

Gerechtshof Den Haag
Mondelinge behandeling: 28 mei 2018, 09.30 uur
Kenmerk: 200.178.245/01

PLEITAANTEKENINGEN

van mr. J.M. van den Berg

inzake

STICHTING URGENDA

gevestigd te Amsterdam,
geïntimeerde in principaal appel,
appellante in incidenteel appel,
eiseres in eerste aanleg,
advocaten: mrs. J.M. van den Berg en M.E. Kingma

tegen:

DE PUBLIEKRECHTELIJKE RECHTSPERSOON DE STAAT DER NEDERLANDEN

gevestigd te Den Haag,
appellant in principaal appel,
geïntimeerde in incidenteel appel,
gedaagde in eerste aanleg,
advocaten: mrs. G.J.H. Houtzagers en E.H.P. Brans

Edelgrootachtbaar college,

1. Als ik sommige krantenberichten moet geloven, gaat deze zaak over de vraag of dit land bestuurd wordt door democratisch gekozen politici, of door actiegroepen in samenwerking met de rechter. Dan kun je volgende keer ook gaan procederen over de hoogte van de uitkeringen en de pensioenen, of over de hoogte van de defensie-uitgaven, zou volgens een krantenbericht een zeker parlamentslid gezegd hebben in reactie op het Urgenda vonnis. Dat is een karikatuur van waar het in deze zaak werkelijk over gaat.
2. De centrale stelling van deze rechtszaak is dat er, bovenop de natuurlijke klimaatprocessen, een door de mens veroorzaakte mondiale opwarming en klimaatverandering gaande is die uitzonderlijk grote schades en risico's gaat geven als ze niet wordt afgeremd en tot stilstand wordt gebracht vóórdát de planeet met 2° is opgewarmd.
3. Deze gevaarlijke klimaatverandering kunnen we afremmen en stopzetten - want ze wordt door onszelf *veroorzaakt*: met onze emissies. Pas als al onze emissies ophouden, komt de opwarming en dus de klimaatverandering tot stilstand. Zo simpel is het. Vooral CO₂ blijft eeuwen aanwezig in de atmosfeer en zorgt ervoor dat opwarming nauwelijks terug te draaien is, zeker niet binnen enkele generaties. Elke emissie is er eigenlijk al één teveel.
4. De Nederlandse emissies dragen bovenmatig veel bij aan de klimaatverandering die gaande is. Als alle andere landen net zo veel gaan uitstoten per inwoner als Nederland, zitten we nog deze eeuw op meer dan 4° opwarming. Ook als de huidige mondiale emissietrends niet veranderen, wordt het deze eeuw 4° warmer. Een planeet Aarde die 4° warmer is, zal onherkenbaar zijn vergeleken met de wereld die wij kennen. Het weer zal anders en extremer zijn, ecosystemen storten in, de biodiversiteit holt terug. De landkaarten veranderen omdat de zeespiegel stijgt. Nederland krijgt problemen met water: extreme regen uit de lucht, sterk veranderde afvoeren van de grote rivieren, hogere zeespiegel.
5. Urgenda vraagt bescherming tegen die gevaren. De Staat kan die klimaatverandering weliswaar niet in zijn eentje tegenhouden - over de emissies in andere landen heeft de Staat niets te vertellen - maar de Staat moet volgens Urgenda wel ophouden een van de grootste veroorzakers te zijn. Dat is toch wel het minste.
Urgenda vindt dat het Nederlandse emissieniveau een onaanvaardbaar gevaarlijk uitstootgedrag oplevert, omdat Nederland daarmee bovenmatig veel bijdraagt aan het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering, bijzonder gevaarlijk ook voor Nederland.
6. Het gaat in deze zaak dus om gevaarstelling, om risicovol gedrag waartegen Urgenda rechtsbescherming vraagt. Urgenda verlangt dat de Nederlandse uitstoot wordt teruggebracht naar een niveau dat uit oogpunt van risicobeheer aanvaardbaar is. Elke emissie is er een teveel, maar zero-emissies is op dit moment veel teveel gevraagd en ook niet strikt noodzakelijk. Maar

een vermindering van de Nederlandse jaaruitstoot in 2020 met minstens 25% ten opzichte van de jaaruitstoot van 1990, is volgens Urgenda het absolute minimum van wat, uit een oogpunt van risicobeheer, nog aanvaardbaar Nederlands uitstootgedrag is. De rechtbank heeft Urgenda daarin gelijk gegeven.

7. Bescherming van lijf en goed en van de eigen leefomgeving tegen klimaatrisico's die volgens de stand der wetenschap reëel en potentieel catastrofaal zijn, vind ik van een heel andere orde van grootte dan de hoogte van de uitkeringen of de defensie-uitgaven. Dat de hoogte van de uitkeringen of de defensie-uitgaven een zaak is voor de politiek en niet voor de rechter, daar ben ik het graag mee eens.
8. Maar als de stelling is, dat de Nederlandse politiek het *recht* heeft een beleid te voeren dat grote gevaren en risico's oplevert voor de Nederlandse ingezetenen en anderen, en dat de rechter daar dan niets over mag zeggen, dan denk ik dat dit niet is hoe onze Nederlandse rechtsstaat in elkaar zit en dat we daar ook heel ver vandaan moeten blijven. Terecht dat de rechtbank heeft ingegrepen.

Het klimaatprobleem

9. Een van de grote problemen van klimaatverandering is dat mensen zich maar moeilijk kunnen voorstellen hoe groot en ernstig die gevaren inderdaad zijn. Een opwarming met 2° klinkt als helemaal niks om je zorgen over te maken. Elk gevoel van urgentie ontbreekt.
10. Ons beperkte voorstellingsvermogen is hier geen goede raadgever. Waar wij onszelf een voorstelling van kunnen maken, is in ons brein gevormd door de ervaringen van 200.000 jaar menselijke evolutie. Door de bedrading van ons brein kunnen wij maar moeilijk geloven dat wij urgent vandaag ons gedrag ingrijpend zouden moeten aanpassen omdat anders over veertig of tachtig jaar iets gebeurt dat wij erg zouden moeten vinden maar geen enkele voorstelling bij hebben.
11. Daarom staat in de vierde overweging van het Akkoord van Parijs, dat 'the best available *scientific knowledge*' de basis moet zijn voor het handelen van de internationale gemeenschap. Voor de wetenschap is ons menselijk voorstellingsvermogen namelijk geen graadmeter voor of iets wáár is. De wetenschap vertelt ons wat *is*, verklaart de feiten zoals ze *zijn*, of wij ons daar nu een voorstelling van kunnen maken of niet.
12. Ik wil een aantal bevindingen en conclusies van de wetenschap presenteren over de huidige en verwachte klimaatverandering, aan de hand van enkele dia's.

Het vonnis en Meyer

13. Uw hof heeft aan Urgenda gevraagd te reageren op het artikel van de heer Meyer. Ik vermoed dat u zijn mening belangrijk vindt omdat hij binnen het IPCC was aangesteld als editor/coördinator van het AR5 Synthesis Report. Ik zal daarom uitgebreid reageren.
14. De eerste paragraaf van zijn artikel heeft als kopje “aanscherping klimaatbeleid is hard nodig”. Je zou het kunnen lezen als één grote steunbetuiging aan Urgenda dat er méér moet gebeuren. Alleen voegt hij er in de volgende paragrafen aan toe: “Maar je hebt het niet van de wetenschap of het IPCC, die hebben dat niet gezegd.”
15. Want in de tweede paragraaf schrijft hij dat de keuze voor 2° als grens voor gevaar, willekeurig is en niet van de wetenschap komt, en in de derde paragraaf dat de eis van 25% emissiereductie in 2020, wetenschappelijk ongefundeerd is. Maar we moeten dus wél dringend het klimaatbeleid aanscherpen. Dat lijkt strijdig.
16. Ik denk dat ik Meyer wel begrijp, en hij heeft gelijk.
De wetenschap kan ons vertellen wat *is*, maar niet wat *moet*.
De wetenschap kan ons vertellen wat de feiten zijn, maar niet welke consequenties we aan die feiten moeten verbinden. Dat is niet aan de wetenschap. Zeker ook vanwege de grote politieke gevoeligheden, wil het IPCC daar ver vandaan blijven. Dat zou het gezag aantasten van het IPCC als onpartijdige bron van de beste wetenschappelijke kennis.
17. Het IPCC zegt dat wetenschappelijk vast staat dat elke extra emissie leidt tot extra opwarming en dat naarmate de opwarming toeneemt, de nadelen en risico's van klimaatverandering evenredig, geleidelijk, méé toenemen. U zag dat al op de sheet.
Deze kennis over de werking van het klimaatsysteem, plaatst ons voor een moeilijke keuze. Welke mate van opwarming vinden wij *onaanvaardbaar* vanwege de daaraan klevende nadelen en risico's, afgewogen tegen de moeite die het ons zal kosten om tijdig over te schakelen naar een emissieloze samenleving.
18. ‘Onaanvaardbaar’. Dat is een waardeoordeel, een normatieve keuze, waarmee een grens wordt getrokken: *dit* vind ik nog net wél aanvaardbaar, en *dat* niet meer. Dit soort keuzes maakt de politiek als zij een risicovolle activiteit wil reguleren. Dit soort keuzes maakt de rechter als hij een ongereguleerde risicovolle activiteit moet beoordelen op onrechtmatigheid. Waar de wetenschapper een glijdende, vloeiende schaal ziet van weinig gevaar naar groot gevaar, hakken politici en rechters knopen door en trekken ergens een harde grens.
19. Meyer schrijft dat de internationale politiek in 2010, in Cancún, heeft afgesproken dat de opwarming maximaal 2° zou mogen zijn maar dat dit een betrekkelijk willekeurig punt is op een glijdende schaal omdat daaronder ook al grote schade kan optreden. Klopt, zie de sheet.

Volgens de beste stand van de wetenschap beginnen de risico's al bij minder dan 1,5° en blijven ze daarna toenemen, ook nog ver voorbij 2°. Er is wetenschappelijk gezien dus niet één, scherpe en harde grens waaronder alles OK is en alles daarboven catastrofaal.

20. Volgens Meyer schreef de rechtbank ten onrechte dat het IPCC een harde grens heeft getrokken bij 2° omdat wetenschappelijk onwankelbaar vast zou staan dat het daarboven zeer gevaarlijk wordt. Als ik er met de ogen van Meyer of het IPCC naar kijk, had de desbetreffende passage in het vonnis misschien iets preciezer opgeschreven kunnen worden. Als je het vonnis in zijn geheel leest, klopt het verwijt absoluut niet en trekt Meyer die passage uit zijn verband. Is het verwijt trouwens niet een beetje academisch? In 2015 in Parijs is namelijk besloten – op basis van wetenschappelijke informatie - dat zelfs die 2° al veel te gevaarlijk is. Ik loop niettemin het vonnis met u na om te zien of de kritiek van Meyer terecht is.
21. De rechtbank heeft eerst geïnventariseerd welke mogelijke scenario's in AR4/2007 door het IPCC aan de internationale politiek zijn gepresenteerd. Daartussen zat een 450 ppm scenario dat volgens toenmalig inzicht 50% kans gaf de opwarming onder de 2° te houden. Aan dat 450 ppm-scenario had het IPCC in box 13.7 toegevoegd dat volgens een veelheid van destijds gangbare 'fairness'-benaderingen, voor het halen van dit 450-scenario de Annex I landen in 2020 hun uitstoot met 25-40% zouden moeten verminderen ten opzichte van 1990 en vandaar naar 80-95% in 2050.
22. De rechtbank vervolgt (in overweging 4.20) dat zij in het COP-besluit van 2007 geen uitdrukkelijke keuze van de internationale gemeenschap leest voor dit scenario, maar wel in het COP-besluit dat in 2010 in Cancún is genomen – en dat is precies wat Meyer zelf ook schrijft. Vervolgens stelt de rechtbank vast, als feit, dat deze 2° norm en de bijbehorende reductiepercentages van 25-40% in 2020 en 80-95% in 2050 van Cancún, internationaal én binnen de EU én door Nederland zijn overgenomen als doel en norm voor het eigen klimaatbeleid.
23. Meyer lijkt vooral te willen zeggen dat de politiek deze keuzes heeft gemaakt, dat die keuzes wetenschappelijk gezien betrekkelijk willekeurig zijn en dus niet aan de wetenschap toegeschreven mogen worden. Maar dat doet de rechtbank ook niet. De rechtbank stelt feitelijk vast dat wereldwijd de politieke gemeenschap voor deze specifieke norm gekozen heeft, en heeft daaruit de conclusie getrokken dat er dus kennelijk een wereldwijd *normbesef* is dat de opwarming niet groter dan 2° mag worden en Annex I-landen *daartoe* een 25-40% reductie in 2020 moeten realiseren.
24. De rechtbank heeft zich vervolgens bij dit wereldwijde normbesef aangesloten. De rechtbank heeft niet een eigen norm willen bedenken als de hele wereld het eens is dat het 2° moet zijn en 25-40% in 2020 voor Annex I landen. Dán zou een rechter pas buiten zijn boekje gaan.

25. Wetenschappelijk is sprake van een glijdende schaal van weinig gevaar naar groot gevaar. Maar om wetenschappelijke kennis te vertalen naar maatschappelijke actie, moet er op een gegeven moment ergens een grens worden getrokken. Die grens is door de internationale gemeenschap in 2010 in Cancún getrokken bij 2°.
26. Het is de keuze van de internationale gemeenschap geweest om dáár de grens te trekken, en niet ergens anders. Daarmee is de 2° grens algemeen aanvaard als *gedragsnorm* voor hoeveel de wereld nog *mag* uitstoten. En dan kun je niet zeggen dat aan die norm geen maatschappelijke betekenis toekomt, omdat wetenschappelijk gezien de keuze ook anders had kunnen uitvallen; dat debat is voorbij, díe keuze is gemaakt.
27. De keuze voor het 2° doel is dus een keuze voor de maatschappelijke gedragsnorm: “*de wereld zal niet méér mogen uitstoten dan leidt tot 2 °C*”.
28. Door die keuze doet het er eigenlijk niet meer toe hoe deze norm tot stand gekomen is, en of hij willekeurig is of op een wankle basis berust. Als dat zo is en de gedragsnorm niet het maatschappelijk gewenste doel dichterbij brengt, zal er te zijner tijd consensus ontstaan dat de norm moet worden veranderd.
29. In dit geval is de consensus inderdaad veranderd. En opnieuw op basis van de klimaatwetenschap. AR5/2014 maakte duidelijk dat de gevaren van 2° opwarming groter waren dan eerder door de wetenschap werd gedacht. *Onaanvaardbaar* groot, was de internationale reactie. De nieuwe consensus was daarom dat de opwarming *ruim beneden* de 2° moet blijven met een streven naar 1,5°.
30. De nieuwe algemeen aanvaarde gedragsnorm is geworden: “*gij zult niet méér uitstoten dan leidt tot ruim beneden de 2° en streven naar 1,5°.*” Deze nieuwe consensus is vastgelegd in het Akkoord van Parijs, een verdrag dat door alle landen is getekend. Het wereldwijd gedeelde normbesef dat 2° opwarming echt *onaanvaardbaar* gevaarlijk is, is daarmee gegoten in het juridisch beton van een bindende internationale verplichting.
31. Idem dito voor Meyers kritiek over dat reductiepercentage van 25-40% in 2020. Inderdaad, of dit een eerlijke verdeling is, is niet een wetenschappelijke vraag, dat beweert AR4 ook niet en de rechtbank evenmin. AR4 zegt wel dit voorgestelde reductiepercentage van 25-40% in 2020 gebaseerd is op een inventarisatie van de gangbare opvattingen, wereldwijd, over wat een rechtvaardige verdeling van de inspanningen zou zijn. Dat percentage is dus niet uit de lucht gegrepen of arbitrair.
32. Maar zelfs dan. Het enige dat er toe doet, is dat de internationale gemeenschap in 2010 in Cancún voor *dit* percentage gekozen heeft als gedragsnorm voor Annex I-landen, en niet voor een ander percentage. Ondanks alle verschillen in opvattingen in het klimaatdebat over wat rechtvaardig

zou zijn, bestond en bestaat wereldwijde overeenstemming over de rechtvaardigheid van dit verdelingspercentage van de noodzakelijke mondiale inspanning.

33. Die maatschappelijke consensus bestaat nog steeds, want in vrijwel elke COP-Decision na Cancún, ook die van november 2017 weer, wordt door de internationale politieke gemeenschap terugverwezen naar deze norm, met de aansporing dat elk land zijn reductie-inspanningen voor het jaar 2020 moet opvoeren¹. Het reductiepercentage van 25-40% representeert dus een internationaal gedeeld normbesef over wat Annex I landen moeten doen om te zorgen dat de opwarming niet onaanvaardbaar gevaarlijk wordt. Terecht heeft de rechtbank zich bij dat normbesef aangesloten.
34. Misschien toch wel aardig, en voor wat perspectief. Op zijn website² heeft Meyer een open brief geplaatst die hij op 1 mei 2018 geschreven heeft aan minister Wiebes. Een van de mede-auteurs is Bert Metz, die co-chair was van de WGIII-rapporten van AR3 en AR4. De brief is een brandbrief om maatregelen te treffen die al vóór 2030 tot negatieve emissies kunnen leiden. Ze schrijven dat het belangrijk is voor Nederland zélf om te streven naar niet-méér-dan 1,5° opwarming, want ook onder 2° opwarming kan al grote schade worden toegebracht aan koraalriffen, tropisch regenwoud en landbouw. En ook zij wijzen op het risico van 2,5-3 m zeespiegelstijging deze eeuw en 12,5 m in 2500 en dat dit desastreus zou zijn voor Nederland. En dan volgt: *“Voor Nederland moet dit een belangrijke reden zijn er **alles** aan te doen om de mondiale opwarming door de uitstoot van broeikasgassen tot 1,5° te beperken.”*
35. In het boek ‘The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary’ waarvan ik al wat pagina’s stuurde, wordt dezelfde conclusie getrokken. Op bladzijde 387 wordt geconcludeerd dat het Akkoord van Parijs weliswaar nergens reductiepercentages noemt, maar dat voor de ontwikkelde landen, gelet op hun hoge emissies, nu en in het verleden, zowel in absolute aantallen als per hoofd bevolking, en gelet op de middelen waarover zij beschikken, alles minder dan hun ‘best efforts’ om zo snel mogelijk op zero-emissies uit te komen, aan geen enkele redelijke toets van rechtvaardigheid voldoet.

Nederlandse uitstoot

36. Dat doet de vraag opkomen: hoe doet Nederland het eigenlijk?
37. Deze grafiek van 17 mei jl. op de website van het RIVM, zegt het eigenlijk al in één oogopslag. Oranje is de CO₂ uitstoot van onze elektriciteitscentrales, donkergroen de overige CO₂ uitstoot, en lichtgroen de uitstoot van alle andere broeikasgassen samen. U ziet dat de Nederlandse uitstoot volstrekt gedomineerd wordt door CO₂, het meest schadelijke broeikas-gas omdat het niet verdwijnt, en dat uitgerekend *die* uitstoot niet afneemt. De donkerblauwe balk laat zien hoe groot de uitstoot maximaal mag zijn bij een 25% reductie in

¹ Zie de opsomming in de memorie van antwoord al. 6.18 en de COP-Decisions in **producties 119 t/m 123**

² <http://climatecontact.nl/activiteiten/activiteiten/> onder: publicaties (geraadpleegd 26 mei 2018)

2020 – waar het huidige kabinet niet aan wil voldoen, vandaar dit hoger beroep. De lichtblauwe balk laat de 49%-reductie zien die volgens het huidige kabinet gerealiseerd moet worden - in 2030. Iets wat volgende kabinetten moeten doen..

38. De grafiek hoort bij de publicatie van het officiële RIVM rapport waarmee Nederland rapporteert, zoals het VN klimaatverdrag eist, wat de Nederlandse uitstoot is. Het rapport bevat een publiekssamenvatting. Daaruit haal ik de volgende gegevens.
39. Kijken we alleen naar CO₂, dan is de Nederlandse jaaruitstoot alleen in 2014 lager geweest dan in 1990. Sindsdien is de uitstoot weer met 5% toegenomen. In 2016 was de jaaruitstoot CO₂ 1,6% hoger dan in 1990.
Terzijde: het CBS berichtte op 15 mei, dat in kwartaal 1 van 2018 de CO₂-uitstoot 2,5% groter was dan in kwartaal 1 van 2017.
40. Terug naar het officiële RIVM Inventory-rapport: kijken we naar de uitstoot van alle broeikasgassen gezamenlijk – en daarover gaat deze rechtszaak - dan was in 2016 de jaaruitstoot met 12,4% gereduceerd ten opzichte van 1990.
Het RIVM voegt eraan toe dat in 2017 de emissiereductie 13% was. Volgens de Cancún-afspraken is het noodzakelijk dat Nederland minstens 25% reductie haalt in 2020.

[Urgenda neemt aan dat bij deze cijfers al gebruik is gemaakt van de nieuwe en voor de Staat veel gunstiger rekenmethode. Het roept vragen op als ineens een rekenmethode wordt veranderd. Voor zover Urgenda heeft begrepen, is de nieuwe rekenmethode beter in overeenstemming met de IPCC-methodiek. Dat uit het gebruik van die nieuwe methodiek blijkt, dat Nederland het in tonnages nóg slechter doet dan altijd gedacht, maar in percentages méér gereduceerd heeft, is een consequentie van het feit dat de internationaal aanvaarde reductienorm nu eenmaal in percentages is uitgedrukt.]

41. Het kabinet Balkenende IV besloot in 2007 dat het ongeloofwaardig zou zijn als Nederland in 2020 minder dan 30% gereduceerd zou hebben. Urgenda heeft een rode lijn in de CBS-grafiek getrokken om te laten zien, hoe het emissieverloop dan zou zijn geweest. Alles wat boven die rode lijn ligt, is extra uitstoot en dus *onomkeerbare* extra opwarming die eigenlijk niet had mogen plaatsvinden volgens Balkenende IV. Je kunt zo'n lijn ook trekken vanaf de uitstoot in 2015, het jaar van het Urgenda vonnis, naar 25% in 2020. U ziet: het Urgenda vonnis staat méér emissies toe dan volgens het kabinet Balkenende geloofwaardig is als je zegt het 2° doel te willen halen. Maar u ziet dat ook die rode lijn nog overschreden wordt. Terwijl de aanscherping van het 2° doel in het Akkoord van Parijs dwingt tot méér en snellere reducties.
42. De nieuwe regering wil uitstel naar 2030, en kennelijk tot die tijd geen normering van de Nederlandse uitstoot. Overigens is ook die 49% in 2030 nog op geen enkele manier geborgd.

Urgenda heeft dus groot belang bij vasthouden aan en handhaving van het reductiebevel.

43. Tot zoverre de feiten, volgens de beste stand van de menselijke wetenschap, verzameld door het IPCC. De 2° grens is dus wetenschappelijk wel relevant. Weliswaar is de 2° grens geen “magische” grens waarboven alles misgaat, en waaronder alles hetzelfde blijft, maar bij een opwarming van de aarde van rond de 2° zullen er wel ‘tipping points’ worden overschreden, waardoor de wereld te maken krijgt met onomkeerbare effecten aan bijvoorbeeld de arctische ijskap.³ Maar de rechtszaal is niet de plaats voor een wetenschappelijke verhandeling, en Urgenda vraagt het hof ook niet om een wetenschappelijk oordeel te vormen, maar om zich aan te sluiten bij een internationaal vastgestelde norm. Mocht het hof toch behoefte hebben aan meer toelichting op dit punt, dan zou Urgenda die in een akte na pleidooi kunnen geven en zij biedt dat ook aan.

Van kennis naar actie: wat te doen?

44. De wetenschap vertelt ons niet, dat we met die kennis ook iets moeten doen. Dat is waar en tegelijk is het flauwekul.
45. Want elk rationeel denkende mens die de wetenschap accepteert en enig ethisch besef heeft, zal tot de conclusie komen dat de gevaren van onze uitstoot in hoog tempo onaanvaardbaar groot aan het worden zijn, en dat dús we in actie moeten komen. En dat onze acties adequaat moeten zijn, d.w.z. goed genoeg om die onaanvaardbare gevaren te voorkomen.
46. Deze rechtszaak gaat over de vraag: is wat Nederland doet, goed genoeg?
47. Op een bepaalde manier is het antwoord verrassend simpel. Als elk land dezelfde hoge uitstoot per inwoner zou hebben als Nederland, dan zou de wereldwijde uitstoot op die moment dubbel zo hoog zijn als dat hij nu is. Het huidige wereldwijde emissie traject leidt ons al naar een opwarming van ruim boven de 3 graden. Stoot ieder land per inwoner evenveel uit als Nederland, dan schieten we daar ver overheen en wordt de temperatuur ver boven de 4°, met catastrofale gevolgen. Nederland loopt dan op termijn onder en is geen bewoonbare plaats meer. Als elk land zou doen wat Nederland doet, dan zijn wij hier het haasje.
Ik denk dat dit besef een centrale rol moet spelen in uw gedachten.
48. De politieke werkelijkheid is minder simpel. Dat komt vooral doordat er meer dan 200 landen zijn die allemaal uitstoten en dus samen het gevaar veroorzaken, maar met grote onderlinge verschillen in uitstoot. Elk land kan zich voor zijn eigen verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke gevaarstelling verstoppen achter wat de 199 anderen doen, en verlangen dat er eerst een *eerlijke* verdeling van de inspanningen moet komen.

³ Zie bijvoorbeeld **productie 151**

49. En dan komt er politiek overleg en komen er politieke afspraken, of pogingen daartoe, over de onderlinge verdeling van de inspanningen. De op dit moment gemaakte afspraken, en daaronder reken ik ook de Cancún-pledges, zijn bij lange na niet goed genoeg om het 'onaanvaardbare' gevaar te voorkomen.
50. Over die afspraken. De wetenschap zegt dat alle CO₂-uistoot bij elkaar optelt omdat CO₂ heel erg lang niet meer weggaat. En we hebben al heel veel uitgestoten sinds ongeveer 1800.
51. In Cancún is afgesproken dat in totaal méér uitstoten dan leidt tot 2° opwarming, onaanvaardbaar gevaarlijk is. Om onder die norm te kunnen blijven, is in Cancún afgesproken dat de Annex I-landen hun uitstoot met 25-40% verminderd moeten hebben in 2020⁴. Deze landen hebben namelijk nog steeds de grootste uitstoot, terwijl het vollopen van de atmosfeer tot nu toe vrijwel uitsluitend op hun conto komt, en zij zijn bovendien rijk genoeg om een technologische ommezwaai te kunnen maken.
52. Deze Cancún-afspraken drukken een mondiaal gedeeld normbesef uit. Wij mogen niet méér uitstoten dan leidt tot 2 °C, en Annex I-landen moeten daarom hun uitstoot in 2020 verminderd hebben met 25-40%.
'Niet mogen'. 'Moeten'. De woordkeus maakt duidelijk: Dit zijn gedragsnormen.
53. Nog preciezer geformuleerd: dit zijn gekwantificeerde gedragsnormen voor uitstoot. Gekwantificeerd, dus objectief, concreet, meetbaar. En in dit geval bovendien mondiaal geaccepteerd.
54. Met dit soort gekwantificeerde normen kunnen rechters prima uit de voeten. Een rechter die zo een norm hanteert als 'judicial standard' om de rechtmatigheid van het Nederlands uitstootgedrag te meten en te beoordelen, doet niet aan politiek of aan zijn eigen hobby of zijn persoonlijke mening. Die gebruikt een algemeen aanvaarde, objectieve, gekwantificeerde maatstaf. En dat is precies wat de Haagse rechtbank heeft gedaan.
55. De Cancún-opvattingen over wat de norm moet zijn, zijn later veranderd. Sinds 2015 is de consensus dat het gevaarlijk is om méér uit te stoten dan leidt tot 'ruim beneden' 2°. Zo'n uitstootgedrag is onaanvaardbaar.
Deze nieuwe gedragsnorm is daarna gegoten in het spreekwoordelijk beton van een internationaal verdrag, het Akkoord van Parijs, dat vervolgens ongekend snel wereldwijd is geratificeerd. Wat sinds Cancún al geaccepteerd was als 'soft law', als mondiaal gedeeld normbesef, werd daarmee in Parijs aangesterkt tot internationaal 'hard law'.

⁴ Een aantal landen heeft vervolgens ook de suggestie uit Box 13.7 van de bijbehorende 80-95% in 2050 overgenomen als norm voor het eigen klimaatbeleid.

Soft law vs hard law (reflexwerking)

56. In het internationale recht zie je voortdurend hoe ‘soft law’ zich ontwikkelt naar ‘hard law’, maar je komt het verschijnsel minstens net zo vaak tegen in het Nederlands recht. Je ziet het als de wetgever besluit om jurisprudentie van de rechter te codificeren. Wat volgens de rechter een *ongeschreven* rechtsregel is van maatschappelijke behoorlijkheid, wordt dan later door de wetgever aangesterkt tot een wettelijk vastgelegde, *geschreven* rechtsregel. Zoals de Hoge Raad het onlangs⁵ formuleerde: *“Dat deze verplichting pas nadien in regelgeving is vastgelegd, laat onverlet dat de norm al voordien tot ontwikkeling was gekomen. De vastlegging in geschreven recht vormde veeleer de bevestiging daarvan.”*
Met andere woorden: niet elke rechtsregel staat in de wet. Er zijn ook ongeschreven rechtsregels.
57. Het mondiale normbesef dat óók al was vastgelegd in de soft law van Cancún, namelijk dat Annex I-landen hun uitstoot in 2020 met minstens 25-40% verminderd moeten hebben, is *niet* overgenomen in het Akkoord van Parijs omdat dit verdrag gaat over de periode na 2020. Bovendien is het grote twistpunt hoe de mondiale inspanningen na 2020, onderling verdeeld moeten worden .
58. De Staat ontkent niet dat in Cancún inderdaad een reductie van 25-40% in 2020 is afgesproken voor landen als Nederland. Maar de Staat meent dat aan die percentages geen enkele betekenis toekomt zolang ze niet zijn gegoten in het beton van een internationaal verdrag of gebeiteld in het graniet van een Nederlandse wet.
59. De Staat zegt eigenlijk: zolang die norm, dat normbesef niet is vastgelegd in een *geschreven* rechtsregel, is het geen *rechtsregel*. En ben ik er dus niet aan gebonden. Voor het Nederlands klimaatbeleid gelden volgens de Staat geen geschreven rechtsregels en dus mag de rechter niets vinden van zijn klimaatbeleid. De regering wordt al gecontroleerd door het parlement. Ik zet het nu wat scherp neer, maar dit is in essentie wel de stelling van de Staat.
60. Die stelling is onjuist. Als gezegd: er zijn ook *ongeschreven* rechtsregels, die niet in de wet staan. Dat staat zelfs in de wet. In artikel 6:162 BW staat dat gedrag onrechtmatig is als het strijdig is met de *geschreven* rechtsregels van de wetgever, of als het strijdig is met de *ongeschreven* rechtsregels van maatschappelijke behoorlijkheid en zorgvuldigheid. En die ongeschreven rechtsregels van maatschappelijke behoorlijkheid gelden volgens vaste rechtspraak net zo hard voor de regering⁶ als voor haar onderdanen.
61. Als er geen geschreven rechtsregels zijn waarmee de Nederlandse uitstoot aan banden wordt gelegd, dan betekent dat dus niet dat er geen rol meer is voor de rechter. Integendeel, *juist* als de

⁵ Hoge Raad 16 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1107, rov 4.2.1, 4.2.4 en vooral 4.2.5 t/m 4.2.7

⁶ Zie Asser/Hartkamp & Sieburgh, 6-IV ‘De verbintenis uit de wet’ 2017/353 (p.350)

wetgever zwijgt, is de rechter de eerst-aangewezen om te zeggen wat de *ongeschreven* rechtsregels zijn, wat het *ongeschreven* recht eist, en om aan burgers de rechtsbescherming te verlenen van de ongeschreven rechtsregels van maatschappelijke behoorlijkheid.

62. Voor de vraag wat in dit geval de ongeschreven rechtsregels inhouden, heeft de rechtbank zich, als gezegd, aangesloten bij het wereldwijd gedeelde Cancún-normbesef. Reflexwerking. De Staat klaagt nu dat de rechtbank daarmee aan de ‘soft law’ van Cancún dezelfde juridische status heeft toegekend als een betonnen verdragsbepaling of een granieten Nederlandse wet.
63. Dat verwijt klopt niet. Dat is niet wat de rechtbank gedaan heeft. De rechtbank heeft de 25-40% reductienorm uit Cancún weliswaar beschouwd als een belangrijke norm waaraan ook de Nederlandse uitstoot moet voldoen, *juist* omdat die norm wereldwijd is geaccepteerd en het Nederlands klimaatbeleid deel uitmaakt van een wereldwijde inspanning; maar *juist* omdat deze norm *niet* van verdragsrechtelijk beton of wettelijk graniet is, heeft de rechtbank de mogelijkheid open gelaten om een uitzondering te maken voor de Nederlandse uitstoot.
64. De rechtbank heeft dus tegen de Staat gezegd, en daaraan zie je dat de rechtbank de norm niet ziet als de ‘hard law’ van verdrag of wet, maar als ‘soft law’: ‘comply or explain’. Als de Staat meent goede redenen te hebben dat in zijn bijzondere geval van de norm mag worden afgeweken, dan moet hij dat uitleggen. En daarover hebben partijen bij de rechtbank gedebatteerd.

Gevaarzetting en kelderluikcriteria

65. De rechtbank heeft dat debat tussen partijen gestructureerd volgens het stramien van de Kelderluik-criteria. Die criteria worden al 40 jaar in de jurisprudentie gehanteerd om te kunnen beoordelen of een bepaalde activiteit *onaanvaardbaar* gevaarlijk is, en de rechtbank vond het dus passend om die criteria nu ook toe te passen in deze kwestie van een bijzondere gevaarzetting.
66. Voor een deel vragen die Kelderluik-criteria dat de rechter belangen tegen elkaar gaat afwegen die niet te kwantificeren zijn. Dat geeft zo’n afweging iets ongrijpbaars. Tegelijk is duidelijk, dat sommige dingen zwaarder wegen dan andere dingen.
67. De rechtbank heeft veel gewicht toegekend aan het feit dat de reductienorm van 25-40% in 2020, internationaal noodzakelijk wordt geoordeeld om de uitzonderlijk grote, planetaire gevaren van klimaatverandering te voorkomen. Ik denk dat de ernst en omvang van die gevaren inderdaad de achtergrond moeten zijn waartegen alle andere argumenten moeten worden afgezet.
68. Anderzijds heeft de rechtbank óók veel gewicht toegekend aan het feit, dat de rechter een ruime mate van politieke beleidsvrijheid moet laten aan de regering. Maar die beleidsvrijheid is niet onbeperkt, aldus de rechtbank, want in het klimaatverdrag is een aantal beginselen vastgelegd

waaraan de Staat zich heeft verplicht: bescherming van het klimaatsysteem ten behoeve van huidige en toekomstige generaties, het duurzaamheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel. Op grond van het EU-verdrag heeft de Staat zich bovendien gecommitteerd aan het beginsel van een hoog beschermingsniveau tegen gevaar, het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel. Ook artikelen 2 en 8 EVRM eisen van de Staat de hoogst mogelijke bescherming van lijf en goed van de ingezetenen, ook tegen milieugevaren. Door partij te worden bij die verdragen, heeft de Staat zich verplicht de daarin opgenomen beginselen te maken tot leidraad voor zijn handelen.

69. Gelet op de belangen die beschermd worden door de 25-40% reductienorm, in combinatie met de principes en beginselen waaraan de Staat zich verplicht heeft, moest de Staat dus met goede argumenten komen dat het, bij wijze van uitzondering, in *zijn* geval niet maatschappelijk onbehoorlijk is en niet onaanvaardbaar gevaarlijk, om de Nederlandse uitstoot niet met 25-40% te verminderen. Leg het maar uit. ‘Comply or explain’. De Staat bleek die goede argumenten eigenlijk helemaal niet te hebben.
70. En ook in hoger beroep heb ik die goede argumenten niet gehoord. De klachten van de Staat zijn van heel andere aard, namelijk dat de rechter zich er niet mee mag bemoeien; dat de rechtbank de IPCC rapporten niet snapt; en dat de rechtbank geen juridisch gewicht had mogen toekennen aan die 25-40% afspraak in Cancún omdat dit geen juridische norm is. Ik heb al uitgelegd waarom die klachten ongegrond zijn.

Uitstoot en verantwoordelijkheid

71. Er is nog een ander argument dat de Staat kennelijk heel belangrijk vindt. Op minstens vijf plaatsen in zijn memorie van grieven⁷ voert de Staat aan dat anno 2014 de Nederlandse emissies maar 0,35% uitmaakten van het wereldwijde totaal. In alinea’s 4.3 t/m 4.5 van zijn memorie presenteert de Staat in dat verband een paar tabellen met daarin cijfers die ontleend zijn aan de EDGAR database. Productie 32 van de Staat is een gedeeltelijke uitprint van deze EDGAR database.
72. Die 0,35% zijn een belangrijke bouwsteen voor het betoog van de Staat, dat Nederland al genoeg doet, dat Nederland niet de veroorzaker is van klimaatverandering, dat de Nederlandse uitstoot onbeduidend is, en dat de emissiereductie die Urgenda vraagt een vrijwel verwaarloosbaar effect heeft op de klimaatverandering. De Staat zegt dat veel belangrijker is om er éérst voor te zorgen dat ook anderen gaan meedoen. Uitstel voor Nederland, dus. De Staat verwijst daarbij expliciet naar Canada, de Verenigde Staten, Rusland, Japan, China, India, Brazilië en Indonesië.
73. Nederland kan het mondiale klimaatprobleem niet in zijn eentje oplossen, dat zegt ook het IPCC, klaagt de Staat tenslotte.

⁷ Allemaal genoemd in MvG 14.138 (voetnoot 117, p.142/162)

74. Rekenkundig gezien heeft de Staat natuurlijk gelijk. Die genoemde landen hebben allemaal een grotere uitstoot dan Nederland. Maar daarmee is niet gezegd dat ook hun verantwoordelijkheid groter is dan die van Nederland. Want het recht is geen rekenmachine, en de rechter is geen boekhouder.
75. En er valt wel het nodige af te dingen op de cijfers die de Staat presenteert. Ik heb u twee lijsten toegestuurd uit de EDGAR database, met de emissies van 208 landen bevat, gerangschikt naar omvang.⁸ Die ga ik nu met u bespreken.
76. Voor de nationale broeikasgasemissies waar het in deze zaak om gaat, is 2012 het meest recente jaar waarover EDGAR op haar website de mondiale gegevens publiceert. Volgens EDGAR bedroegen in 2012 de totale Nederlandse emissies 0,46% van het wereldwijde totaal. Daarmee stond Nederland op de 34e plaats. Slechts 33 van de 208 landen hebben een hogere uitstoot.
77. Met andere woorden: 174 landen hadden een uitstoot die nóg onbeduidender is dan de Nederlandse uitstoot. Zo héél erg onbeduidend is die Nederlandse uitstoot dus niet. Er zijn 174 landen die nóg meer reden hebben dan wijzelf om te roepen dat eerst de anderen maar eens wat moeten doen.
78. Bovendien: dat China met 1,7 miljard inwoners of India met 1,3 miljard inwoners een veel grotere nationale uitstoot hebben dan Nederland met 17 miljoen inwoners, is evident, net zoals het evident is dat je ongelijke gevallen niet met elkaar mag vergelijken.
79. Kijk ik in EDGAR naar de uitstoot per hoofd bevolking, per inwoner, dan levert dat het volgende beeld op. Van de 33 landen die een grotere totale nationale uitstoot hebben dan Nederland, zijn er maar 9 die óók een hogere uitstoot per inwoner hebben. En bij die 9 zit geen enkel EU-land, maar landen als de Verenigde Arabische Emiraten, Saoedi-Arabië en de Verenigde Staten.
80. In India bijvoorbeeld was de uitstoot per inwoner 2,5 ton, in China 8,8 ton, in de EU28 9,05 ton --- en in Nederland 12,31 ton. De gemiddelde wereldburger had een uitstoot van 6,52 ton. De gemiddelde Nederlander stoot dus ongeveer vijf keer zoveel uit als de gemiddelde Indiër, twee keer zoveel als de gemiddelde wereldburger, en bijna anderhalf keer zoveel als de gemiddelde Chinese burger en EU28- burger. In Brazilië, Indonesië en Japan was de uitstoot per inwoner 5,59 ton, 3,31 ton en 10,66 ton. Allemaal aanzienlijk minder dan Nederland.
81. Nederland heeft dus een zeer hoge uitstoot per inwoner, en dat betekent dat Nederland naar verhouding een van de grootste veroorzakers van het klimaatprobleem is. Nederland zou dus, bij welke invulling van het begrip 'rechtvaardig' dan ook, als een van de eersten zijn emissies moeten verminderen.
- Daar kom je dan toch niet onderuit door te roepen dat wij 'maar' met 17 miljoen zijn zodat onze

⁸ Producties 154 en 155

uitstoot niks uitmaakt op het grote geheel en wij lekker moeten kunnen doorpaffen? Als het er om gaat of je gedrag als zodanig onaanvaardbaar is, is het helemaal niet relevant dat je ‘maar’ met 17 miljoen bent.

82. De cijfers spreken duidelijke taal. Als wij al niet verantwoordelijk zijn, als wij al niet verplicht zijn onze emissies zo snel mogelijk te verminderen, wie dan nog wel? De Chinezen en de Indiërs in ieder geval niet. De overgrote meerderheid van de 208 andere landen niet. Hoe kunnen wij met deze cijfers in hemelsnaam met goed fatsoen van andere landen vragen dat zij hun emissies zo snel mogelijk moeten verminderen - omdat wij in Nederland anders kans lopen op natte voeten of veel erger?
83. Op 14 december 2017 werd in de Tweede Kamer de begroting van het ministerie van Economische Zaken besproken. De twee belangrijkste onderwerpen waren het klimaat, en de problematiek in Groningen. Bij zijn inleiding over het klimaatbeleid zei de minister: *“Als je dan de lijst van landen neemt over de wereld en daar de olielanden uithaalt – want die spelen vals – en de heel kleine landjes - want wij zijn geen heel klein landje - dan zitten wij gewoon in de top vijf op aarde qua koopkracht. Dat is waar wij staan en wij groeien ook nog anderhalf keer zo hard als de eurozone.”*⁹
84. Mooi. Dus geld is het probleem niet. We hebben de rijkdom en ook nog eens het economisch momentum om ons flinke aanpassingen in onze energievoorziening te kunnen permitteren.
85. Het EU ETS is het probleem ook al niet, al mag de Nederlandse politiek zich daar graag achter verstoppen. Het enige dat het ETS verbiedt, is om in vergunningen aan ETS-bedrijven een volumebeperking op te leggen aan de uitstoot. Maar er zijn nog een heleboel andere mogelijkheden om bedrijven minder te laten uitstoten. Andere Lidstaten nemen al zulke maatregelen, Nederland doet dat ook, en het nieuwe regeerakkoord noemt er nog veel meer, zoals de introductie van een minimumprijs op de uitstoot van CO₂. Er is enige discussie over de toelaatbaarheid van ‘emission performance standards’, maar het Verenigd Koninkrijk gebruikt ze, en Urgenda meent dat ze op grond van artikel 193 EU-Werkingsverdrag zijn toegestaan. Desgewenst kan ik daar in mijn repliek nog wat meer over zeggen, maar omwille van het tempo laat ik het even hierbij.
86. En dan die tegenwerping dat Nederland niet in zijn eentje het klimaatprobleem kan oplossen, en dat ook het IPCC dat zegt.
87. Nee, natuurlijk kan de Staat dat niet. Maar dat vraagt Urgenda ook helemaal niet.
88. Aan de orde is uitsluitend de vraag: welke reductie-inspanning mag van de Staat worden geëist in de periode tot en met 2020, alle omstandigheden van het geval in aanmerking nemend.

⁹ Tweede Kamer, 2017-2018, Handelingen TK 35, 14 december 2017, p.35-7-1, Begroting EZK/LNV 2018 (deel Economie en Klimaat)

89. Een belangrijke omstandigheid is dat die 25% mondiaal wordt gezien als de minimale verantwoordelijkheid voor landen als Nederland, als bijdrage aan een mondiaal risicobeheer ter vermijding van een onaanvaardbare, potentieel catastrofale klimaatverandering.

Van belang is ook dat Nederland zélf bijzonder kwetsbaar is voor die gevaren.

Verder, dat onlangs, eind 2015 in Parijs, alle landen ter wereld zijn overeengekomen om hun inspanningen tegen klimaatverandering zelfs nog verder te verhogen en te intensiveren omdat het urgent noodzakelijk is om zo snel mogelijk, nog vóór 2020, grote emissiereducties te realiseren.

Een andere omstandigheid is dat Nederland als gezegd, behoort tot grootste uitstoters.

Nog weer een andere omstandigheid is dat wij in Nederland meer dan rijk genoeg zijn voor de inspanningen die van ons gevraagd worden. Internationaal wordt dat ook als belangrijk criterium gezien.

Ook is er nog de juridische gebondenheid van de Staat aan de waarden, beginselen en normen van de Grondwet, het EVRM, het VN-Klimaatverdrag, het Parijs Akkoord, alsmede aan de COP-Decisions zoals de Cancún Agreement.

En tenslotte: bij gelegenheid van pleidooi in eerste aanleg op 14 april 2015 heeft de Staat bevestigd dat de 30% emissiereductie in 2020 die door de EU was aangeboden, nog steeds stond en haalbaar was. Dat staat in overweging 4.70 van het vonnis en dat staat ook in het proces verbaal van die zitting. Het aanbod staat ook nog steeds als officieel onderhandelings-aanbod in de database van het VN Klimaatverdrag.¹⁰ Gelet op de onderlinge verdeling van inspanningen binnen de EU, kom ik dan zeker op 25% voor Nederland.

90. Gegeven dit alles: waarom zou Nederland minder dan 25% hoeven doen, waarom zou Nederland zelfs deze eerste stap niet hoeven zetten? Want het gaat in deze rechtszaak om de onrechtmatigheid van het niet willen zetten van die eerste stap. Of de Staat na 2020 nog méér moet doen, ligt buiten het bestek van deze rechtszaak. Dat zien we tegen die tijd dan wel weer, op basis van de omstandigheden van dan. Dat is voor deze zaak niet van belang.
91. Zoals de US Supreme Court al overwoog in de beroemde klimaatzaak Massachusetts vs EPA: *“grote problemen worden door overheden in het algemeen niet opgelost met één grote reguleringsactie. Ze zoeken zich tastend een weg door de problemen en al doende leren ze. Maar ook kleine stappen moeten voldoen aan de eisen van de wet, en ook de rechtmatigheid van kleine stappen kan aan de rechter worden voorgelegd.”*
Het ging in die zaak over de weigering van EPA om maatregelen te treffen tegen

¹⁰ Vindplaats: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2014/sbsta/eng/info6.pdf>

klimaatverandering, maar had net zo goed geschreven kunnen zijn over de weigering van de Nederlandse Staat om ten minste 25-40% te reduceren in 2020.

92. Dus: nee, de Staat kan het klimaatprobleem niet in zijn eentje oplossen. Maar hij is wel verantwoordelijk voor een deel van dat probleem, namelijk voor de Nederlandse deelveroorzaking van dat probleem. En dus kan de Staat worden aangesproken op vermindering van zijn bovenmatig aandeel in het veroorzaken van de onaanvaardbare gevaren van het klimaatprobleem. Over de verdeling van verantwoordelijkheid in gevallen van deelveroorzaking heeft de Hoge Raad beslist in het Kalimijnen-arrest, en de rechtbank heeft dat nagevolgd.
93. Hiermee heb ik samengevat welk klimaatprobleem op ons afkomt en ook echt op Nederland afkomt; hoe de rechtbank te werk is gegaan en hoe het vonnis is gestructureerd; en hoe het Nederlands klimaatbeleid zich verhoudt tot andere landen.

Na het vonnis: toegenomen korte termijn urgentie

94. Na het vonnis van juni 2015 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan waar de rechtbank uiteraard geen rekening mee kon houden, maar die volgens Urgenda krachtige steun geven aan het vonnis. Ik loop ze langs.
95. Zo is zes maanden na het vonnis het Akkoord van Parijs tot stand gekomen, het nieuwe klimaatverdrag voor de periode na 2020. Het Parijs Akkoord bouwt voort op twee fundamenteën. Het ene fundament is het VN Klimaatverdrag, want het Akkoord van Parijs is een verdrag binnen het raamwerk van het VN Klimaatverdrag en bouwt dus voort op de daarin neergelegde beginselen en uitgangspunten.
96. Het andere fundament waarop het Parijs Akkoord voortbouwt, is de afspraak die is neergelegd in de COP-Decision van 2011 in Durban. In Durban zouden afspraken gemaakt worden over een nieuw verdrag, en dat is ook gebeurd. Twee werkgroepen moesten aan de slag gaan. De ene werkgroep zou zich bezighouden met de parameters voor het nieuwe verdrag dat in Parijs gesloten zou moeten worden voor de periode na 2020. De andere werkgroep moest zich richten op het verhogen van de reductieambities in de periode vóór 2020. Omdat de internationale gemeenschap beseftte dat het al twee voor twaalf was om het 2° doel te halen, kon men zich niet nóg weer een verloren decennium permitteren. Bij onvoldoende reductie-inspanningen vóór 2020, zou voor het nieuwe Verdrag uit Parijs het eigenlijk al bij de start in 2020 bij voorbaat een verloren zaak zijn om het 2° doel nog te halen. Vandaar het grote belang van reductie-inspanningen vóór 2020.
97. In de pagina's uit het boek over het Parijs Akkoord dat ik u toezond¹¹ staat daarover, vertaald:

¹¹ Productie 147

“het zou nooit mogelijk zijn geweest overeenstemming te bereiken in Durban zonder het pre-2020 spoor gericht op het dichten van de kloof tussen de bestaande verplichtingen en het ‘onder 2° -doel’ dat op de COP16 in Cancún was vastgesteld.”

98. De pre-2020 reducties hebben elke volgende klimaatop hoog op de agenda gestaan. Ook dat staat in de pagina’s uit het boek die ik u toestuurde en is ook opgesomd in de memorie van antwoord (al. 6.18).
99. Ik heb u ook de COP-Decision toegestuurd van de 23e klimaatop die gehouden is van 6 tot 17 november 2017 in Bonn¹². Hoofdstuk III van deze COP-Decision is geheel gewijd aan de noodzaak van ‘enhanced action’ in de periode tot 2020.
Zakelijk weergegeven staat daar:
*”Opmerkend, dat alle partijen de visie delen dat pre 2020 implementatie en ambitie van het allerhoogste belang zijn,
Benadrukkend, dat verhoogde pre-2020 ambitie een solide basis kan leggen voor verhoogde post-2020 ambitie,
(...)
14. Nodigt partijen uit om 1 mei 2018 additionele informatie in te dienen over de voortgang in het implementeren van de beslissing op de klimaatop in Parijs, onderdeel IV: verhoogde actie voorafgaand aan 2020;
(...)
17. Besluit om een inventarisatie van de pre-2020 implementatie en ambitie te houden op de 24e klimaatop.”*
100. Ik heb u ook een aantal bladzijden toegestuurd van het UNEP Emission Gap Report 2017¹³, uitgekomen in november 2017.
101. Met de ‘Emission Gap’ wordt bedoeld: de kloof tussen wat momenteel onze werkelijke jaaruitstoot is, en wat onze jaaruitstoot zou mogen zijn op het 2° reductietraject. Volgens de ‘Durban’ afspraken zou die kloof in 2020 zoveel mogelijk gedicht moeten zijn. In werkelijkheid wordt hij wijder. De UNEP bericht daar jaarlijks over.
102. Uit het Emission Gap Report 2017 citeer ik de eerste Key finding uit de Executive Summary, in mijn vertaling:
”de overkoepelende conclusies van het rapport zijn dat er een urgente noodzaak is voor versnelde actie op korte termijn en verhoogde ambitie op de langere termijn, als de doelen van het Parijs Akkoord haalbaar moeten blijven”.
En uit hoofdstuk 2:
”in het licht van het Parijs Akkoord is verhoogde pre-2020 mitigatie actie urgenter dan ooit”.

¹² Productie 148

¹³ Productie 149

103. Dit alles geeft krachtige steun aan het oordeel van de rechtbank dat een emissiereductie van tenminste 25% in 2020, het minimaal noodzakelijke is dat de Staat moet doen.

Na het vonnis: regeerakkoord

104. Een andere ontwikkeling van ná het vonnis is het nieuwe regeerakkoord.
105. Op 10 oktober 2017 publiceerde de nieuwe Nederlandse regering haar regeerakkoord “vertrouwen in de toekomst”. Ik citeer een paar zinnen op bladzijde 37 van dat akkoord:
- “Het klimaatverdrag van Parijs is een doorbraak. 195 landen hebben ervoor getekend de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder 2° Celcius te beperken, en daarbij te streven naar een verdere beperking van de opwarming tot maximaal 1,5 °C. Het is onze plicht er alles aan te doen die doelstelling te halen. De Europese Unie heeft namens alle lidstaten harde toezeggingen gedaan om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met minstens 40% te verminderen ten opzichte van 1990. Die toezegging is winst, maar onvoldoende om de doelstellingen van 2 °C te halen, laat staan de ambitie van 1,5 °C. Daar is meer voor nodig. We leggen daarom de lat hoger dan de toezegging die EU gedaan heeft. In Nederland nemen we maatregelen die ons voorbereiden op een reductie van 49% in 2030. In de EU nemen we het voortouw om het doel op 55% te krijgen.”* [onderstreping adv.]
106. Ik stel vast dat de regering in het regeerakkoord schrijft dat het haar plicht is er alles aan te doen om die 2° doelstelling te halen.
- En ook staat in het regeerakkoord dat Nederland een eigen verantwoordelijkheid heeft, waardoor Nederland verder zal gaan – in 2030, dan - dan de huidige plannen van de EU.
- “And here Your Honour, I rest my case.”*
107. Want dit waren twee grote strijdpunten bij de rechtbank. 1) Heeft de Staat een eigen individuele verantwoordelijkheid, en 2) rust op de Staat een *rechtsplicht* om tegen de risico’s van klimaatverandering datgene te doen, wat “goed genoeg” is?
- Heel hoofdstuk D van het vonnis gaat over die laatste vraag, en heeft zelfs als kopje: “rechtsplicht voor de Staat?” Ik begrijp dat de Staat en Urgenda het hier nu dus over eens zijn: ja, die rechtsplicht is er.
108. Maar misschien wil de Staat vandaag tegensputteren, dat in het regeerakkoord een morele plicht is bedoeld, en niet een rechtsplicht.
- Zo is het misschien niet bedoeld, maar ik denk dat je dat onderscheid niet zo sterk kunt maken. Pitlo schreef¹⁴ in 1968 dat, toen de Hoge Raad in Lindenbaum/Cohen besliste dat gedrag ook onrechtmatig kan zijn omdat het maatschappelijk onbehoorlijk is, de Hoge Raad daarmee in feite de moraliteit onderdeel heeft gemaakt van de wettelijke rechtsplichten.

¹⁴ A. Pitlo, Het systeem van het privaatrecht, 4^e druk, 1968, p.363, slotzin.

109. Ook op een ander twistpunt tussen partijen werpt het regeerakkoord nieuw licht. Zoals gezegd: in Box 13.7 uit AR4 werd de suggestie gedaan dat voor het halen van het 450 ppm scenario, de Annex I-landen in 2020 een reductie van 25-40% zouden moeten realiseren en vandaar doortrekken naar 80-95% in 2050. Die suggestie is in Cancún overgenomen door de internationale politiek, door de EU, door Nederland en tal van andere landen als eigen klimaatdoelen. Hij maakt bijvoorbeeld deel uit van de ge-update versie van de Cancún-Pledges die Urgenda heeft genoemd in haar beantwoording op vraag 7 van het hof.¹⁵
110. In hoger beroep zegt de Staat dat de rechtbank ten onrechte juridische betekenis aan die gedragsnorm van Cancún heeft toegekend.
111. Ik vind het juist het schoolvoorbeeld van een geval, waarbij een juridische norm al tot ontwikkeling is gekomen voordat zij door de wetgever wordt vastgelegd in een wet.
112. Want diezelfde Cancún-norm uit box 13.7 van AR4 wordt nu door de regering gebruikt om te berekenen dat in 2030 de Nederlandse emissiereductie 49% moet zijn. Vanuit het daadwerkelijke Nederlandse emissieniveau van 2014 wordt door de regering namelijk een rechte lijn getrokken naar de 80-95% in 2050 die in box 13.7 werd voorgesteld, met dien verstande dat de regering de lijn trekt naar 95% omdat het strengste reductieniveau inmiddels noodzakelijk is geworden. Die aldus getrokken lijn is door de regering aangemerkt als het reductietraject dat door Nederland gevolgd moet worden, als onderdeel van het te sluiten Klimaatakkoord waarvan de hoofdlijnen wettelijk vastgelegd zullen worden. Codificering van het Cancún-reductietraject.
113. Het aldus door de regering vastgestelde reductietraject dwingt tot een reductie van 49% in 2030 en daarom is dat het percentage dat in het regeerakkoord staat. Saillant detail: volgens datzelfde reductietraject moet in 2020 de emissiereductie 26% zijn. Dat is méér dan de 25% die de rechtbank bevolen heeft.
114. Dit alles komt erop neer dat de Staat zichzelf een reductietraject oplegt dat uitgaat van de afspraken in Cancún, maar erover klaagt dat de rechtbank dat ook heeft gedaan. De rechtbank heeft de minst ambitieuze variant van die afspraken opgelegd, een reductie van 25% in 2020 in plaats van 40%, terwijl de Staat meent dat inmiddels de meest ambitieuze variant noodzakelijk is, dus 95% in 2050 en niet 80%. En hoewel dit zelf gekozen emissietraject een reductie impliceert van 26% in 2020, verzet de Staat zich in dit hoger beroep tegen het rechtbankbevel om 25% te reduceren.
115. Urgenda begrijpt dat verzet niet goed. Als het de Staat ernst is met zijn reductietraject dat een reductie van 26% in 2020 impliceert, dan heeft hij geen enkel materieel belang meer bij zijn

¹⁵ De meest recente versie van de Cancún pledges is te vinden op de website van de UNFCCC: <https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/pre-2020-ambition/compilation-of-economy-wide-emission-reduction-targets-to-be-implemented-by-parties-included-in-annex-i-to-the-convention>

rechtsvordering in hoger beroep om verlost te worden van het bevel om 25% te reduceren.

116. Misschien wil de Staat betogen dat het niet gaat om 2020 omdat hij ontzettend zijn best gaat doen voor 2030. Maar dat is dus gewoon weer uitstellen. Opnieuw. En bovendien is die 49% alleen nog maar een voornemen op papier dat op geen enkele manier geborgd is. Van het voornemen van Balkenende IV om 30% te reduceren in 2020 omdat minder ongeloofwaardig is, is niets overgebleven. De realiteit is dat we momenteel op 13% staan. Dat is beschamend en het is volstrekt ontoereikend uit een oogpunt van risicobeheer, en kan geen enkele rechtvaardigheids-toets doorstaan.
117. De noodzaak van verhoogde pré-2020 reducties: de omvang van de Nederlandse uitstoot, absoluut zowel als relatief, de Nederlandse welvaart, de Nederlandse kwetsbaarheid.

Het vonnis en de Trias Politica

118. Ik kan niet zien wat de rechtbank fout heeft gezien of fout heeft gedaan; ik kan niet zien waarom de Staat door dit hof ontslagen zou moeten worden van het bevel dat de rechtbank heeft gegeven aan de Staat om zijn rechtsplicht na te komen om minstens 25% te reduceren in 2020. De rechtbank heeft het enig juiste gedaan.
119. En met dat laatste heb ik eigenlijk ook al geschetst wat de reacties zijn geweest op het vonnis van de rechtbank. Niet vaak haalt een vonnis zoveel voorpagina's, in Nederland en in de rest van de wereld. En de reactie was er een van overweldigende instemming. En, in internationaal verband, bewondering voor de onafhankelijkheid en de denkkraft van de Nederlandse rechterlijke macht.
120. Daarmee zeg ik niet dat er geen kritiek is geweest op het vonnis. In de Nederlandse juridische literatuur was er juist vrij veel kritiek. Die kritiek kwam overigens vooral van beoefenaren van staatsrecht en het bestuursrecht. De civilisten die over het vonnis hebben geschreven en gesproken, waren over het algemeen veel positiever, en dat waren bepaald niet de minsten.
121. De kritiek was dat het vonnis niet past binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. De rechtbank had groot gelijk, maar zij had het niet mogen zeggen want hiermee kwam ze op politiek terrein.
122. Boogaard¹⁶ verwoordde dat misschien nog wel het mooist in zijn artikel in *Ars Aequi*: *“de gemiddelde constitutionalist die een kritiekpuntje overweegt, komt daar niet voor uit dan nadat de persoonlijke instemming met de groene doelen buiten twijfel is gesteld. Dat geldt ook voor mij. Wat mij betreft verhoogt de Staat zijn reductiedoelstelling liever gisteren dan vandaag naar minimaal*

¹⁶ G. Boogaard, Urgenda en de rol van de rechter, de ondraaglijke leegheid van de Trias Politica, *Ars Aequi* januari 2016, p.29.

40%.”

123. Ik wil het met u hebben over die kritiek dat de rechtbank politiek terrein heeft betreden.
124. Ik heb u de oratie van Bauw toegestuurd.¹⁷ Die heeft de titel “politieke processen. Over de rol van de civiele rechter in een democratische rechtsstaat”. In die oratie onderzoekt Bauw hoe de Urgenda uitspraak moet worden gezien binnen ons constitutionele bestel. Hij plaatst die uitspraak onder meer in een historisch perspectief, over hoe de rol van de rechter ten opzichte van de politiek in de loop der tijd veranderd is. Bauw doet dat vooral ter relativering van de gedachte dat de Haagse rechtbank iets ongehoords zou hebben gedaan. Hij doet dat aan de hand van drie arresten die de Hoge Raad gewezen heeft tussen 1914 en 1919. Ik ga wat dieper op die drie arresten in.
125. In die drie arresten heeft de Hoge Raad ons aansprakelijkheidsrecht fundamenteel veranderd, en tevens de rol van de rechter ten opzichte van de politiek. De Hoge Raad heeft dat gedaan, niet de wetgever. Het ging om brandende maatschappelijke kwesties, maar de wetgever bleef stilzitten, door politieke en ideologische meningsverschillen. In twee van de drie zaken kwam de Hoge Raad dus op het terrein van de politiek.
126. Het arrest Kieft/Otjes¹⁸ is al besproken in de memorie van antwoord (8.36). Tot dat arrest was schadevergoeding het enige dat je bij de rechter kon krijgen als iemand inbreuk had gemaakt op jouw rechten. Dat volgde nu eenmaal uit het toenmalige art. 1275 BW dat door de wetgever was opgesteld. In Kieft/Otjes besliste de Hoge Raad echter dat je bij de rechter ook een preventief verbod kon vragen ter voorkoming dat inbreuk op je rechten zou worden gemaakt. Het aansprakelijkheidsrecht draait sindsdien niet alleen maar om geld, om schadevergoeding achteraf. Het draait om bescherming van rechten en belangen, ook preventief, door middel van een bevel of een verbod.
127. Het tweede arrest is Noordwijkerhout/Guldemonde uit 1915.¹⁹ Politiek zeer gevoelig, en op het scherp van de snede over de verhouding rechter en politiek. Tot 1871 toetste de rechter overheidshandelen niet anders of terughoudender dan het handelen van burgers. De politiek had het daar soms moeilijk mee. Klachten van de politiek dat de rechter zich op politiek terrein begeeft, zijn namelijk precies zo oud als dat er onafhankelijke rechtspraak is. Vanaf 1871 begon de Hoge Raad een nieuwe leer te volgen, namelijk dat de overheid in het geheel niet aansprakelijk was als zij in haar publieke hoedanigheid handelde. De regering werd namelijk al gecontroleerd door het parlement, en dan was er geen rol meer voor de rechter.

¹⁷ Productie 161

¹⁸ HR 13 november 1914, NJ 1915, 98, W. 9810 (E.M.M.)

¹⁹ HR 31 december 1915, NJ 1916/407

128. Wellicht speelde voor de geheelonthouders-koers van de Hoge Raad mee dat de regering bezig was met een wetsvoorstel voor een aparte administratieve rechter die exclusief over al het overheidshandelen zou moeten oordelen. Dat wetsvoorstel stagneerde echter omdat het politiek zeer omstreden was. Men wilde wel administratief *beroep* tegen overheidshandelen, maar geen controle door een onafhankelijke rechter.
129. In 1915 wijst de Hoge Raad dan Noordwijkerhout/Guldemonde. Daarin legt hij artikel 165 Grondwet in stellige en zeer principiële overwegingen aldus uit, dat de rechter bevoegd is om ook over typisch overheidshandelen te oordelen, zolang de burger zich maar beroept op aantasting van een burgerlijke recht.
130. Drie aspecten van deze uitspraak wil ik uitlichten. In de eerste plaats, dat de Hoge Raad er niet voor terugdeinsde om een beslissing te nemen in wat wij nu bij uitstek een ‘politieke zaak’ zouden noemen. In de tweede plaats, dat de Hoge Raad eigenmachtig besliste dat het terrein van de politiek ook het terrein van de rechter is. Niks geen primaat van de politiek, dus. Daar spreekt een grote mate van constitutionele zelfbewustheid en autonomie uit. Het derde punt is dat ook hier de noodzaak om rechtsbescherming te bieden aan de burger, de motor achter de uitspraak is geweest.
131. De derde uitspraak is natuurlijk Lindenbaum/Cohen uit 1919.²⁰ Ik wil iets over de context van dat arrest zeggen. Het was de tijd van het liberalisme. De overheersende politieke ideologie was dat als iedereen zoveel mogelijk vrij is om zijn eigenbelang na te jagen, dit zal leiden tot het grootste nut voor de samenleving als geheel. De ‘invisible hand’ van Adam Smith, het utilitarisme van Bentham. De overheid mocht daarom alleen de hoogst noodzakelijke regels stellen. Er bestond een zeer legistische wetsopvatting. Zolang je geen inbreuk maakte op andermans eigendom was alles toegestaan, tenzij het uitdrukkelijk bij wet was verboden en zelfs in dat laatste geval bestond alleen schuldaansprakelijkheid, d.w.z. er moest sprake zijn van morele verwijtbaarheid.
132. Het leidde tot extreem oneerlijke concurrentie. Daarnaast bleek dat door de mechanisering en industrialisatie zich steeds meer en steeds ernstiger schadegevallen voordeden, zonder dat een duidelijk moreel verwijtbare gedraging kon worden aangewezen. Het mocht dus allemaal en niemand was aansprakelijk.
133. Velen in de samenleving wensten daarom een verruiming van het aansprakelijkheidsrecht, maar – ik citeer uit het proefschrift van Sieburgh²¹ – dat stuitte op hevig politiek verzet. Ruime aansprakelijkheid zou de Nederlandse concurrentiepositie in gevaar brengen, en tot een ‘gesel van het maatschappelijk verkeer’ leiden.

²⁰ HR 31 januari 1919, NJ 1919/161, m. nt. Molengraaff

²¹ C.H. Sieburgh, toerekening van een onrechtmatige daad, Kluwer 2000, p. 114-115.

134. De ideologische tegenstellingen in de politiek leidden destijds tot een verlamming van de wetgever. Net als Sieburgh heeft ook Van Nispen²² het in zijn proefschrift over inertie van de wetgever in deze periode.
135. In deze patstelling tussen maatschappelijke behoefte en politieke ideologie, wees de Hoge Raad Lindenbaum/Cohen. Hij besliste dat het woord ‘onrechtmatig’ uit artikel 1401 BW een ruimere betekenis heeft dan alleen maar ‘strijdig met een door de wetgever opgeschreven wet’. Ter verduidelijking wat onder ‘onrechtmatig’ moet worden verstaan introduceerde de Hoge Raad vervolgens de aansprakelijkheidsnorm van de maatschappelijke zorgvuldigheid.
136. De Hoge Raad zei in feite dat alleen maar de geschreven rechtsregels van de wetgever naleven, niet goed genoeg is. Je moet ten allen tijde ook een béétje fatsoenlijk met de belangen van een ander omgaan. De rechter eist dat, op eigen gezag, dus niet als mond van de geschreven wet of spreekbuis van de wetgever.
Waar de wetgever zwijgt, bewaakt de rechter, autonoom, de grenzen van maatschappelijke behoorlijkheid. Rechtsbescherming van de burger was opnieuw de motor achter de uitspraak.
137. De Hoge Raad plaatste zichzelf met dit arrest náást de wetgever als vormgever van de rechtsorde. Lindenbaum/Cohen is daarom, net als Guldemonnd/Noordwijkerhout, ook van grote constitutionele betekenis voor de rolverdeling tussen rechter en politiek bij de inrichting van onze rechtsorde en onze samenleving. Ook Lindenbaum/Cohen was een uitspraak in ‘een politieke kwestie’.
138. Deze drie arresten van een eeuw geleden lijken in de Urgenda-zaak bij elkaar te komen: preventieve rechtsbescherming; tegen de overheid; op basis van de ongeschreven rechtsregels van maatschappelijke behoorlijkheid. En ook in de Urgenda-zaak klinkt het verwijt van destijds dat de rechter een “politieke beslissing” heeft genomen in een “politieke kwestie”.
139. Net als destijds is nu opnieuw sprake van een samenleving die zich geplaatt ziet tegenover nieuwe problemen. Opnieuw is er politieke inertie door ideologische verschillen, waardoor een adequaat antwoord op die problemen uitblijft. Maar het klimaatdossier verdraagt geen politieke inertie en vertraging meer. De problematiek is te ernstig.
140. En net als een eeuw geleden heeft de rechter ingegrepen. Zoals de Nederlandse rechter ook heeft gedaan bij de stakingsproblematiek, bij de abortusproblematiek, bij de euthanasieproblematiek. Als de politiek het laat afweten, komt elk maatschappelijk probleem op een gegeven moment op het bordje van de rechter terecht. En de rechter mag geen recht weigeren.

²² Van Nispen, a.w. paragraaf 24.

141. Lindenbaum/Cohen was een uitspraak waar velen in de samenleving naar hadden uitgezien, die de voorpagina's haalde en door velen met gejuich werd ontvangen.

Oud-President van de Hoge Raad Wiarda bijvoorbeeld vertelde²³ dat zijn vader destijds bij de tram stond te wachten, toen iemand hollend en opgewonden zwaaiend met een krant op hem af kwam lopen: *“Mijnheer Wiarda, heeft u de krant al gelezen, het arrest van de Hoge Raad over de onrechtmatige daad...”*.

Molengraaff schreef in zijn noot onder het arrest: *“Er is door ons hoogste rechtscollege zelden een arrest geweest, waarvan zoo heilzame invloed op ons rechtsleven mag worden verwacht.”*

142. De Urgenda uitspraak heeft op vergelijkbare wijze, nationaal en internationaal, alle krantenkoppen gehaald. En waar juristen kritische kanttekeningen plaatsen bij de staatsrechtelijke zuiverheid van de uitspraak, is de maatschappelijke ontvangst overweldigend positief.

Impact en navolging

143. Ik heb u een brief toegestuurd van Christiana Figueres.²⁴ Christiana Figueres is jarenlang de directeur geweest van het secretariaat van het VN klimaatverdrag, en heeft gedurende die jaren de onderhandelingen geleid tot en met de COP 21 waar het Parijs Akkoord werd overeengekomen. Ik heb u ook een brief van Mary Robinson gestuurd²⁵ voormalig president van Ierland die thans een belangrijke rol vervult binnen de mensenrechten-beweging. Beide benadrukken zij het grote internationale belang van het Urgenda vonnis en spreken zij hun steun daarvoor uit. Dat is een voorbeeld van de impact van het vonnis.

144. Die grote aandacht voor het Urgenda-vonnissen laat vooral zien dat wereldwijd mensen zich grote zorgen maken over de gevaren en risico's van klimaatverandering. Ze zien, hoe de signalen van een veranderend klimaat steeds sterker worden en politici er niet in slagen de mondiale uitstoot terug te dringen.

Tegen deze mensen zegt het vonnis dat er een *recht* is op bescherming tegen de gevaren van klimaatverandering, en dat dit een *reëel* recht is, dat ook tegenover de machtige overheid kan worden uitgeoefend.

145. Het is waar dat het klimaatprobleem een mondiaal probleem is. Maar het is niet waar dat een mondiaal probleem alleen maar kan worden opgelost met een collectieve aanpak. In het Akkoord van Parijs wordt ook benadrukt dat elk land een individuele verantwoordelijkheid heeft; zie het commentaar in **productie 147**.

²³ Ontleend aan: G.E. van Maanen, 'Lindenbaum/Cohen', *ArsAequi* 2009, nr. 07, p.79

²⁴ **Productie 146**

²⁵ **Productie 162**

146. Als landen, bijvoorbeeld op last van hun nationale rechters, hun individuele verantwoordelijkheid voor het klimaatprobleem nemen, komen we ook een heel eind met de oplossing van dat mondiale probleem.
147. En het Urgenda vonnis wijst de weg. Het Urgenda-vonnis wijst de weg met argumenten en redeneringen die overtuigen en ook in andere rechtsstelsels weerklank vinden, en wijst de weg door de invulling die in het vonnis gegeven wordt aan de rol van de rechter. Het wijst de weg en wordt op die weg gevolgd door andere rechters.
148. Bij de memorie van antwoord was al de Juliana uitspraak overgelegd.²⁶ Daarin oordeelde de Amerikaanse rechter, met verwijzing naar de redenering van de rechtbank in het Urgenda vonnis, dat een staat zich niet kan verstoppen achter het argument dat hij het klimaatprobleem niet in zijn eentje op kan lossen.
149. Ik heb u nu ook het vervolg op die zaak doen toekomen, de beslissing van rechter Ann Aiken.²⁷ Ik wil delen citeren uit de slotoverwegingen van die beslissing (in mijn vertaling).

“Deze actie is van een andere orde dan de gebruikelijke milieuzak. Er wordt gesteld dat het handelen en nalaten van gedaagden – of ze nu wel of niet een specifieke wettelijke regeling schenden – onze thuisplaneet zo ingrijpend beschadigd hebben dat ze een bedreiging vormen van de grondrechten van eisers op leven en vrijheid.

Door alle argumenten heen van gedaagden en tussenkomende partijen voor niet-ontvankelijkheid [van de vordering], loopt een diep verzet tegen verandering: ze klagen dat een beslissing waarin het recht van eisers om aan te klagen wordt erkend, waarin het geschil justitiabel wordt geacht, en waarin [...] een fundamenteel recht op een voor menselijk leven geschikt klimaatsysteem word[t] erkend, zonder enig precedent zou zijn - alsof dat op zichzelf voldoende is voor niet-ontvankelijkheid. Deze rechtszaak mag baanbrekend zijn, maar dat feit verandert niets aan de maatstaven voor verzoeken tot niet-ontvankelijkheid.

Federale gerechten zijn te vaak voorzichtig en al te beschroomd geweest in de arena van het milieurecht, en de wereld heeft daaronder geleden.

‘Een sterke en onafhankelijke rechterlijke macht is de hoeksteen van onze vrijheden’. Deze woorden, gesproken door Oregon senator Hatfield, zijn gegraveerd in de muren van het Portland United States gerechtsgebouw in het district Oregon. De woorden verschijnen op de eerste verdieping, een dagelijkse herinnering dat het “bij uitstek het domein en de plicht is van de rechterlijke macht om te zeggen wat rechtens is.” Zelfs als een zaak fel omstreden politieke kwesties impliceert, moet de rechterlijke macht niet terugschrikken voor zijn rol als gelijkwaardige tak van het overheidsgezag.

²⁶ Productie 142

²⁷ Productie 159

Verzoek om niet-ontvankelijkheid afgewezen”

150. Amerikaanse rechters schrijven persoonlijker dan de zakelijke stijl van Nederlandse rechters. Misschien dat deze uitspraak mij om die reden raakt. Hier klinkt door dat een rechter aan het woord is, die zich realiseert dat er een politieke muur van kritiek over haar heen zal komen, en zichzelf er aan herinnert dat het voor de samenleving van het grootste belang is dat zij als rechter haar rug recht houdt; en rechter Ann Aiken houdt haar rug recht.
151. Zouden de drie rechters van de Haagse rechtbank ook zo gedacht hebben? Laat ik het zo zeggen: nooit eerder is in een Nederlands vonnis zo uitvoerig in gegaan op de rol en verantwoordelijkheid die de Nederlandse rechter moet vervullen, op grond van de opdracht die de Nederlandse Grondwet geeft aan de rechterlijke macht, om rechtsbescherming te bieden. Het Urgenda-vonnis wordt wereldwijd geprezen om zijn moed en onafhankelijkheid.
152. De uitspraak van rechter Aiken is al een paradigma-wisseling voor de Amerikaanse rechtspraak genoemd, waarbij opgemerkt wordt dat de gevolgde redenering sterk lijkt op het Urgenda-vonnis.²⁸ Een Nieuw-Zeelandse rechter oordeelde, na een analyse van onder andere maar toch ook vooral de Urgenda-uitspraak, dat de Nieuw-Zeelandse rechter weliswaar terughoudend moet zijn bij het beoordelen van het nationale klimaatbeleid, maar dat het wel een zaak is voor de rechter.²⁹
153. Het Urgenda-vonnis leent zich goed voor navolging, omdat de redeneringen en argumenten van de rechtbank gebaseerd zijn op fundamentele noties en een algemene gelding hebben, die onderlinge verschillen in rechtssystemen overstijgt. Want zoals Loth over de techniek van het vonnis schreef in april 2018 in *ArsAequi*: “*beproefde techniek, niet zoveel nieuws*”. En De Werd in zijn oratie van december 2015: “*opmerkelijk, maar niet uitzonderlijk*”. Urgenda denkt dat dit juist is. State of the art, maar niets nieuws. Bijzonder is dat standaard doctrine en standaard jurisprudentie in dit geval leiden naar een bijzonder ingrijpende voorziening, en dat de rechtbank daar niet voor teruggeschrokken is. Volgens Urgenda, omdat een gevaarlijke klimaatverandering nog veel ingrijpender is en het onbehoorlijk is om je te verstoppen achter andere landen als de eigen uitstoot zo bovenmatig groot is.
154. De feiten, rationeel denken en ethisch besef dwingen tot deze ingrijpende voorziening. De rechtbank is er terecht niet voor teruggeschrokken.
155. En misschien past ook dit rechterlijk diep ingrijpen in het overheidsbeleid als het echt moet, in een lange Nederlandse traditie.

²⁸ **Productie 157**

²⁹ **Productie 160**

156. Want de Hoge Raad heeft een lange traditie hoog te houden als het gaat om de ‘rechtsbescherming’ van de burger tegen gevaar en bedreigingen van de fysieke veiligheid. Dan stelt de burgerlijke rechter grenzen aan zelfs de grootst mogelijke politieke beleidsvrijheid van de Staat.

- In zijn noot onder Lindenbaum/Cohen schrijft Molengraaff bijvoorbeeld, dat de Hoge Raad zelfs in zijn streng-legistische periode soms toch arresten heeft gewezen, bijvoorbeeld in 1883, waarin hij een niet op enige wet rustende rechtsplicht aannam met betrekking tot het recht op leven en de persoonlijke veiligheid der ingezetenen.

- En in 1950 bijvoorbeeld wilde de Staat een paar duizend oud-KNIL-militairen niet in Nederland opnemen, maar afvoeren en vervoeren naar Ambon. De Hoge Raad overwoog dat de Staat weliswaar een zeer ruime vrijheid heeft bij zijn buitenlands beleid, maar dat de gevaren voor deze Ambonezen zo serieus waren, dat het voorgenomen regeringsbeleid onrechtmatig was.³⁰

- In het arrest van de Srebrenica-zaak van 2013, uit de pen van dit hof en bekrachtigd door de Hoge Raad, verhinderde ook een wel zeer ruime politieke beleidsvrijheid voor militaire beslissingen niet de aansprakelijkheid van de Staat voor een beleidsbeslissing die ernstig gevaar voor de betrokkenen opleverde.³¹

Wat mij betreft past ook het klimaatvonnis van de Haagse rechtbank in deze traditie van rechterlijk ingrijpen als het gaat om grote gevaren voor lijf en goed van de burger.

Slotsom

157. Ik rond af.

158. Deze rechtszaak is wat Urgenda betreft nooit een rechtszaak geweest tegen de politiek. Het is wel een rechtszaak tegen de inertie, de politieke dogma’s, het korte termijn denken en het opportunisme dat zich soms meester maakt van de politiek en dan verhindert dat de politiek doet waarvoor zij bedoeld is: het dienen van de samenleving.

159. Want dat is waarin de politiek, het recht en de rechter onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: hun rol is om in evenwicht en samenspel dienstbaar te zijn aan de samenleving en het publiek belang te dienen. Daarbij vullen rechter en politiek elkaar aan, en zo nodig corrigeren zij elkaar.

160. Ik denk dat niet de rechtbank uit de bocht is gevlogen, maar dat de rechter heeft ingegrepen om te voorkomen dat de regering uit de bocht zou vliegen.

Het volledig ontbreken van elke *inhoudelijke* kritiek op het reductiebevel, sterkt mij in die gedachte. Dat de Staat zélf inmiddels nog verder wil gaan dan dat reductiebevel, komt daar nog bovenop. Dat het vonnis de belangrijkste klimaatzaak ooit wordt genoemd, en internationaal door rechters wordt genoemd en nagevolgd, zegt ook wel iets.

³⁰ HR 2 maart 1951, NJ 1951, 217

³¹ HR 6 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9225, rov 3.18.3

161. Ik meen dat het vonnis van de rechtbank geen fouten of onjuistheden bevat die maken dat het vonnis niet in stand kan blijven.

Afgaande op de reacties, twijfel ik niet dat het Urgenda vonnis recht doet aan de opvattingen binnen onze Nederlandse samenleving over wat onze Nederlandse plicht is, over wat de maatschappelijke zorgvuldigheid van ons eist, als het gaat om de omvang van onze emissies. Er kan bovendien geen twijfel over bestaan dat het vonnis in hoge mate dienstbaar is aan de belangen van onze Nederlandse samenleving - en aan de belangen van andere samenlevingen, ver hier vandaan in plaats en tijd.

Namens Stichting Urgenda verzoek ik uw hof dan ook om het hoger beroep van de Staat te verwerpen en het Urgenda-vonnis van de Haagse rechtbank te bekrachtigen.