijk, onverantwoord en onzorgvuldig is, om aanzienlijk minder te reduceren dan zelfs het minimum van de 25-40% reductienorm die al 10 jaar lang als noodzakelijk wordt gezien voor het wellicht nog kunnen voorkomen van een onaanvaardbaar gevaarlijke klimaatverandering.
67. De Staat vindt, dat de Nederlandse rechter zich niet met het klimaatbeleid van de regering mag bemoeien.
68. Maar: de gevaren en risico's van klimaatverandering zijn ook voor de Nederlandse bevolking zodanig groot, dat aan de Nederlandse regering niet een evident ontoereikend emissiebeleid kan worden toegestaan dat op geen enkele manier wettelijk is genormeerd en waarvoor dus geen democratische legitimatie bestaat. Het klimaatprobleem is te belangrijk om carte blanche te geven aan een regering die haar beleid niet kan verantwoorden en uitleggen.
69. Onder die omstandigheden hebben rechtbank en hof terecht een taak voor de rechter gezien, en beslist en bevelen dat de Staat toch minstens in 2020 een reductie van 25% moet halen.
70. En dan nog een laatste opmerking. Inderdaad, de door Urgenda verlangde emissiereductie zal op zichzelf de klimaatverandering niet tot stilstand brengen en is op zichzelf niet zodanig effectief dat alle overstromingsrisico's weggaan. De enige manier om in Nederland niet voor een onmogelijke kustverdediging te komen staan, is zorgen dat alle landen meedoen en hun verantwoordelijkheid nemen. En daarvoor is noodzakelijk, dat je zelf het goede voorbeeld geeft. Dat is geen rechtsregel, maar wel een ervaringsregel: zo werkt het in de wereld. En al helemaal als je zelf relatief een van de grootste boosdoeners bent en relatief tot de grootste slachtoffers behoort, en bovendien bij een eerlijke verdeling van de inspanningen helemaal voorop zou moeten lopen.
71. Als je dan zonder goede redenen op je handen blijft zitten, kun je moeilijk verwachten van anderen dat zij wel voor jou hun best gaan doen. "Als Nederland het al niet doet, dan wij zeker niet.." In zoverre is dus wel degelijk de door Urgenda verlangde emissiereductie noodzakelijk en effectief om

³⁶ Hof rov. 13 en 71

klimaatverandering te kunnen voorkomen: Het leveren van die inspanning door Nederland draagt eraan bij dat ook andere landen dan hun deel van het probleem gaan aanpakken - en daar heeft Nederland bijzonder groot belang bij.

72. Mr. Vermeulen zal nu verder ingaan op de mensenrechtelijke en constitutionele dimensies van de zaak.

Effectieve rechtsbescherming en het EVRM

73. Het Hof Den Haag heeft het reductiebevel gegrond op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het EVRM. Het is de eerste keer dat een nationale rechter zich heeft uitgesproken over een mensenrechtelijke bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering en de verantwoordelijkheid die staten daarvoor hebben. Daarmee heeft het hof de alarmklok geluid, want mensenrechten zijn pas in het geding bij ernstig overheidsfalen dat fundamentele waarden bedreigt.
74. Het Hof in Straatsburg heeft sinds 1979 aanvaard dat staten positieve verplichtingen hebben om de eerbiediging van mensenrechten te verzekeren door "actie te nemen". Als sprake is van bekende en reële milieurisico's voor personen die het recht op leven bedreigen of een voldoende ernstige aantasting van *family life*, dan *moet* de Staat effectieve maatregelen nemen tegen de oorzaken waarover hij rechtsmacht heeft. Het Hof hanteert daarbij het voorzorgsbeginsel. Ook als een ernstig gevaar pas in de toekomst tot schade zal leiden en ook als dat niet zeker, maar wel waarschijnlijk is, moet de Staat preventief optreden, tenzij de maatregelen onmogelijk of disproportioneel zijn. De Staat heeft de vrijheid om de maatregelen te kiezen, zo lang die maar effectief bijdragen aan een beperking van het risico.³⁷
75. Bescherming tegen de dreiging van gevaarlijke klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen past in deze rechtspraak. Waarom zou het mensenrechtenverdrag dan toch niet beschermen tegen deze dreiging, die vaststaat en waarvoor juist de komende jaren bepalend zijn?
76. De Staat meent dat het EVRM alleen beschermt tegen onmiddellijk dreigende specifieke risico's voor concreet aanwijsbare personen. Ook wijst de Staat een mensenrechtelijke bescherming af, omdat de Staat het mondiale klimaatrisico niet in de hand heeft, maar slechts voor een zeer beperkt deel veroorzaakt. De Staat zou daarom in elk geval de vrijheid moeten hebben om zijn positieve

³⁷ Zie Verweerschrift, hoofdstuk 4.

verplichtingen na te komen door adaptatie en een onzeker reductiepad dat de maatschappelijke last in de toekomst legt.

77. Dit standpunt is onaanvaardbaar, omdat het erop neerkomt dat het EVRM geen effectieve bescherming kan bieden tegen het grootste en meest bedreigende risico waarmee de mens nu wordt geconfronteerd, en waar alleen staten effectief iets aan kunnen doen.
78. Kenmerkend voor het klimaatprobleem is dat onvoldoende inperking van de mondiale uitstoot in de komende twee decennia, onomkeerbare en bij het passeren van *tipping points* mogelijk zelfs onbeheersbare veranderingen in het klimaatsysteem in gang zet, waar geen adaptatie tegen opgewassen is. Deze gevaren zullen zich waarschijnlijk pas later deze eeuw in volle omvang manifesteren. Dat mag echter niet het zicht benemen op het feit dat de dreiging nu bestaat en urgent is, omdat de verwezenlijking van die gevaren afhangt van wat er nu aan maatregelen wordt getroffen om de uitstoot te beperken.
79. Het Hof Den Haag heeft dan ook terecht vastgesteld dat sprake is van een *reële* dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering, waardoor er een *ernstig* risico bestaat dat reeds de huidige generatie Nederlanders zal worden geconfronteerd met verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven. Het hof heeft geen bescherming geboden aan een abstract of algemeen milieubelang, maar aan de gebundelde concrete belangen van veel personen, die allemaal gevaar lopen. Dat het gaat om een heel erg groot risico voor grote groepen Nederlanders en dat Nederland dit risico niet in haar eentje kan beheersen, mag er niet toe leiden dat mensenrechtelijke bescherming wordt afgevoerd.
80. Er is geen indicatie dat het Hof in Straatsburg bescherming zou onthouden, omdat de Staat "slechts" voor een klein deel verantwoordelijk is, de meest ingrijpende risico's zich later deze eeuw en daarna zullen manifesteren en de door de Staat gewenste mate van precisie niet kan worden gegeven.
81. Bij de uitleg van verdragsrechten dient het EVRM te worden uitgelegd op een wijze "*which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory*".³⁸ Deze "*living instrument*"-doctrines is erop gericht te verzekeren dat het EVRM steeds betekenisvolle bescherming blijft bie-

³⁸ Vgl. EHRM 4 februari 2005, *Mamatkulov en Askarov / Turkije*, nos. 46827/99 en 46951/99, rov. 121.

den in het licht van "*present day conditions*". Ook wanneer nieuwe gevaren en onvoorziene mensenrechtenbedreigingen zich aandienen.

82. Klimaatverandering is zo'n nieuw gevaar dat gelet op internationale ontwikkelingen ingepast moet worden in het EVRM. Volgens het principe van systematische interpretatie³⁹ zijn ook andere rechtsbronnen dan het EVRM mede bepalend voor een juiste uitleg daarvan. Internationale klimaatafspraken zoals het Akkoord van Parijs zijn de afgelopen decennia steeds meer het belang van mensenrechten gaan benadrukken. Ook Nederland heeft zich daar sterk voor gemaakt in internationaal verband.⁴⁰ Deze ontwikkeling is de afgelopen jaren geaccelereerd en ziet nadrukkelijk ook op mitigatieverplichtingen en op de verantwoordelijkheid van individuele staten naar hun burgers.⁴¹ De Verenigde Naties en met name de Hoge Commissaris voor de mensenrechten hebben hierin een belangrijke rol. Zij benadrukken onder meer de noodzaak van effectieve rechtsbescherming voor de nationale rechter. De verplichting daartoe berust mede op internationale afspraken zoals de Rio Declaration⁴² en het Verdrag van Aarhus⁴³, waarin in aanvulling op art. 13 EVRM het recht op "*adequate and effective remedies*"⁴⁴ is neergelegd. Het Nederlandse collectieve actierecht voegt daar een belangrijk perspectief aan toe, omdat dit tot doel heeft om effectieve rechtsbescherming te verzekeren.
83. Daarom is er een solide grond in het huidige recht om bescherming te verlenen onder de artikelen 2 en 8 EVRM, ook als niet nu al precies kan worden gezegd wie, waar en wanneer zal worden getroffen door reële, ernstige gevaren van klimaatverandering. Een mensenrechtelijke bescherming kan niet worden weggewuifd door de eigen causale bijdrage aan een mondiaal risico te trivialisieren. Staten mogen zich niet verschuilen achter het nalaten van anderen omdat als elke staat dat doet, elke rechtsbescherming ontbreekt. De vrijheid die de Staat verlangt om in plaats van mitigatie te mogen kiezen voor adaptatie, is niet aanvaardbaar. Adaptatie beschermt alleen op korte termijn en bij beperkte klimaatverandering. Voor een effectieve bescherming tegen de werkelijke gevaren van klimaatverandering is vereist dat elk land zo spoedig mogelijk ophoudt met uitstoten, en zelfs dan zal nog adaptatie nodig zijn.

³⁹ Artikel 31 lid 3 sub c Weens Verdragenverdrag.

⁴⁰ Zie Verweerschrift nr. 355.

⁴¹ Zie Verweerschrift nr. 4.2-4.3.

⁴² Rio Declaration on Environment and Development, Principe 10: "*Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.*"

⁴³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998.

⁴⁴ Verdrag van Aarhus, Artikel 9 lid 4.

84. Het Hof Den Haag heeft dit alles onderkend en het heeft het EVRM uitgelegd zoals het is bedoeld: als een mensenrechtenverdrag dat effectieve bescherming biedt - juist tegen gevaren waarvoor alleen Staten ons kunnen en dienen te behoeden.

De Trias Politica

85. Deze noodzaak van een effectieve rechtsbescherming moet het uitgangspunt zijn bij de vraag of de rechter in deze zaak op de stoel van de wetgever en het bestuur is gaan zitten. Die vraag is op zich begrijpelijk, omdat het reductiebevel aan de Staat geen precedent kent. Maar dat iets nieuw is, maakt het nog niet verkeerd. Ik ga in op de belangrijkste constitutionele kwesties die de uitspraken in deze zaak hebben opgeroepen.
86. Een eerste vraag is of de Nederlandse rechter het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zelf mag uitleggen, of dat hij moet wachten totdat het Hof in Straatsburg heeft gesproken.
87. Over het antwoord op die vraag kan geen twijfel bestaan. Het EVRM heeft rechtstreekse werking in Nederland en de rechter moet het verdrag uitleggen, ook als Straatsburg nog niet heeft gesproken.⁴⁵ Het Hof Den Haag deed wat het moest doen, door een nieuw risico en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in te bedden in de bestaande rechtspraak. Daarmee bleef het hof binnen zijn constitutionele mandaat. Dat geldt net zo goed voor de Hoge Raad, die vanaf volgende week de het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om advies kan vragen.⁴⁶ Op zich zou deze zaak zich daarvoor kunnen lenen, omdat principiële vragen aan de orde zijn. Het gaat hierbij echter om een bevoegdheid, geen verplichting, en de gang naar Straatsburg zou vermoedelijk leiden tot aanzienlijke vertraging tot voorbij 2020.⁴⁷ De Staat wil dit jaar een uitspraak en Urgenda onderkent het belang daarvan.
88. Het is ook niet nodig om advies te vragen aan het mensenrechtenhof. De gevestigde rechtspraak laat de benadering van het Hof Den Haag zonder meer toe en het reductiebevel wordt evenzogoed gedragen door het nationale aansprakelijkheidsrecht waar de rechtbank haar vonnis op heeft gebaseerd. De Nederlandse rechter moet het EVRM bovendien in zijn nationale context toepassen. Het

⁴⁵ Dat volgt uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet en het is recent door de Hoge Raad bevestigd in HR 16 december 2016, *NJ* 2017/132 (*NFE/Staat*), rov. 3.3.3.

⁴⁶ Protocol nr. 16 bij het EVRM treedt voor Nederland op 1 juni 2019 onmiddellijk en dus ook voor lopende procedures in werking. Zie de brief van Minister Grapperhaus van 14 mei 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34235-12.html>).

⁴⁷ J.H. Gerards, Protocol 16 EVRM: advisering door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2017, p. 312.

voor een land geldende nationale en internationale recht kan resulteren in een ruimere bescherming onder het Verdrag. Die ruimere bescherming vloeit onder meer voort uit het VN Klimaatverdrag en de in dat verband genomen COP besluiten, het Verdrag van Aarhus en de grondrechtelijke opdracht aan de Staat om het milieu te beschermen. Ook het Nederlandse collectieve actierecht draagt daaraan bij.

89. Een tweede vraag is of de Nederlandse rechter bij de uitleg en toepassing van het EVRM en de zorgplicht betekenis mag toekennen aan niet rechtstreeks werkende internationale instrumenten. De Staat meent dat daaraan geen betekenis mag toekomen voor de vaststelling van de verplichtingen van de Staat.
90. Wij moeten hier goed voor ogen hebben wat het Hof Den Haag eigenlijk heeft beslist. Het hof heeft geen rechtstreekse werking toegekend aan het VN Klimaatverdrag en de COP besluiten. Het hof heeft geoordeeld dat de COP besluiten *bevestigen* dat een reductie van 25-40% uitstoot van CO₂ per 2020 minimaal noodzakelijk is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Het hof heeft daaraan terecht gewicht toegekend in een bredere en gelaagde motivering waarom de algemene zorgplicht van de Staat kan en moet worden geconcretiseerd in het door de Staat zelf 10 jaar lang onderschreven minimum van 25%. In zoverre 'reflecteert' de door het hof ingevulde zorgplicht van de Staat deze internationale instrumenten, maar van rechtstreekse werking is geen sprake.
91. Dat brengt mij tot een derde vraag, de vraag of het hof de aan de Staat toekomende beoordelingsvrijheid heeft gerespecteerd. Ook daarvoor moet de redenering van het hof precies worden gezien.
92. Zoals het hof heeft vastgesteld, heeft de Staat lange tijd "veel te weinig gedaan". De Staat heeft de 25-40-bandbreedte 10 jaar lang onderschreven, maar de ambities later verlaagd, hoewel nieuwe wetenschappelijke inzichten om versnelling vroegen. De Staat heeft wel plannen voor een verre toekomst en voor andere regeringen, maar neemt geen maatregelen om een geloofwaardig reductiepad zeker te stellen. Dit terwijl de Staat volgens zijn eigen beleidsdoelstellingen voor een verre toekomst ten minste 28% zou moeten reduceren in 2020. De Staat blijft ver achter in de volle wetenschap dat 25% al *de onderkant van de bandbreedte is* om de tweegradendoelstelling te behalen, en *veel te weinig* is om de temperatuur onder de anderhalve graad te houden. Het hof heeft verder overtuigend geoordeeld dat adaptatie zonder meer te kort schiet, dat de Staat zich niet achter andere landen mag verschuilen en dat langer wachten ontoelaatbaar riskant is en alleen maar leidt tot hogere maatschappelijke kosten.

93. Het hof heeft daarmee, in navolging van de rechtbank, nauwgezet verantwoord waarom in deze zaak de absolute ondergrens is bereikt van de politieke beoordelingsvrijheid. Daarmee hebben het hof en de rechtbank die vrijheid gerespecteerd. De Staat heeft echter geen beleidsvrijheid om een ontoelaatbare gevaarstelling in stand te houden. Een Staat die een internationaal geaccepteerde reductienorm onderschrijft, mag daaraan worden gehouden. Een Staat die langjarig te weinig doet aan mitigatie en de ambities zelfs verlaagt, moet dat kunnen verantwoorden. En een Staat die reductie-ambities stelt voor een verre toekomst, moet kunnen aantonen dat het pad daar naartoe geen ontoelaatbaar risico vormt voor de door het recht beschermde belangen van de burger. De Staat heeft dat niet aangetoond. Dáárom zijn de grenzen van de beoordelingsvrijheid van de Staat bereikt.
94. Als de rechter zelfs onder deze omstandigheden pas op de plaats moet maken, dan bestaat geen rechtsbescherming tegen de Staat voor zijn bijdrage aan een gevaarlijke klimaatverandering. Dan ligt dit risico uitsluitend in het politieke domein. Een democratisch gekozen meerderheid, die gevangen in een patstelling veel te weinig doet, zou dan zonder rechterlijke bemoeienis iedereen naar de gallemiezen mogen laten gaan. Dat mag niet de uitkomst zijn van deze zaak. Rechtsbescherming is er niet alleen voor individuen en minderheden, maar zonder twijfel ook voor velen, tegen een gebrek aan actie om een gevaar dat iedereen raakt te beperken.
95. Dat past ook in de ontwikkeling dat de "politiek" al lang niet meer als enige het algemeen belang behartigt. De "politiek" heeft het democratische primaat, maar heeft dat niet in isolement en niet exclusief.⁴⁸ Ook de rechter heeft daarin een belangrijke rol. De wetgever heeft nu eenmaal collectieve rechtsbescherming gewild, ook tegen overheden en ook als het recht schuurt met het politieke domein en het algemeen belang raakt. Al drie decennia wordt die rechtsbescherming in de praktijk geboden. Dat is begonnen in de jaren '80 van de vorige eeuw met milieuzaken en uitgebreid tot vele maatschappelijke terreinen. De SGP-zaak is een belangrijk voorbeeld waarin de Hoge Raad een constitutioneel gevoelige kwestie niet heeft geschuwd. De uitspraken van rechtbank en hof vinden hierin een langjarige legitimatie.⁴⁹
96. In zoverre zijn de uitspraken in deze zaak juridisch niet baanbrekend. Baanbrekend is dat de rechters zich hebben uitgesproken over existentieel bedreigende klimaatverandering. De specifieke aard

⁴⁸ Vgl. ook art. 6:168 BW.

⁴⁹ Zie hoofdstukken 1, 3 en 7 Verweerschrift.

van het risico, het langjarig nalaten van de Staat, het gat met andere Europese staten, de afwijking van eigen beleidsdoelstellingen, de internationale dimensie en de enorme noodzaak van urgente reductiemaatregelen, nu het nog kán: het maakt deze zaak uniek.

97. Daarom is ook goed uitlegbaar dat de uitspraken in deze zaak geen precedent zetten voor een "meebesturende rechter". De uitspraken in deze zaak laten zich daarom ook niet aangrijpen voor "rechterlijke regulering" van risico's op andere gebieden. In de krant is wel geroepen dat een volgende collectieve actie zal kunnen gaan over de 2% afspraak in NAVO-verband.⁵⁰ De vergelijking gaat mank. De 25-40-norm is door de Staat onderschreven en berust op door de wetenschap gesteunde mondiale consensus. Dat geldt niet voor de 2% NAVO-afspraken. Als de 2% niet gehaald wordt, heeft dat niet noodzakelijkerwijs ernstige gevolgen. Als de wereld niet tijdig de uitstoot van broeikasgassen terug brengt, dan zijn de gevolgen wel enorm en onomkeerbaar. De Staat kán daar wat aan doen door zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de uitstoot vanaf zijn territorium, waarover de Staat zelf controle heeft.
98. Dan resteert nog de vraag of de rechter aan de Staat een concreet reductiebevel mag opleggen.
99. Dit is een belangrijke vraag waarop een duidelijk antwoord past. Voor Urgenda staat vast dat als de rechtbank en vervolgens het hof niet een concreet reductiebevel hadden gegeven, de Staat niet in beweging was gekomen, zoals na het arrest van het hof eindelijk lijkt te gebeuren. Een verklaring voor recht dat de Staat zich meer moet inspannen en zelfs ook een verklaring dat de Staat ten minste 25% moet reduceren per 2020, zou zonder twijfel veel minder effectief zijn geweest. Een concreet reductiebevel is de rechterlijke maatregel die bij uitstek de ernst en urgentie van het klimaatprobleem weerspiegelt.
100. De rechters hebben die 25% niet zelf bedacht, maar gebaseerd op het feitelijk noodzakelijke reductieminimum voor een land als Nederland, zoals dat in opeenvolgende COP besluiten is erkend. Het is lager dan wat Nederland als afgeleide van haar eigen doelstellingen per 2030 en 2050 zou moeten doen, om op een geloofwaardig reductiepad te komen. Een bevel voor dit minimum, aan de onderkant van de 25-40 bandbreedte, respecteert de beoordelingsvrijheid van de Staat, juist omdat het een minimum is: lager kan niet, terwijl dit minimum wél haalbaar is.

⁵⁰ Verweerschrift nr. 581.

101. Het reductiebevel treedt daarom niet in de beoordelingsvrijheid van de Staat. Het is ook geen wetgevingsbevel.⁵¹
102. De Hoge Raad heeft in het vorige decennium beslist dat het binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen niet aan de rechter is om aan de wetgever te bevelen een bepaalde wet tot stand te brengen. Urgenda heeft daarom ook geen wetgevingsbevel gevraagd en de rechters hebben dat ook niet gegeven. Het reductiebevel dwingt ook feitelijk niet tot wetgeving. Het hof heeft dat vastgesteld. Onbegrijpelijk is het niet. Urgenda heeft van meet af aan gewezen op een groot aantal maatregelen die de Staat kan nemen, waarvoor geen wetgeving is vereist en waarbij de Staat een ruime beoordelingsvrijheid heeft. De regering kan zonder wetgeving het energieverbruik in het bedrijfsleven beperken, duurzame energie subsidiëren, milieuvoorschriften aanscherpen en nog veel meer, zoals het aansturen op een klimaatakkoord.⁵² Urgenda heeft inmiddels een lijst van 40 mogelijke maatregelen opgesteld die zij op 24 juni samen met meer dan 500 partijen aan het kabinet zal overhandigen.
103. Zelfs als door zijn keuze om na 2015 geen uitvoering te geven aan het rechtbankvonnis, de Staat nu nog slechts met wettelijke maatregelen aan het bevel zou kunnen voldoen, geldt bovendien dat het reductiebevel op geen enkele wijze de inhoud van die maatregelen voorschrijft. Het bevel laat de Staat volledig vrij in zijn keuze van middelen en doelen, en reeds daarom is geen sprake is van een 'specifiek wetgevingsbevel' zoals in de rechtspraak van het vorige decennium. Bovendien gelden de verplichtingen van het EVRM voor de Staat als zodanig. De interne constitutionele verhoudingen kunnen niet rechtvaardigen dat effectieve rechtsbescherming wordt ontzegd, omdat een deel van vele mogelijke maatregelen wetgeving vereist of daarmee eenvoudiger zou kunnen worden.
104. Daarbij is in deze procedure niet van belang hoe de situatie nu is, maar hoe die in het verleden was. De Staat schernt al sinds 2007 met de noodzaak van een reductie van 30% per 2020. De Staat weet sinds 2013 dat de rechter zich hierover zou gaan uitspreken en in 2015 gaf de rechtbank haar reductiebevel. De Staat had alle tijd om de bevolen reductie te bereiken zonder wetgevende maatregelen. Als die mogelijkheden nu beperkter zouden zijn geworden, dan is dat omdat de Staat geen maatregelen heeft genomen na het vonnis, maar heeft gespeculeerd op winst in appel. De Staat zat eind 2018 nog steeds op maar 14,5 %. Dat komt voor zijn rekening. Het is in een rechtstaat niet aan-

⁵¹ Zie hoofdstuk 7 Verweerschrift.

⁵² MvA nr. 4.27, 7.56 en CvR nr. 92.

vaardbaar als een rechterlijk bevel juist door het te negeren bij de hogere rechter zou kunnen worden aangevochten.

105. Daarmee ronden wij af. Urgenda meent dat de rechtbank en het hof solide uitspraken hebben gedaan, die in de pas lopen met de grote maatschappelijke zorg over klimaatverandering en die internationaal begrijpelijkerwijs impact hebben gehad. Urgenda vraagt de Hoge Raad die uitspraken te bekrachtigen.
