

Gerechtshof Den Haag
Zitting van 28 mei 2018
Rolnr. 200178245-1

Staat/Urgenda

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

Inleiding en hoofdlijnen betoog

- 1.1 De Staat voert een ambitieus klimaatbeleid. Dat is geen holle frase, maar realiteit.
- 1.2 Gezien de gevolgen van de klimaatverandering is het noodzakelijk dat in internationaal verband afspraken worden gemaakt waardoor de uitstoot van broeikasgassen wordt teruggebracht.
- 1.3 Op 12 december 2015 hebben 195 landen en de Europese Unie in Parijs overeenstemming bereikt over een nieuw klimaatakkoord. De belangrijkste doelstelling van dit akkoord is het beperken van de mondiale temperatuurstijging. In het klimaatakkoord is vastgelegd dat de gemiddelde mondiale temperatuurstijging dient te worden beperkt tot ruim beneden de 2^o Celsius met het streven de temperatuurstijging te beperking tot 1,5^o Celsius.

Deze ambitie is dus praktisch gelijk aan de ambitie die Urgenda stelt na te streven.
- 1.4 In het Klimaatakkoord is een mechanisme opgenomen dat erop gericht is de temperatuurdoelstelling van het Verdrag ook daadwerkelijk te realiseren. Zo zijn verdragspartijen, waaronder de Europese Unie, gehouden Nationally Determined Contributions (hierna: NDC) vast te stellen en te trachten deze nationaal vastgestelde emissiereductiedoelstelling te realiseren. Iedere verdragspartij heeft daarbij de verplichting om binnen de in het Verdrag vastgestelde termijnen deze doelstelling te heroverwegen en een nieuw meer ambitieuze NDC vast te stellen.
- 1.5 Het mechanisme zorgt ervoor dat de reductie continu wordt gemonitord en waar mogelijk wordt bijgesteld ten einde de ambitieuze doelstelling van het verdrag te realiseren.

- 1.6 Dit klimaatakkoord van Parijs is een voorbeeld van een internationale aanpak die gericht is op daadwerkelijke reductie van CO₂ –uitstoot.
- 1.7 In de memorie van antwoord wordt de betekenis van dit Verdrag gerelativeerd voor deze procedure door te stellen dat dit alleen ziet op de periode na 2020. Dat is onjuist. In het kader van Parijs zijn verdragspartijen opgeroepen om ook voor de periode tot 2020 emissiereductiemaatregelen te nemen. De Europese Unie en Nederland geven hier gehoor aan. Zo zijn, zoals in de memorie van grieven uiteen is gezet, door de Europese Unie en haar lidstaten, waaronder Nederland, maatregelen genomen om te voldoen aan het Doha-Amendement en is de verwachting dat de Europese Unie en daarmee ook de EU-lidstaten, waaronder Nederland, de emissiereductiedoelstelling uit het Doha-Amendement voor 2020 ruim zal halen. Nederland voldoet aan de uit de EU-regelgeving voor Nederland volgende reductiedoelstelling voor 2020.
- 1.8 Zoals uiteengezet in de memorie van grieven van de Staat is de EU-reductiedoelstelling voor 2030 vastgesteld op tenminste 40%. In dit verband is het goed op te merken dat Nederland als onderdeel van de Europese Unie deel uit maakt van één van de meest ambitieuze internationale spelers op het gebied van klimaatverandering. Nederland stuurt overigens aan op een aanscherping van de EU-reductiedoelstelling voor 2030 van tenminste 40 naar 55%.
- 1.9 Maar er is meer. Hier stopt de ambitie van het kabinet niet. Voor 2030 is in het regeerakkoord vastgelegd dat Nederland uitgaat van een reductie van 49% ten opzichte van 1990. Met deze ambitieuze doelstelling zit Nederland op een verantwoord en economisch verstandig pad naar een klimaatneutrale samenleving en levert het een bijdrage aan het beperken van de wereldwijde emissie van broeikasgassen. Het is evident dat om die doelstelling te realiseren, er de komende jaren zeer aanzienlijke inspanningen noodzakelijk zijn.
- 1.10 De inspanningen zullen moeten worden verricht door de Staat, ander overheden, bedrijven en burgers. Er is natuurlijk ook kritiek op deze ambitiedoelstelling en ook op de afspraken die zijn vastgelegd in het klimaatakkoord van Parijs. Sommige vinden de in het akkoord gemaakte afspraken te weinig zekerheid bieden omdat een sanctiemechanisme in het verdrag ontbreekt. Andere zeggen dat door Parijs en de ambitie van het kabinet, bedrijven onevenredig worden getroffen. Weer anderen zeggen dat er een grotere verantwoordelijkheid ligt bij de individuele burgers met uitstoot van openhaarden, gaskachels, etc. Deze uiteenlopende kritiek is logisch omdat het gaat om politiek beleidsmatige beslissingen die aanzienlijk ingrijpen in de inrichting van onze samenleving. Daarbij spelen uiteenlopende belangen een rol zowel gezien vanuit het klimaat als gezien vanuit onze economische ordening. Het betekent dan ook dat dit soort beslissingen genomen moeten worden door die organen die democratisch gelegitimeerd zijn door burgers.

- 1.11 Zoals gezegd heeft Nederland voor 2030 een ambitieuze klimaatdoelstelling te weten een reductie van 49% ten opzichte van 1990. De verwachting is dat Nederland – uitgaande van het op dit moment vastgestelde en voorgenomen beleid – in 2020 uitkomt op 23% emissiereductie ten opzichte van 1990 (met een bandbreedte van 19-27%). Er rest ons slechts 12 jaar om de 49%-doelstelling te realiseren. Een vergaande energietransitie is inmiddels in voorbereiding en in dat kader zijn keuzes gemaakt die korte tijd geleden nog ondenkbaar waren. Voorbeelden ervan zijn het loslaten van de gasaansluitplicht voor nieuw te bouwen woningen, per 1 juli a.s., en de introductie van een verbod op het gebruik van kolen door kolencentrales.
- 1.12 Gezien de hiervoor genoemde bandbreedte van 19-27% is het niet zeker dat eind 2020 een reductie zal zijn gerealiseerd van 25%. Daarvoor zou eventueel aanvullend beleid nodig zijn. Er is echter niet één eenvoudige beleidsaanpassing mogelijk waardoor alsnog met zekerheid gesteld kan worden dat het door de rechtbank genoemde percentage van 25% in 2020 zal worden gehaald. Nu zou de vraag kunnen zijn waarom sluit de Staat niet voor eind 2020 één of meerdere kolencentrales. Een dergelijke maatregel zal niet alleen grote financiële gevolgen hebben voor ons allemaal en effecten hebben op de werkgelegenheid. Ook zou deze maatregel in internationaal verband niet bijdragen aan een aanzienlijke reductie van de CO₂-uitstoot zoals voorzien in het Klimaatakkoord van Parijs en de doelstelling van het kabinet. Op die situatie tot 2020 kom ik hierna nader terug.
- 1.13 Het is evident dat Nederland voor lastige keuzes staat en dat conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Wel of geen (extra) windmolens op het land, welke termijn wordt industriële bedrijven gegeven om te komen tot een vergaande energiebesparing, welke methoden worden gebruikt om te bewerkstelligen dat vanaf 2030 emissieloze auto's en kleine vrachtwagens worden aangeschaft, en hoe worden eigenaars van bestaande woningen gestimuleerd om woningen vergaand te isoleren. Bij het maken van deze keuzes zal rekening moeten worden gehouden met een veelheid aan factoren zoals de kosten van de transitie, zowel voor burgers en bedrijven als de schatkist, de concurrentiepositie van Nederland in Europa en de wereld en de kosteneffectiviteit van de diverse maatregelen.
- 1.14 Welke keuzes uiteindelijk worden gemaakt is, op nationaal niveau, aan de regering en de volksvertegenwoordiging en op decentraal niveau aan de colleges en raden van gemeenten en de colleges en staten van provincies. Er zal een balans moeten worden gevonden tussen alle betrokken belangen.
- 1.15 Het vinden van een balans tussen alle betrokken belangen vereist beleidsmatige en politieke afwegingen, waarbij van belang is dat de wijze waarop de energietransitie vorm wordt gegeven – noodzakelijk om in 2030 te kunnen voldoen aan de 49%-

doelstelling – van grote invloed is op de inrichting van de Nederlandse samenleving.

- 1.16 Nu kom ik aan de kern van het bezwaar van de Staat tegen de uitspraak van de rechtbank van 24 juni 2015. In wezen maakt de rechtbank zelf een beleidsmatige en politieke keuze. Dat blijkt overduidelijk uit het vonnis zelf. Ik verwijs naar rov. 4.22 van het bestreden vonnis. De rechtbank concludeert zelf op basis van wat zij afleidt uit de besproken IPCC-rapporten dat er met het oog op risicobeheer een sterke voorkeur bestaat voor een bepaald reductiescenario. Die IPCC-rapporten – ik kom daarop terug – schrijven in het geheel niet voor dat er voor Nederland uitgegaan zou moeten worden van een reductie van minimaal 25% eind 2020. Voor die conclusie van de rechtbank bestaat geen wetenschappelijke onderbouwing. Urgenda is gezien hetgeen zij opmerkt in de akte van 13 mei 2018, achter 23, eenzelfde oordeel toegedaan.
- 1.17 De norm die de rechtbank hanteert – minimaal 25% in 2020 – is een norm die niet is vastgelegd in het VN-Klimaatverdrag, niet is vastgelegd in het Kyoto-Protocol, niet is vastgelegd in het Doha-Amendement, niet is vastgelegd in het Europese recht en, tenslotte, ook niet is vastgelegd in het Klimaatakkoord van Parijs. Er is ook geen wetenschappelijke consensus dat 25% emissiereductie in Nederland in 2020 noodzakelijk is om de tweegradendoelstelling te realiseren (of de doelstellingen van Parijs).
Het is een eigen keuze van de rechtbank, ingegeven door de rapporten die geschreven zijn voor overheden om keuzes te maken teneinde te komen tot een verantwoord klimaatbeleid. Die keuzes worden niet voorgeschreven door die rapporten.¹ De rechtbank maakt die keuze zelf.
- 1.18 Dat treft het hart van de “*political question*”. Dit soort keuzes, die een afweging van alle relevante belangen vergen, moeten gemaakt worden door de democratisch gelegitimeerde organen. Dat betekent uiteraard niet dat de rechter in het kader van rechtsbescherming geen maatregelen zou kunnen toetsen, zeker niet als het gaat om normen waarop burgers een beroep kunnen doen. Maar de rechter moet niet zelf beslissingen nemen die bij uitstek liggen op het terrein van de daarvoor aangewezen politieke organen.
- 1.19 De juridische redenering van de rechtbank klopt naar mijn overtuiging ook niet. Er bestaat geen rechtsplicht van de Staat jegens Urgenda om de CO₂-uitstoot tot een bepaald niveau terug te brengen.
- 1.20 De rechtbank stelt voorop dat de in de verdragen en protocollen opgenomen bepalingen en het “*no harm*” beginsel geen verbindende kracht hebben jegens burgers. Dat betekent dus dat burgers – en ook Urgenda voor zover zij voor die burgers kan opkomen – geen beroep kunnen doen op deze bepalingen. Er is dus geen

¹ Zie in deze zin de memorie van grieven, achter 5.10-5.14.

rechtsplicht van de Staat om ten opzichte van Urgenda de CO₂-uitstoot tot een bepaald niveau terug te brengen.

Maar dan volgt een bijzondere redenering. De rechtbank overweegt dat een Staat "vermoed" wordt zijn volkenrechtelijke verplichtingen te willen nakomen (rov. 4.43). Dat is natuurlijk juist. Maar dan overweegt de rechtbank dat daaruit het beginsel zou volgen dat een norm van nationaal recht niet mag worden uitgelegd of toegepast op een wijze waardoor de Staat in kwestie een volkenrechtelijke verplichting schendt, tenzij geen andere interpretatie of toepassing mogelijk is.

1.21 Dat is – anders dan de rechtbank overweegt – geen regel die in de rechtspraak algemeen wordt erkend.

Ik meen dat de rechtbank doelt op de regel over de uitleg van verdragen die door de Hoge Raad onder andere is gegeven in een tweetal arresten uit 1990.

Zie:

- Hoge Raad, 29 juni 1990, NJ 1992, 106
- Hoge Raad, 16 november 1990, NJ 1992, 107

Die regel houdt in dat daar waar het gaat over een "leemte in een verdrag", de Nederlandse rechter het Nederlandse recht zoveel mogelijk dient uit te leggen en zo toe moet passen dat de Staat aan zijn verdragsverplichtingen voldoet.

1.22 Dat is wezenlijk anders dan het beginsel waar de rechtbank van uitgaat. In deze zaak gaat het ook niet om de invulling van een "leemte". De rechtbank overweegt zelf dat Urgenda aan de betreffende bepalingen geen rechten kan ontleen. Dan kan er ook geen sprake zijn van een leemte.

Daarenboven betoogt de Staat nu juist dat hij de verplichtingen die voor hem voortvloeien uit de hiervoor genoemde verdragen en internationale afspraken juist wel nakomt. Ook is onbegrijpelijk de conclusie van de rechtbank dat een norm van nationaal recht in strijd met een volkenrechtelijke verplichting zou mogen worden uitgelegd of toegepast als geen andere interpretatie of toepassing mogelijk is. Wat de rechtbank daarmee bedoelt is onduidelijk. Dat heeft niets te maken met wat wordt aangeduid door de rechtbank als de "reflexwerking" van internationale bepalingen.

1.23 Normaliter wordt onder reflexwerking verstaan de situatie dat een bindende norm die niet van toepassing is in een bepaalde situatie invloed heeft op de toepasselijkheid of invulling van een andere norm. Uitgangspunt daarvoor is wel dat die eerste norm geldend en dus verbindend is. Anders gezegd, dat Urgenda daar een beroep op kan doen. De rechtbank draait het om en gebruikt bepalingen die evident niet een ieder verbindend zijn, om deze middels wat wordt aangeduid als 'reflexwerking', die bepalingen alsnog verbindend te maken. Dat is geen juiste juridische redenering. Als een norm geen rechtstreekse werking heeft, krijgt die norm geen rechtstreekse

werking door er reflexwerking aan toe te kennen

- 1.24 Met betrekking tot de betekenis van de internationale bepalingen overweegt de rechtbank dat die ook van belang zijn om na te gaan of de Staat zijn zorgplicht schendt. De rechtbank overweegt dat in de eerste plaats uit deze regels kan worden afgeleid wat de beleidsvrijheid van de Staat is bij de wijze waarop hij op dit terrein zijn taken en bevoegdheden kan uitoefenen. Dat begrijp ik niet. Immers, de betreffende bepalingen zijn niet zodanig concreet dat zij worden gerekend tot het objectieve recht, aldus eveneens de rechtbank. Hoe kunnen die bepalingen dan ten opzichte van Urgenda wel de beleidsmatige ruimte van de Staat bepalen?
- 1.25 In de tweede plaats overweegt de rechtbank dat de in deze bepalingen vastgelegde doelstellingen – dus niet de bepalingen zelf – van betekenis zijn voor het bepalen van de mate van zorg die de Staat jegens Urgenda tenminste in acht moet nemen. Dan gaat de rechtbank de zorgplicht invullen aan de hand van de leer van de onrechtmatige gevaarzetting.
- Het open laten staan van een kelderluik waardoor het risico kan ontstaan dat iemand in de kelder valt, kan in gemoede niet vergeleken worden met de vraag of de Staat zich voldoende inspant om in internationaal verband een CO₂-reductie na te streven die overeenkomst met de wensen van Urgenda. Dat is werkelijk appels en peren met elkaar vergelijken. De rechtbank heeft deze redenering nodig om uit te komen bij een zorgplicht die de Staat zou hebben ten opzichte van Urgenda. Een dergelijke zorgplicht bestaat naar mijn overtuiging niet.
- 1.26 De rechtbank stelt dus voorop dat uit de nationale en internationale bepalingen waarop een beroep is gedaan er geen rechtsplicht voor de Staat voortvloeit jegens Urgenda om de CO₂-uitstoot tot een bepaald niveau terug te brengen. Vervolgens gebruikt de rechtbank diezelfde bepalingen om een zorgplicht jegens Urgenda te reconstrueren die ertoe leidt dat er wel een dergelijke rechtsplicht zou bestaan. Deze – doel – redenering is naar mijn overtuiging onjuist. Reeds hierom dient het vonnis van de rechtbank vernietigd te worden.
- 1.27 In het navolgende wordt hetgeen zojuist is gesproken nader uitgewerkt. Ingegaan zal worden op de ontwikkelingen die zich voordoen in Nederland en daarbuiten en die gericht zijn op het realiseren van de doelstellingen van Parijs. Van belang voor de onderhavige procedure omdat reeds hieruit volgt dat er voor de Staat jegens Urgenda geen rechtsplicht bestaat om in 2020 een emissiereductie te realiseren van 25%.

2 Klimaatakkoord van Parijs en kabinetsaanpak klimaatbeleid

- 2.1 Urgenda legt in de door haar in hoger beroep genomen processtukken de nadruk op 2020. Betoogd wordt dat er voor de Staat een juridische gehoudenheid bestaat om in 2020 een emissiereductie te realiseren van 25% ten opzichte van 1990. Mocht niet

aan deze doelstelling worden voldaan dan zou de Staat onrechtmatig handelen jegens Urgenda. De Staat is van oordeel dat dit geen juridische houdbaar standpunt is. Dat is al zo-even toegelicht, volgt uit de memorie van de Staat en ik zal dat hierna verder onderbouwen. Belangrijker is echter dat zich sinds het moment waarop partijen hun memories hebben genomen, in Nederland ontwikkelingen hebben voorgedaan die erop gericht zijn zeker te stellen dat Nederland handelt in overeenstemming met de doelstellingen van het Klimaatakkoord in Parijs, te weten het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot onder de 2^o Celsius en te streven naar een maximale temperatuurstijging van 1,5^o Celsius. In dat kader is door het kabinet een reductiedoelstelling vastgesteld voor 2030 van 49% ten opzichte van 1990.² Dat is voor de procedure van vandaag van belang. Immers, hiermee wordt exact hetgeen gedaan wat Urgenda voorstaat. Het gekozen emissiereductiepad is – tot op zekere hoogte – anders dan Urgenda voorstaat, maar de doelstelling ervan verschilt niet: de realisering van de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs.

- 2.2 De Staat zet dus in op het terugdringen van broeikasgasemissies. De Staat volgt daarbij als gezegd een andere route dan Urgenda voorstaat. Deze route is primair Europees bepaald. De Europese Unie zal naar verwachting in 2020 een broeikasgasreductie hebben bereikt van 26-27% ten opzichte van 1990. Uitgaande van Nationale Energieverkenning 2017 zal Nederland in 2020 een emissiereductie hebben weten te bewerkstelligen van 23% ten opzichte van 1990 (met een bandbreedte van 19-27%).³

De bandbreedte geeft aan dat er onzekerheid bestaat over wat de exacte emissiereductie van Nederland gaat zijn in de periode 1990-2020. Uit de Nationale Energieverkenning 2017 volgt dat deze onzekerheid wordt ingegeven door een aantal factoren waaronder de omvang van de economische groei in Nederland, het tempo van energiebesparing en de weersomstandigheden – is het een koud of warm stookjaar –, maar vooral ontwikkelingen in het buitenland. Nederlandse energiecentrales leveren energie aan het buitenland. De omvang van de buitenlandse vraag blijkt voor een belangrijk deel bepaald te worden door de ontwikkeling in het buitenland van fossiele en hernieuwbare opwekkingscapaciteit voor elektriciteit.⁴

² Zie Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst', p. 37, te raadplegen op <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

³ ECN, Nationale Energieverkenning 2017, p. 10 en 15, te raadplegen via <http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2017>

⁴ Zie ECN, Nationale Energieverkenning 2017, p. 102 en 103.

- 2.3 In 2030 wordt voor Nederland, zonder aanvullend beleid, 31% (bandbreedte 19-38%) reductie verwacht (ten opzichte van 1990). Uitgangspunt voor 2030 is, zoals eerder opgemerkt, 49% (ten opzichte van 1990).⁵

Nationaal Klimaatakkoord

- 2.4 Dat het de regering serieus is waar het gaat om emissiereductie volgt wel uit het feit dat het kabinet maatregelen neemt en heeft genomen die Nederland voorbereiden op een emissiereductie van 49% in 2030. Ik verwijs hier naar onder meer de kamerbrief van 23 februari 2018, 'Kabinetsinzet voor het klimaatbeleid' (**prod. St. 75**). In deze brief wordt ingegaan op één van de stappen die wordt gezet om de reductiedoelstelling te bereiken; het komen tot een nationaal Klimaatakkoord, de opvolger van het huidige Energieakkoord. In de Kamerbrief wordt een aantal uitgangspunten gegeven voor het te sluiten Klimaatakkoord:

- de doelstelling van 49% reductie in 2030 staat niet ter discussie;
- het stopzetten van de elektriciteitsproductie met kolen, uiterlijk 2030;
- en de introductie van een minimumprijs voor CO₂ bij elektriciteitsopwekking.⁶

Alleen indien aantoonbaar betere ideeën naar voren worden gebracht kan er van deze ambitieuze uitgangspunten worden afgeweken, zo volgt uit de kamerbrief van 23 februari 2018.⁷ Overigens zijn deze doelstellingen en uitgangspunten ook opgenomen in het Regeerakkoord Rutte III (prod. U152).

- 2.5 In maart 2018 is gestart met de overleggen die noodzakelijk zijn om tot een Klimaatakkoord te komen. In dat kader zijn er vijf sectortafels ingesteld, met als aandachtsgebieden: gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw & landgebruik, elektriciteit en industrie. Aan de sectortafels nemen partijen deel die een concrete bijdrage kunnen leveren aan de transitie binnen de betreffende sector, die kennis hebben van die sector en die mandaat hebben om afspraken te maken. Er nemen zo'n 100 organisaties deel aan de overleggen, waaronder bedrijven en organisaties van bedrijven, werkgevers- en werknemersorganisaties, milieugroepen en overkoepelende organisaties van overheden.⁸ Uitgangspunt van de overleggen aan de sectortafels is de reductiedoelstelling in megatonnen CO₂ die iedere sector meekrijgt bij de start van de overleggen.

In het Regeerakkoord Rutte III, in de tabel 'Indicatieve toedeling 49%-reductieopgave in 2030', op p. 38, is aangegeven wat de reductieopgave is

⁵ Zie Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst', p. 37, te raadplegen op <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

⁶ Zie Kamerbrief 23 februari 2018, 'Kabinetsinzet voor het klimaatakkoord', TK 2017-2018, 32 813, nr. 163, p. 5 (prod. St. 75)

⁷ Idem, p. 5.

⁸ De lijst van deelnemers is te raadplegen op: <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord>.

van iedere sector. Op basis van recent onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) heeft een bijstelling plaatsgevonden van de reductieopgaven voor de verschillende sectoren.⁹

- 2.6 Het PBL – een onafhankelijk kennisinstituut – is aanwezig voor de (klimaat)technische ondersteuning van de verschillende overleggroepen.
- 2.7 Voor het zomerreces moeten er afspraken op hoofdlijnen liggen. Deze worden vervolgens doorgerekend door het PBL zodat inzichtelijk is welke emissiereductie met deze maatregelen wordt bereikt.¹⁰ Ook gaat het PBL na welke kosten zijn verbonden aan de maatregelen, voor de overheid en voor burgers en bedrijven, en of de maatregelen – uitgaande van de meest recente inzichten – kostenefficiënt zijn.

Zie nader over de totstandkoming van het Klimaatakkoord, de voortgang die wordt geboekt bij de totstandkoming ervan en de planning:

- Kamerbrief 'Kabinetsaanpak klimaat' d.d. 26 april 2018, TK 2017-2018, 32 813, nr. 186;
- de website Klimaatakkoord.nl.

- 2.8 De afspraken op hoofdlijnen worden in de tweede helft van het jaar uitgewerkt tot concrete programma's. Deze concrete plannen worden opnieuw doorgerekend door het PBL en de uitvoering ervan start begin 2019.
- 2.9 Om misverstanden te voorkomen merk ik op dat de ontwikkelingen rond het Klimaatakkoord en de gerichtheid van de betrokken partijen op de reductiedoelstelling voor 2030 niet met zich brengt dat er geen uitvoering meer wordt gegeven aan het Energieakkoord.¹¹ In tegendeel. De doelstellingen uit het Energieakkoord voor 2020 en 2023 staan nog steeds en hier wordt ook uitvoering aan gegeven.¹² Ik verwijs hier naar de Nationale Energieverkenning 2017 waaruit onder meer volgt wat gegeven de maatregelen uit het Energieakkoord, de omvang is van de emissiereductie die Nederland tot nu toe heeft weten te realiseren en wat de omvang ervan is – uitgaande van bestaand en voorgenomen beleid – in 2020.

Zie Nationale Energieverkenning 2017, o.a. p. 9-10.¹³

⁹ PBL, 'Kosten energie- en klimaattransitie in 2030 – update 2018', 2018, te raadplegen op: <http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-kosten-klimaat-en-energietransitie-in-2030-update-2018>. Zie in deze zin ook de Kamerbrief 'Kabinetsaanpak klimaat' d.d. 26 april 2018, TK 2017-2018, 32 813, nr. 186.

¹⁰ Idem, p. 8.

¹¹ Vgl. Kamerbrief 8 december 2017, 'Kabinetsaanpak Klimaatbeleid', TK 2017-2018, 32 813, nr. 157, p. 3.

¹² Zie Kamerbrief 23 februari 2018, 'Kabinetsinzet voor het klimaatakkoord', TK 2017-2018, 32 813, nr. 163, p. 3-4 (prod. St. 75).

¹³ Te raadplegen via: <http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2017>.

- 2.10 Ook hebben het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen in februari 2018 een Interbestuurlijk Programma vastgesteld gericht op het invulling geven aan klimaatmitigatie-doelstellingen van de regering en daarmee van de klimaat- en energietransitie die noodzakelijk is om deze doelstellingen te kunnen realiseren.¹⁴ Het Interbestuurlijk Programma is ook van belang voor het Klimaatakkoord waaraan op dit moment wordt gewerkt omdat hiermee alvast een aantal afspraken zijn vastgelegd, nodig om uitvoering te kunnen geven aan het toekomstige Klimaatakkoord.¹⁵

Klimaatwet

- 2.11 In het Regeerakkoord Rutte III is ook aangekondigd dat de hoofdlijnen van de afspraken op het terrein van klimaat en energie uit het regeerakkoord, worden verankerd in een Klimaatwet. Er lag echter al een initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet voor behandeling in de Tweede Kamer. Aan de Kamer is bij brief van 8 december 2017 (Kamerstuk 32 813, nr. 157) meegedeeld dat het kabinet en de initiatiefnemers van het wetsvoorstel met elkaar in overleg treden om te bezien of het initiatiefwetsvoorstel als basis kan dienen voor een breed gedragen Klimaatwet. Gesprekken over de inhoud ervan vinden nog plaats met de diverse politieke partijen in de Tweede Kamer.

Onderzoek ter ondersteuning klimaatbeleid

- 2.12 Van belang is dat de in het Regeerakkoord opgenomen reductiedoelstelling van 49% in 2030 – die ook uitgangspunt is voor het te sluiten nationale Klimaatakkoord – niet uit de lucht komt vallen. Naar aanleiding van het Parijs-akkoord heeft het PBL onderzocht welke reductiedoelstellingen Nederland zou moeten hanteren voor 2030 en 2050 om in overeenstemming te handelen met het Klimaatakkoord van Parijs. Het PBL komt in een van deze studies tot de conclusie dat indien Nederland in overeenstemming wil handelen met de doelstellingen van het Parijsakkoord, het nationale klimaatbeleid gericht zou moeten zijn op

“minstens 40 en mogelijk 50 procent CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990”.

PBL, ‘Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid’, 18 november 2016, p. 20 (prod. U. 126).

- 2.13 Daarbij is nog van belang op te merken dat het PBL in dezelfde studie signaleert dat er verschillende reductiepaden zijn om deze doelstelling – en ook de reductiedoelstelling

¹⁴ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>

¹⁵ Zie bijlage 1 van het Interbestuurlijk Programma, ‘Complete tekst samen aan de slag voor het klimaat’, te raadplegen op voornoemde site.

voor 2050 - te realiseren.¹⁶ Het PBL maakt daarbij overigens geen melding van een verplichte "tussenstop" van 25% reductie in 2020, zoals Urgenda bepleit. Anders dan Urgenda lijkt te veronderstellen is er dus ook niet één emissiereductiepad, maar zijn er meerdere. Maatschappelijke keuzes spelen hierbij een belangrijke rol, bijvoorbeeld of en in hoeverre er ingezet zou moeten worden op negatieve emissies (o.a. bio-energie in combinatie met koolstof-afvang-en-opslag (CCS) en herbebossing).

- 2.14 Ook uit een onderzoek van PBL uit oktober 2017 volgt dat om te voldoen aan de klimaatdoelen uit het akkoord van Parijs, de Nederlandse emissie van broeikasgassen in 2030 zou moeten worden teruggebracht met 43-49% ten opzichte van 1990.

PBL, 'Verkenning van klimaatdoelen. Van lange termijn beelden naar korte termijn actie', oktober 2017, p. 61 (**prod. St. 77**).

- 2.15 Daar merkt het PBL nog wel bij op dat gegeven de vele aspecten die een rol spelen bij het behalen van de klimaatdoelen uit het Parijsakkoord, zoals de verdeling van de reductieopgave over de verschillende landen in de wereld en de feitelijke inspanningen van deze landen om emissies te beperken, een emissiedoel voor 2030 uiteindelijk een politieke keuze is.

PBL, 'Verkenning van klimaatdoelen. Van lange termijn beelden naar korte termijn actie', oktober 2017, p. 11 en 60 (prod. St. 77).

- 2.16 Ook in het rapport van PBL waarin de effecten worden geanalyseerd van de in het Regeerakkoord Rutte III opgenomen emissiereductiemaatregelen wordt opgemerkt dat

"Een nationaal emissiereductiedoel van 49% in 2030 [...] in lijn [is] met de afspraken uit het Parijs-akkoord om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden."

PBL, 'Analyse Regeerakkoord Rutte III: Effecten op klimaat en energie', 30 oktober 2017, p. 8 (**prod. St. 76**).

Hier is overigens van belang dat in dit onderzoek werd uitgegaan van de cijfers van de NEV 2017, waarin een reductie van 23% in 2020 wordt verwacht (met een bandbreedte van 19-27%). Daarmee mag worden aangenomen dat naar het oordeel van het PBL het Nederlandse beleid - circa 23% in 2020 en 49% in 2030 - in lijn is met de afspraken uit het akkoord van Parijs.

¹⁶ Zie Tabel 3.2 en Figuur 3.3 uit het rapport van de PBL, 'Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid', 18 november 2016

- 2.17 Tot slot wijs ik hier op het PBL-rapport 'Nationale kosten energietransitie in 2030' van april 2017. In dit rapport wordt het volgende opgemerkt:

"Afhankelijk van de verantwoordelijkheid die Nederland neemt bij het aanpakken van klimaatverandering, zou de CO₂-uitstoot voor het behalen van de 2-gradendoelstelling in 2050 moeten zijn gedaald met zo'n 85-95% ten opzichte van 1990. Voor de 1,5-gradendoelstelling komt dit neer op een emissiereductie van meer dan 100%. Voor beide doelstellingen geldt dat Nederland in 2030 de emissies met zo'n 40-50% zou moeten reduceren [..]".

PBL, 'Nationale kosten energietransitie in 2030', april 2017, p. 10 (**prod. St. 79**).

- 2.18 Kortom, de in het Regeerakkoord neergelegde 49%-reductiedoelstelling voor Nederland voor 2030 is een politieke keuze geweest, maar is gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek. En de doelstelling ervan is te handelen in overeenstemming met het Klimaatakkoord van Parijs.

Emissiereductiemaatregelen

- 2.19 Het kabinet heeft ook laten onderzoeken welke emissiereductiemaatregelen er genomen zouden kunnen worden om de 2030-doelstelling te realiseren. In dat kader zijn ook de in het regeerakkoord opgenomen maatregelen doorgerekend. Deze blijken onvoldoende te zijn om de 49%-doelstelling te realiseren. Aanvullende maatregelen – bovenop die in het regeerakkoord zitten – zijn dus nodig.
- 2.20 Door onder meer PBL is onderzoek gedaan naar de emissiereductiemaatregelen die genomen kunnen worden om in 2030 de 49%-doelstelling te halen, rekening houdend met de noodzaak om in 2050 emissies nog veel verdergaand te hebben gereduceerd.

Voor een overzicht van mogelijke maatregelen verwijs ik naar onder meer de navolgende onderzoeken:

- PBL, 'Nationale kosten energietransitie in 2030', april 2017;
- PBL, 'Analyse Regeerakkoord Rutte III: Effecten op klimaat en energie', 30 oktober 2017;
- PBL, 'Verkenning van klimaatdoelen. Van lange termijn beelden naar korte termijn actie', oktober 2017;
- PBL, 'Kosten Energie- en Klimaattransitie in 2030 – Update 2018', 28 maart 2018¹⁷.

¹⁷ Laatstgenoemd PBL-onderzoek is te raadplegen op http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-kosten-energie-en-klimaattransitie-in-2030-update-2018_3241.pdf

- 2.21 Uit de onderzoeken volgt dat er diverse opties zijn om de 49%-reductiedoelstelling te realiseren. Van groot belang is echter dat in al deze onderzoeken wordt aangegeven dat op dit punt politiek/bestuurlijke keuzes dienen te worden gemaakt én dat maatschappelijk draagvlak voor de gekozen maatregelen van groot belang is.

Zo vergt de implementatie van CO₂-afvang en -opvang (CCS) in Nederland een zorgvuldig proces en zal rekening moeten worden gehouden met het maatschappelijk draagvlak van een dergelijke maatregel. Hetzelfde geldt voor windmolens op land. Er zijn meer dan 125 belangenverenigingen – verenigd in de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW)¹⁸ – die zich verzetten tegen de plaatsing van windmolens op land. Ook neemt het verzet toe tegen zonneparken. Daarnaast is de wijze van verdeling van de kosten van de energietransitie over burgers meer en meer een punt van aandacht.

- 2.22 Het is ook om die reden dat het kabinet werkt aan een nationaal Klimaatakkoord. Omdat zoveel partijen deelnemen aan de overleggen om dit akkoord invulling te geven, is de verwachting dat er straks meer maatschappelijk en politiek draagvlak is voor de maatregelen die moeten worden genomen om de klimaat- en energietransitie vorm te geven en die moeten leiden tot een emissiereductie van 49% in 2030.¹⁹ Dat is van belang omdat de tijd die ons rest kort is en de ervaring leert dat de aanlooptijd van maatregelen aanzienlijk kan zijn en procedures over te nemen maatregelen tot vertraging leiden.

Illustratief zijn de procedures over de uitbreiding van de milieuzone in Rotterdam. Die procedures hebben ertoe dat ondanks het voornemen om de milieuzone in begin 2016 uit te breiden dat nog steeds niet is gebeurd.

Zie o.a. Rb. Rotterdam 14 juni 201, ECLI:NL:RBROT:2017:4469.

- 2.23 Voor hier is van belang dat de regering ook in periode van totstandkoming van het nationaal Klimaatakkoord reeds emissiereductiemaatregelen neemt. Ik verwijs hier naar de beslissing van het kabinet van vorige week om een wettelijk verbod te introduceren op het gebruik van kolen voor de productie van elektriciteit. Om dat mogelijk te maken is een wetsvoorstel 'Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie' in voorbereiding. Het voorstel is net ter consultatie aangeboden.²⁰ Het wetsvoorstel moet ertoe leiden dat er per 1 januari 2030 geen kolen meer worden gebruikt voor de elektriciteitsproductie. Voor twee oude centrales gaat dit verbod in per 1 januari 2025.

Zie Kamerbrief 18 mei 2018, TK 2017-2018, 30 196, nr. 600 (**prod. St. 80**)

¹⁸ Zie <http://nlvow.nl/overzicht-nl-belangenorganisaties-actiegroepen-2014/>

¹⁹ Zie Kamerbrief 8 december 2017, 'Kabinetsaanpak Klimaatbeleid', TK 2017-2018, 32 813, nr. 157, p. 3.

²⁰ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/kolencentrales>

Overigens hebben de eigenaars van deze centrales de mogelijkheid om de centrales geschikt te maken voor elektriciteitsproductie met behulp van andere, minder klimaatbelastende brandstoffen dan kolen, zoals duurzame biomassa.

2.24 Een zorg van de Staat is dat het positieve effect van nationale maatregelen teniet gedaan kunnen worden door weglekeffecten. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen in geval van sluiting van een elektriciteitscentrale. Het sluiten van een elektriciteitscentrale doet geen afbreuk aan de energievraag in Nederland. Omdat er sprake is van één Europese energiemarkt valt niet uit te sluiten dat een deel van elektriciteit die Nederland nodig heeft om de gevolgen van de sluiting van een centrale op te vangen, geleverd gaat worden door buitenlandse elektriciteitscentrales die over het algemeen veel minder efficiënt zijn en mogelijk met een veel hogere CO₂-uitstoot dan de gesloten Nederlandse centrale. De in Nederland gerealiseerde emissiereductie wordt dan (ten dele) ongedaan gemaakt door deze buitenlandse emissies. Ook het 'waterbedeffect' kan hier een rol spelen. Het 'waterbedeffect' is het risico dat de emissierechten die niet worden benut in Nederland elders worden ingezet. Omdat er in de processtukken van partijen veel aandacht is besteed aan het 'waterbedeffect' zal ik hier kort op ingaan.

2.25 Omdat emissies van grote installaties – zoals die van elektriciteitsproducenten – op EU-niveau worden begrensd, via het emissiehandelssysteem (ETS), wordt

“nationaal aanvullend beleid gericht op emissiereductie van bedrijven die onder het ETS vallen teniet gedaan [...] omdat daarmee extra emissieruimte ontstaat voor bedrijven in landen waar geen aanvullend beleid wordt gevoerd (waterbed-effect). Het ETS-plafond wordt immers niet aangescherpt door aanvullend nationaal beleid.”

PBL, 'Nationale kosten energietransitie in 2030', april 2017, p. 11.²¹

Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State n.a.v het Wetsvoorstel Klimaatwet, TK 2016-2017, 34 534, nr. 5, p. 12:

“Hiervoor heeft de Afdeling al opgemerkt dat niet goed valt in te zien hoe het uitgangspunt dat emissiereducties binnenlands moeten worden gerealiseerd zich verhoudt tot het ETS-systeem, dat naar zijn aard nu eenmaal niet op voorhand kan garanderen dat emissiereducties op een bepaalde locatie

²¹ Zie in vergelijkbare zin: PBL, 'Analyse Regeerakkoord Rutte III: Effecten op klimaat en energie', 30 oktober 2017, p. 12; ECN, 'Effecten van het vervroegd sluiten van de Nederlandse kolencentrales', oktober 2015, p. 4 (prod. St. 49) en WRR, 'Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd', WRR-Policy Brief 5, oktober 2016, p. 28. Laatstgenoemd rapport is te raadplegen via: <https://www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2016/10/13/klimaatbeleid-voor-de-lange-termijn-van-vrijblijvend-naar-verankerd>.

worden gerealiseerd. Indien de nationaal te realiseren emissiereductie-doelstelling bovendien nog eens strenger is dan de Europese doelstellingen, rijzen temeer vragen over de effectiviteit daarvan uit de optiek van zowel doelbereik als kostenefficiëntie. Een strenger nationaal doel zal, gegeven een overeengekomen Europese doelstelling voor de reductie van broeikasgas-emissies, er slechts toe leiden dat op een later moment en/of op een andere plaats, in Europa méér kan worden uitgestoten – het zogenoemde «waterbedeffect».”

De Afdeling advisering verwijst hier nog naar een uitspraak van de HvJEU van 7 november 2007, zaak T-374/04, achter 132, waarin het voorgaande wordt bevestigd.

- 2.26 Omdat dit ongewenste effecten zijn is er gezocht naar mogelijkheden om de negatieve effecten van ambitieuzer nationaal beleid tegen te gaan. Een belangrijke ontwikkeling in die zin is de nieuwe EU Richtlijn Handel in broeikasgasemissierechten, van 14 maart 2018. Deze voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om emissierechten uit de markt te nemen in geval vanwege aanvullende nationale maatregelen capaciteit voor de opwekking van elektriciteit wordt gesloten.

Zie artikel 1 lid 20 van EU Richtlijn 2018/410 (prod. U156)

- 2.27 De richtlijn is van zeer recente datum en moet nog worden omgezet in nationale regelgeving. Dat moet uiterlijk vóór 9 oktober 2019 zijn gebeurd.
- 2.28 Dat brengt mij op één van de vragen die u ons heeft voorgelegd: is het een lidstaat toegestaan om in de nationale ETS-sector aanvullende maatregelen te nemen? Het is voor een lidstaat niet mogelijk om te bepalen hoeveel emissierechten een bedrijf uit de ETS-sector krijgt toegewezen. Dat wordt gereguleerd door op dit punt volledig geharmoniseerd Europees recht. Lidstaten hebben op dit punt geen beleidsvrijheid en hebben ook niet de mogelijkheid om bijvoorbeeld op basis van artikel 193 VWEU te sturen op de hoeveelheid emissierechten waarover een exploitant van een installatie die onder de ETS valt beschikt of gaat beschikken. Dat zou ook niet passen binnen de doelstellingen van de ETS-richtlijn, te weten het creëren van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten teneinde de emissie van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.²² Lidstaten kunnen wel maatregelen nemen die ertoe leiden dat een bedrijf uit de ETS-sector minder emissierechten nodig heeft, bijvoorbeeld door energiebesparing af te dwingen of te stimuleren. Die maatregelen mogen echter niet zodanig zijn dat deze de doelstellingen van de ETS-richtlijn in gevaar brengen. Ook mogen deze niet

²² Zie preambule, achter (5) en artikel 1 van de ETS richtlijn (richtlijn 2003/87/EG).

concurrentieverstorend zijn, in strijd komen met het vrij verkeer en mag er geen sprake zijn van staatssteun.²³

U heeft nog de vraag voorgelegd of de Staat zich in zijn memorie op dit punt zou hebben tegengesproken. Zoals volgt uit hetgeen ik zojuist heb opgemerkt is daar naar het oordeel van de Staat geen sprake van.

- 2.29 Er worden voorafgaand aan het nationale klimaatakkoord wel maatregelen genomen. Als gezegd wordt uitvoering gegeven aan de afspraken uit het Energieakkoord en brengen de gesprekken over het Klimaatakkoord hier geen verandering in. Verder zijn en worden er maatregelen genomen om de energietransitie voor de periode tot 2030 te faciliteren en vorm te geven. Ik wijs hier op de Wetgevingsagenda energietransitie²⁴ waarin wordt beschreven welke wetten er de komende tijd gewijzigd gaan worden en met welk doel. Voorbeelden ervan zijn de Warmtewet en de Mijnbouwwet, bedoeld om de winning van bodemenergie te faciliteren en te optimaliseren, en de Wet Windenergie op zee, bedoeld om de plaatsing van windmolens op zee (verder) te ondersteunen. Eén van de in de wetgevingsagenda genoemde wetten is overigens onlangs aangenomen. Het betreft de Wet voortgang energietransitie (Wet Vet) die onder meer voorziet in de afschaffing van de gasaansluitplicht voor nieuwbouwwoningen, per 1 juli a.s., en die meer ruimte biedt om te experimenteren in het kader van hernieuwbare energie.
- 2.30 Ook wijs ik hier op maatregelen die primair worden genomen ter verbetering van de luchtkwaliteit, zoals het stimuleren van elektrisch en waterstof-elektrisch vervoer in steden, de uitbreiding van de laadpaalinfrastuctuur en het ontmoedigen van het gebruik van dieselauto's. Deze maatregelen, die opgenomen zijn in de Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2018²⁵, hebben uiteraard ook een positief effect op de emissie van broeikasgassen.

Nederlandse inzet aanpassing EU-doelstelling voor 2030

- 2.31 Het klimaatbeleid van de Staat gaat verder dan alleen de nationale doelstelling. Ook op Europees niveau zet Nederland in op een aanscherping van het klimaatbeleid. De doelstelling van de EU voor 2030 is op dit moment tenminste 40%. Het kabinet pleit in Europa voor een emissiereductie van 55 % in 2030.²⁶ Het kabinet houdt er rekening mee dat als de Europese reductiedoelstelling wordt aangescherpt, dit ook consequenties heeft voor het nationale klimaatbeleid. In dat geval zullen aanvullende

²³ Hiermee is **vraag 8** uit de brief van uw hof van 30 april 2018 beantwoord.

²⁴ Zie Kamerbrief 11 december 2017, EK 2017-2018 30 196, nr. G.

²⁵ Het concept-kabinetbesluit Aanpassing NSL 2018 is eind maart 2018 ter inzage gelegd en is te raadplegen via: http://www.platformparticipatie.nl/Images/concept-kabinetbesluit%20aanpassing%20NSL%202018_tcm318-398198.pdf

²⁶ Zie Kamerbrieven 21 december 2017 en 15 maart 2018, resp. TK 2017-2018, 31 793, nr. 179, p. 3 en 4, en TK 2017-2018, 21 501-08, nr. 714.

maatregelen noodzakelijk zijn. Aanvullend op de maatregelen die genomen moeten worden om in 2030 een emissiereductie van 49% te realiseren.²⁷

3 Klimaatambities akkoord Parijs

- 3.1 In de memorie van grieven is al uitgebreid ingegaan op de betekenis van het Klimaatakkoord van Parijs. Ik maak nog een paar aanvullende opmerkingen.
- 3.2 Ten tijde van het sluiten van het Parijs-akkoord was al duidelijk dat de emissiereductiedoelen die de landen in het kader van het Parijs-akkoord kenbaar hebben gemaakt, onvoldoende zouden zijn om de klimaatdoelstelling van het Parijs-akkoord te realiseren. Dat volgt uit onder meer het Emission Gap Report van UNEP. Daarom is in het Klimaatakkoord een proces opgenomen om tot een aanscherping van de emissiereductiedoelstellingen te komen. Over hoe dit proces er uit gaat zien en over de nadere invulling van de in Parijs gemaakte afspraken wordt op dit moment onderhandeld. Het gaat dan onder meer over de vraag hoe bewerkstelligd kan worden dat de reductieambities die in het kader van het Parijs-akkoord kenbaar zijn gemaakt met elkaar kunnen worden vergeleken, hoe na kan worden gegaan hoe ver partijen zijn met de uitvoering van die ambities en of er mogelijkheden zijn tot aanscherping ervan. Ook worden landen ondersteund bij het voorbereiden van nieuwe 'nationaal bepaalde reducties' voor 2030 - Nationally Determined Contributions (NDCs) – en of de aanscherping ervan.

In het Parijs-akkoord is vastgelegd dat de verdragstaten en groepen van verdragstaten, zoals de EU, iedere vijf jaar hun emissiereductieambitie kenbaar maken en deze ook telkens aanscherpen, mede op basis van wetenschappelijke data die beschikbaar komen over klimaatverandering en de effecten van de realisering van emissiereductieambities.

Zie artikel 4 van het Parijs-akkoord.

Begin mei 2018 heeft een nieuwe serie onderhandelingen plaatsgevonden, waar de EU – zoals gebruikelijk – als één partij heeft onderhandeld.

- 3.3 Voor Nederland zijn onderhandelingen als deze van belang. Immers, het klimaatprobleem is primair een mondiaal probleem. Het is, zoals Urgenda terecht opmerkt in haar akte van 13 mei 2018, een verdelingsvraagstuk waarbij de wereldgemeenschap keuzes moet maken. Wie moet wat reduceren en in welk tempo. Daarmee is uitdrukkelijk niet gezegd dat Nederland broeikasgasemissies niet zou moeten beperken

²⁷ Zie Kamerbrief 23 februari 2018, 'Kabinetsinzet voor het klimaatakkoord', TK 2017-2018, 32 813, nr. 163, p. 3-4. prod. St. 75.

– in tegendeel -, maar het is zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State opmerkte in het advies over het wetsvoorstel Klimaatwet:

“Het klimaat zal niet veranderen door de inspanningen van één land, terwijl verbeteringen in één land bovendien teniet gedaan kunnen worden door nalatigheid in andere. Daarom zijn Europese/internationale doelen en afspraken nodig om free rider-gedrag van individuele landen tegen te gaan.”

Zie TK 2016-2017, 34 534, nr. 5, p. 9.

3.4 Het is dus voor de Staat van belang in te zetten op internationale samenwerking (en op de aanscherping van de EU-doelstelling voor 2030). En dat is ook wat er gebeurt. Nederland neemt actief deel aan de internationale onderhandelingen die plaatsvinden om tot uitvoering van het Parijs-akkoord te komen en aan andere internationale overleggen waar klimaatverandering op de agenda staat, zoals de G20. Daarnaast financiert en/of ondersteunt Nederland projecten buiten de EU gericht op klimaatmitigatie. Zo is er in 2016 € 472 miljoen besteed aan klimaatmitigatie en -adaptatie in ontwikkelingslanden en is er door Nederland € 100 miljoen toegezegd aan het Green Climate Fund (een deel ervan is al betaald). Dit fonds heeft inmiddels geld ter beschikbaar gesteld aan 76 projecten buiten de EU, waarmee een aanzienlijke emissiereductie zal worden gerealiseerd (zo'n 1.300 Mton, 6,5 keer de jaarlijkse Nederlandse emissie). Een deel ervan kan worden toegerekend aan Nederland op grond van het Nederlandse aandeel in het fonds.²⁸

3.5 De indruk zou kunnen bestaan dat het Klimaatakkoord van Parijs alleen betrekking heeft op de periode vanaf 2020. Dat is in zoverre onjuist dat in Decision 1/CP.21, op basis waarvan het Parijs-akkoord is aangenomen, een paragraaf is opgenomen waarin staten worden *opgeroepen* het Doha-Amendement te ratificeren en om uitvoering te geven aan de klimaatdoelstellingen zoals opgenomen in het Doha-Amendement of de Cancun Agreements.²⁹ De Europese Unie, en daarmee Nederland, voldoet aan de reductiedoelstelling die voor de EU is opgenomen in het Doha-Amendement en die geldt voor de periode tot eind 2020 – en geeft daarmee uitvoering aan deze COP Decision.

EU-doelstelling voor 2030

3.6 Zoals opgemerkt heeft de Europese Unie in kader van de totstandkoming van het Klimaatakkoord van Parijs zich vastgelegd op een emissiereductiedoelstelling van tenminste 40% in 2030. De Staat gaat voor Nederland uit van een reductiedoelstelling

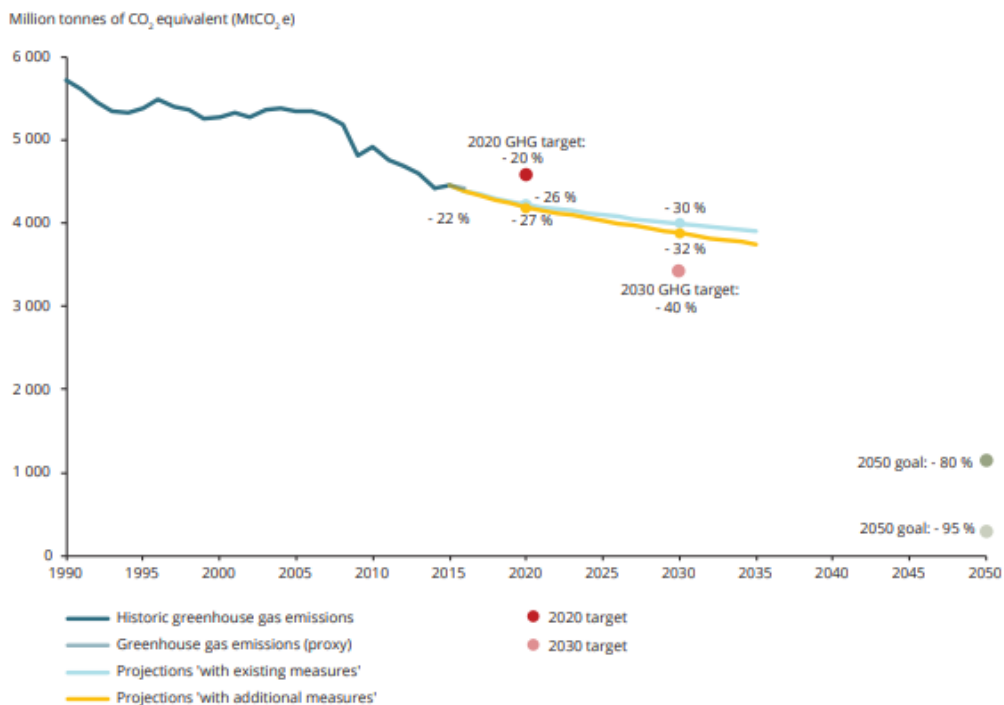
²⁸ Voor nadere informatie over de financiering door de Green Climate Fund van mitigatieprojecten wordt verwezen naar <https://www.greenclimate.fund/what-we-do/projects-programmes>, onder kopje 'Mitigation'.

²⁹ Zie COP Decision 1/CP/21, 'Adoption of the Paris Agreement', hfst. IV, 'Enhanced action prior to 2020'. Decision 1/CP/21 is te raadplegen via <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. Zie ook prod. St. 42, de ontwerp-Decision 1/CP/21 van 15 december 2015.

van 49% in 2030 onder meer omdat de verwachting is dat de Europese doelstelling nog zal stijgen in het kader van het eerder besproken ambitiemechanisme uit het Parijs-akkoord. Om een consistent en pro-actief klimaatbeleid te kunnen voeren is het wenselijk dat Nederland nu al anticipeert op die stap van de Europese Unie. Het maakt het mogelijk om op de langere termijn een kosteneffectief klimaatbeleid te voeren.³⁰

- 3.7 De EU-lidstaten zijn op dit moment doende met het in richtlijnen en verordeningen en dergelijke vastleggen van maatregelen die lidstaten moeten nemen om de 40%-doelstelling voor 2030 te realiseren. Ook is er al het nodige tot stand gekomen. Het is niet mijn bedoeling om hier al deze voorstellen, recent tot stand gekomen richtlijnen en verordeningen en dergelijke te bespreken. Wel wil ik ingaan op een aantal specifieke onderwerpen, zoals het EU ETS-systeem en de aanpassing van de Effort-Sharing-Decision (na 2020 de Effort Sharing Regulation). Voordat ik dit doe wijs ik graag op onderstaande figuur. Hieruit volgt dat de Europese Unie in 2020 een emissiereductie van 26 of 27% realiseert. Dat is ruim boven de emissiereductieverplichting die volgt uit het Doha-Amendement (als dit verdrag in werking zou zijn getreden) én ligt ook boven de 25% die voor Annex I-landen zou gelden als de redeneerlijn van Urgenda zou worden gevolgd. De EU voldoet derhalve aan de verplichtingen die voor Annex I-landen zouden gelden van de Cancun Agreement. Ik kom hier nog op terug.
- Voor nu is van belang dat uit de figuur volgt dat nog een aanzienlijke inspanning moet worden verricht om in 10-11 jaar tijd een emissiereductie te realiseren van tenminste 40%. Als gezegd, maatregelen zijn en worden genomen om dit mogelijk te maken. Een hier relevant voorbeeld is de onlangs tot stand gekomen aangepaste ETS-richtlijn (Richtlijn 2018/410 van 14 maart 2018 (prod. U156)).

³⁰ Zie Kamerbrieven 21 december 2017 en 15 maart 2018, resp. TK 2017-2018, 31 793, nr. 179, p. 3 en 4, en TK 2017-2018, 21 501-08, nr. 714..

Figure ES.3 Greenhouse gas emission trends, projections and targets in the EU

Note: The greenhouse gas emission trends, projections and targets include emissions from international aviation, and exclude emissions and removals from the land-use sector. The 'with existing measures' (WEM) scenario reflects existing and adopted policies and measures, while the 'with additional measures' (WAM) scenario takes into account the additional effects of planned measures reported by Member States.

Source: EEA 2017b, 2017c, 2017d.

Afkomstig uit EEA-report, 'Trends and projections in Europe 2017. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets', november 2017, p. 12³¹

- 3.8 Het EU ETS omvat de sectoren energie en energie-intensieve industrie en sinds enige tijd ook de luchtvaartsector voor zover het gaat om vluchten tussen de landen die deelnemen aan de EU-ETS, waaronder ook IJsland en Noorwegen. Zo'n 45% van de totale broeikasgasuitstoot in de EU komt voor rekening van bedrijven die onder het EU-ETS vallen. Voor Nederland gaat het om ongeveer 450 bedrijven.
- 3.9 Het EU ETS heeft vanwege de hoeveelheid rechten die beschikbaar waren een tijd lang niet optimaal gefunctioneerd, hetgeen ook reden is geweest om wijzigingen door te voeren. Uitgangspunt was al dat in de periode 2013 – 2020 het aantal rechten jaarlijks met 1,74% afneemt. Dat percentage wordt nu – zo volgt uit artikel 1 lid 12 van EU Richtlijn 2018/410 van 14 maart 2018 (prod. U156) - aangescherpt naar 2,2% vanaf 2021 zodat in 2030 een emissiereductie zal zijn bereikt voor de ETS-sectoren van 43% (ten opzichte van 2005). Ook hebben bedrijven na 2020 niet meer de mogelijkheid om

³¹ Te raadplegen via: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2017>

met de emissierechten die zijn verkregen vanwege investeringen in het buitenland, eigen emissies te compenseren. Verder wordt de lijst van bedrijven die gecompenseerd worden met emissierechten om te voorkomen dat zij zich buiten de EU vestigen en daar vrijelijk broeikasgassen uitstoten beperkt. Het compensatiemechanisme waarmee *carbon leakage* moet worden voorkomen wordt derhalve aangepast. Ook is er nu een marktstabiliteitsreserve, waarmee vanaf 2019 vraag en aanbod van emissierechten meer met elkaar in evenwicht kan worden gebracht.³² Tot slot is relevant op te merken dat inmiddels ook kenbaar is gemaakt wat de horizon is van het EU-ETS-systeem. Uitgangspunt is dat er in 2058 geen rechten meer beschikbaar zijn.

- 3.10 Met de nieuwe EU Richtlijn Handel in broeikasgasemissierechten van 14 maart 2018 wordt het waterbedeffect beperkt. De invoering van de marktstabiliteitsreserve (MSR) en het vernietigen van emissierechten hieruit zoals besloten bij de nieuwe Richtlijn, heeft als gevolg dat emissiereductie door additionele nationale emissiebeperkende maatregelen, niet automatisch op EU-niveau teniet wordt gedaan door emissies van andere emittenten (het waterbedeffect). Een deel van de vrijkomende emissieruimte wordt immers stapsgewijs in de MSR opgenomen en vernietigd. In welke mate het resterende deel vervolgens wordt aangesproken, is afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag.
- 3.11 Voor wat betreft het niet-ETS – waar de gebouwde omgeving, kleine industriële installaties, landbouw, afval en wegvervoer onder valt - kan gemeld worden dat er voor Nederland een reductiedoelstelling gaat gelden van 36% ten opzichte van 2005 (startjaar EU-ETS). De broeikasgasemissies die vallen onder het niet-ETS worden op nationaal niveau gereguleerd (anders dan de broeikasgasemissies van de sectoren die onder het EU-ETS vallen, waarvoor een Europees emissieplafond geldt). Nederland zal derhalve zodanige maatregelen moeten nemen dat in 2030 kan worden voldaan aan deze emissiereductiedoelstelling. Hoewel Nederland de reductie-doelstelling voor het niet-ETS voor 2020 ruim haalt, is dat niet het geval voor 2030.

Zie in deze zin de Nationale Energieverkenning 2017, p. 16 en 107.³³

Nu al is duidelijk dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn en derhalve dat beleidskeuzes zullen moeten worden gemaakt en aanvullende wet- en regelgeving noodzakelijk is om dit te realiseren. In de overleggen om te komen tot een nationaal Klimaatakkoord wordt hier rekening mee gehouden.

Tot slot

³² Zie Besluit (EU) 2015/1814 van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regelgeving voor de handel in broeikasgasemissierechten (prod. St. 55).

³³ Zie ECN e.a., Nationale Energieverkenning 2017, p. 16 en 107. Het rapport is te raadplegen op: <https://www.ecn.nl/nl/energieverkenning/>

- 3.12 Tot zover het overzicht van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds de Staat zijn memorie van grieven heeft genomen. De Staat maakt evident werk van het tegengaan van klimaatverandering. Zo zijn in Nederland zodanige maatregelen genomen dat de Staat voor 2020 voldoet aan zijn internationale en Europese verplichtingen en is het klimaatbeleid van Nederland gericht op het voor 2030 voldoen aan een zodanige reductiedoelstelling dat de doelstellingen van Parijs binnen bereik liggen. Het is ook duidelijk dat de Staat vanwege de klimaatdoelstellingen voor 2020 en 2030 voor complexe en lastige keuzes staat, waarbij allerlei belangen – van burgers, overheden en bedrijven - tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat raakt het hart van de *political question*.

4 Juridisch kader

Inleiding

- 4.1 Kern van het debat van vandaag is of er voor de Staat jegens Urgenda een rechtsplicht bestaat om voor de periode tot 2020 een ander – meer vergaand – reductiepad te volgen dan de Staat voorstaat, waarbij moet worden opgemerkt dat de Staat zich voor 2030 een ambitieuzere reductiedoelstelling stelt dan waarvan Urgenda uitgaat in de processtukken in eerste aanleg. Aan het begin van dit pleidooi is al op hoofdlijnen aangegeven dat en waarom de Staat van oordeel is dat een dergelijke rechtsplicht niet bestaat. In het navolgende zullen elementen van hetgeen eerder aan de orde is geweest nader worden uitgewerkt.

Ontvankelijkheid

- 4.2 De rechtbank komt in de uitspraak van 24 juni 2015 tot het oordeel dat “Urgenda voor zover zij voor zichzelf optreedt, in volle omvang ontvankelijk is in haar vorderingen”.³⁴ De Staat heeft in zijn memorie van grieven uitgebreid betoogd dat en waarom dat oordeel van rechtbank onjuist is. In aanvulling daarop merk ik nog het volgende op.
- 4.3 Urgenda is een burgerplatform met leden. Haar missiestatement luidt:

“innovatie en duurzaamheid die Nederland samen met bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren, sneller duurzaam wil maken”.³⁵

Dit komt overeen met de in de statuten van Urgenda vermelde hoofdoelstelling van de Urgenda (prod. U 1). Ter uitvoering van het missiestatement is op de website een aantal visiedocumenten opgenomen. Hieruit volgt dat de activiteiten van Urgenda primair zijn gericht op het sneller duurzaam maken van Nederland door het nemen van

³⁴ Zie rov. 4.9 van de uitspraak van 24 juni 2015.

³⁵ Zie <http://www.urgenda.nl/>, geraadpleegd op 17 mei 2018.

praktische maatregelen; wonen zonder energierekening, anders eten, meer energieopwekking door zon en wind, etc.

- 4.4 Wat vandaag aan de orde is heeft een heel andere dimensie. Het gaat over de vraag hoe het resterende mondiale carbon budget moet worden verdeeld en of er in dat kader een gehoudenheid bestaat voor de Staat jegens Urgenda om in 2020 een emissiereductie te realiseren van 25% ten opzichte van 1990 in plaats van de 23% - met een bandbreedte van 19-27% - waarvan nu wordt uitgegaan in de Nationale Energieverkenning 2017.
- 4.5 De Staat heeft in de memorie van grieven de vraag opgeworpen of Urgenda gezien het voorgaande wel een voldoende belang heeft. Immers, naar het oordeel van de Staat heeft Urgenda niet aangetoond, laat staan bewezen, dat de personen waar Urgenda voor stelt op te komen – waaronder toekomstige generaties in binnen en buitenland – worden geconfronteerd met de negatieve gevolgen van het niet volgen door Nederland van het door Urgenda voorgestane reductiepad. Urgenda doet het voorkomen dat met een beroep op artikel 3:305a BW voorbij kan worden gegaan aan artikel 3:303 BW. Naar het oordeel van de Staat ten onrechte.

Zie in deze zin ook Rb. Den Haag 27 december 2017, C/09/516573 / HA ZA 16-975, o.a. rov. 4.38.

- 4.6 Verder is nog van belang dat hetgeen vandaag aan de orde is de economische en niet-economische belangen raakt van zeer veel bedrijven, burgers en (lokale) overheden in Nederland. Daaronder vallen ook natuurlijke – en rechtspersonen die zich niet vertegenwoordigd voelen door Urgenda. Dat doet de vraag rijzen of Urgenda ontvangen kan worden in een vordering die veel meer belangen raakt dan waarvoor zij opkomt. Ook in het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt over de “political question” is het de vraag of Urgenda ontvankelijk is in de zin van 3:305a BW.
- 4.7 Tot slot enige opmerkingen over het beroep dat Urgenda doet in haar memorie op het EVRM. De Staat is in zijn memorie van antwoord in incidenteel appel al uitgebreid ingegaan op de stellingen van Urgenda met betrekking tot de artikelen 2 en 8 EVRM. De Staat verwijst hier korthedshalve naar. Wel verwijst de Staat hier naar een recente zaak van het EHRM waarin nog eens wordt bevestigd dat het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens geen *actio popularis* kent en daarmee dat Urgenda geen beroep toekomt op de artikelen 2 en 8 van het EVRM:

EHRM Grote Kamer 4 april 2018, Case of Correia de Matos v. Portugal, Appl. No. 56402/12, rov. 115.

- 4.8 Dat is anders voor de natuurlijke personen die mede-eiser waren in eerste aanleg, maar beslist is het hoger beroep van deze personen in te trekken.

- 4.9 Urgenda betoogt nog dat zij zich over de band van artikel 3:305a BW kan beroepen op de artikelen 2 en 8 EVRM. Gesteld wordt dat dit het geval is omdat de artikelen 2 en 8 EVRM via de artikelen 93 en 94 Gw rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde.³⁶ De Staat bestrijdt uiteraard niet het belang van het EVRM, maar is van oordeel dat gegeven de tekst van de artikelen 2 en 8 EVRM alsook de jurisprudentie van het EHRM over deze bepalingen, alleen natuurlijke personen een beroep toekomt op deze bepalingen van het EVRM.

Inhoud ongeschreven zorgvuldigheidsnorm

- 4.10 De rechtbank beoordeelt de vraag of de Staat onzorgvuldig handelt jegens Urgenda door een ander reductiepad te kiezen dan Urgenda voorstaat op basis van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm als bedoeld in artikel 6:162 BW. Bijzonder aan de wijze waarop de rechtbank dit doet is dat de rechtbank enerzijds oordeelt dat Urgenda geen beroep toekomt op internationale verdragen, zoals het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol (met bijbehorende Doha-Amendement), de artikelen 2 en 8 EVRM en het 'no-harm' beginsel, maar anderzijds deze internationale verdragen en beginselen wel uitdrukkelijk betreft bij de invulling van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm.³⁷
- 4.11 Zoals de Staat uitvoerig heeft betoogd in de memorie van grieven is de Staat van oordeel dat er geen sprake is van een onrechtmatig handelen van de Staat jegens Urgenda. Urgenda heeft ook niet aangetoond, laat staan bewezen, dat ter zake van het handelen van de Staat wordt voldaan aan de vereisten van artikel 6:162 BW.
- 4.12 De omvang van de jegens Urgenda geldende zorgplicht wordt ingevuld aan de hand van de gevaarzettingsleer en wordt getoetst aan de Kelderluikcriteria. Ook dat is opmerkelijk omdat de Staat hier niet kan worden aangemerkt als *primaire laedens*, hoogstens als *zijdelingse laedens*, en de gevaarzettingsjurisprudentie primair ziet op situaties waarbij de gedaagde een voor een ander gevaarlijke situatie in het leven heeft geroepen zonder afdoende veiligheids- en/of waarschuwingsmaatregelen te nemen.
- 4.13 In aanvulling op hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt maak ik nog een paar opmerkingen met betrekking tot de zogenaamde "reflexwerking".

'Reflexwerking'

- 4.14 Als gezegd, de rechtbank erkent enerzijds dat Urgenda geen beroep toekomt op het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol, het Doha-Amendement, het 'no harm'-

³⁶ Zie memorie van antwoord, achter o.a. 8.77.

³⁷ Zie uitspraak Rb. Den Haag 24 juni 2015, rov. 4.42, 4.43, 4.52 en 4.63.

beginsel en de artikelen 2 en 8 EVRM. Deze verdragen en beginselen hebben, aldus de rechtbank, (ook) geen rechtstreekse werking.³⁸ Anderzijds wordt door de rechtbank wel een 'reflexwerking' aangenomen.

- 4.15 Naar het oordeel van de Staat volgt de rechtbank hier een onjuiste redenering. De door de rechtbank gevolgde redenering brengt met zich dat in het geval geen sprake is van bepalingen van verdragen die naar haar aard en inhoud een ieder kunnen verbinden in de zin van artikel 93 Gw, toch rekening moet worden gehouden met deze bepalingen bij het invullen van open normen en begrippen in het nationaal recht, zoals de maatschappelijke betamelijkheid als bedoeld in artikel 6:162 lid 2 BW. Dat is opmerkelijk omdat de verdragen en beginselen waar naar wordt verwezen geen verplichte emissiereductie van 25% voor Nederland (of een ander land) voorschrijven.

De Staat zal later nog ingaan op de in de diverse COP-besluiten opgenomen emissiereductiedoelstellingen voor Annex I-landen, het Kyoto-Protocol en het Doha-Amendement en de vraag welke reductieverplichting hier voor Nederland uit voortvloeit.

- 4.16 De Nederlandse rechtsorde kent 'ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties' (vgl. artikel 93 BW). Daaronder worden verstaan "de internationale bepalingen die verbindende kracht hebben jegens burgers, en zich lenen voor rechterlijke toepassing jegens burgers."³⁹ Dat zijn bepalingen die zodanig concreet en helder zijn dat ze zonder nadere invulling van nadere verdragen of de nationale wetgever kunnen worden toegepast door de rechter in een individueel geschil. De Nederlandse rechtsorde kent ook niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, zoals de algemene volkenrechtelijke verplichtingen waar de rechtbank naar verwijst en waarop, zoals ook de rechtbank aanneemt, Urgenda geen rechtstreeks beroep toekomt. Door deze niet-rechtstreeks werkende bepalingen te gebruiken om invulling te geven aan de zorgplicht die de Staat juist jegens Urgenda zou hebben, vervaagt de grens tussen rechtstreeks werkende en niet-rechtstreeks werkende verdragsbepalingen of vervalt deze mogelijk zelfs. Dat past naar het oordeel van de Staat niet in ons wettelijk stelsel.
- 4.17 Zoals uitvoerig betoogd in de memorie van grieven, achter 14.23 e.v., zijn de hier relevante bepalingen van het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol, het Doha-Amendement en het 'no harm'-beginsel niet van een zodanige aard dat kan worden aangenomen dat deze rechtstreekse werking hebben. Partijen verschillen hierover ook niet van mening.⁴⁰ De bepalingen zijn dus niet zodanig dat helder en duidelijk is waartoe deze bepalingen de Staat (zouden) verplichten. Dat brengt met zich dat niet

³⁸ Rb. Den Haag 24 juni 2015, rov. 4.52.

³⁹ Rapport Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010, EK 2009-2010, 31 570, A, p. 131, aangehaald in de conclusie van AG Langemeijer bij het arrest van de Hoge Raad van 10 oktober 2014, NJ 2015/22 (Staat/CAN).

⁴⁰ Zie o.a. de memorie van antwoord, achter 8.70.

helder is op welke wijze deze bepalingen hebben kunnen dienen als "een belangrijk gezichtspunt bij de beoordeling of de Staat jegens Urgenda al dan niet rechtmatig handelt".

Vonnis rechtbank Den Haag 24 juni 2015, rov. 4.63.

- 4.18 Verder is hier uiteraard van belang dat Nederland voldoet aan de verplichtingen uit het Kyoto-Protocol en het Doha-Amendement. Beide zijn uitwerkingen van het VN-klimaatverdrag. De Staat ziet niet in op welke wijze deze verdragen nog een nadere invulling kunnen geven aan de jegens Urgenda geldende zorgplicht anders dan dat hieruit juist volgt dat de Staat zijn verantwoordelijkheid neemt en handelt overeenkomstig zijn volkenrechtelijke verplichtingen.
- 4.19 Tot slot. Zoals in de inleiding van het pleidooi al aangestipt, is de rechtbank uitgegaan van een bijzondere vorm van reflexwerking. De rechtbank draait de reflexwerking om en maakt van een niet van toepassing zijnde norm een wel van toepassing zijnde norm terwijl het om dezelfde internationale bepalingen gaat. Dat maakt de redenering van de rechtbank onbegrijpelijk. Los daarvan geldt het volgende.

Urgenda vraagt rechtsbescherming tegen 'onrecht'

- 4.20 Centraal in de uitspraak van de rechtbank en in de door Urgenda genomen processtukken staat de gevaarzettingsleer en daarmee de toetsing aan de Kelderluik-criteria. Urgenda doet het in de memorie van antwoord voorkomen dat omdat Urgenda een reductiebevel vordert – en daarmee een bevel in de zin van artikel 3:296 BW – er niet meer hoeft te worden voldaan aan de vereisten van artikel 6:162 BW.⁴¹ Gesteld wordt dat omdat Urgenda geen schadevergoeding verlangt, maar "effectieve rechtsbescherming [...] tegen 'onrecht'"⁴², het vereiste van het bestaan van schade en van een causaal verband tussen de beweerde schade en de verweten gedraging, niet meer relevant zou zijn.
- 4.21 Urgenda bepleit dus een andere juridische redenering dan de rechtbank die de zorgplicht heeft gereconstrueerd aan de hand van de beoordeling of er sprake is van onrechtmatig handelen. Op dat onrechtmatig handelen kom ik terug. Voor een bevel in de zin van artikel 3:296 BW is vereist dat er een rechtsplicht bestaat van de Staat jegens Urgenda om de Nederlandse collectieve CO₂-uitstoot tot een bepaald niveau te reduceren. Die rechtsplicht bestaat niet zodat een op artikel 3:296 BW gebaseerd bevel reeds op die grond moet stranden. Ik ga verder met de onrechtmatige daad.

⁴¹ Zie memorie van antwoord, achter onder meer 8.270.

⁴² Ibidem, achter 8.30 en 8.31.

- 4.22 Urgenda geeft hier niet alleen een nieuwe invulling aan de onrechtmatige daad. Artikel 6:162 BW biedt geen rechtsbescherming tegen *onrecht*, wel tegen een aantasting van subjectieve rechten, een handelen in strijd met een wettelijke plicht of de maatschappelijke zorgvuldigheid. Daarnaast gaat Urgenda er ten onrechte aan voorbij dat alleen al vanwege het beroep dat wordt gedaan op de gevaarzettingsleer aannemelijk gemaakt zal moeten worden dat het handelen van de Staat lijdt tot schade aan de belangen waar Urgenda voor opkomt. Indien er geen schade te verwachten is, kan niet worden volgehouden dat er sprake is van een onrechtmatige gedraging in de vorm van gevaarzetting.
- 4.23 Met betrekking tot de door de rechtbank aangenomen zorgplicht merk ik nog het volgende op. De rechtbank overweegt – zie rov. 4.65 – dat de Staat de plicht heeft om op zijn grondgebied maatregelen te treffen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Welke maatregelen dat dan moeten zijn, wordt vervolgens ingevuld door de rechtbank. De rechtbank baseert dat op de eigen conclusie dat onder verwijzing naar de hiervoor besproken IPCC-rapporten een bepaalde norm voorgeschreven zou zijn. Zoals uitvoerig betoogd is daarvan geen sprake, dienen de rapporten een ander doel en zijn er in internationaal verband andere keuzes gemaakt. Ook is er door het huidige kabinet een andere keuze gemaakt die beter aansluit bij het Klimaatakkoord van Parijs en bepaald ambitieus te noemen is.
- 4.24 Verder zal Urgenda aannemelijk moeten maken dat het Urgenda is – althans de personen voor wie zij stelt op te komen - die deze schade lijdt of zal lijden ten gevolge van de verweten gevaarzettende handeling en derhalve dat er sprake is van een causaal verband tussen het nalaten van de Staat om in 2020 25% emissiereductie te realiseren en bedoelde schade.
- 4.25 Naar het oordeel van de Staat heeft Urgenda in de door haar genomen processtukken niet alleen niet aannemelijk gemaakt dat Nederland voor 2020 gehouden zou zijn Nederlandse broeikasgasemissies met 25% te reduceren en niet zou kunnen kiezen voor een ander reductiepad, bijvoorbeeld gericht op het behalen van een iets lagere doelstelling voor 2020 en een reductiedoelstelling van 49% voor 2030. Ook is niet aannemelijk gemaakt dat in 2020 25% emissiereductie zou moeten worden gerealiseerd om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Verder is ook niet aannemelijk gemaakt dat uit internationale verdragen en/of beginselen zou volgen dat voor Nederland voor 2020 een reductieverplichting geldt van 25% (nog los van de vraag of Urgenda zich in rechte wel kan beroepen op deze verdragen en beginselen). Er is derhalve, zoals hiervoor uitvoerig is betoogd, geen rechtsplicht voor de Staat jegens Urgenda om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland terug te brengen tot 25% in 2020. Zonder rechtsplicht komt Urgenda ook geen beroep toe op artikel 3:396 BW.

Cumulatieve veroorzaking, alternatieve causaliteit en groepsaansprakelijkheid

- 4.26 Urgenda beroept zich in de memorie op het Kalimijnen-arrest (HR 23 september 1988, NJ 1989/743). De stelling is dat hoewel Nederland, ook naar het oordeel van Urgenda⁴³, een gering aandeel heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen, de Staat aansprakelijk kan worden gehouden voor het deel van de schade dat door emissies is veroorzaakt. Omdat Urgenda zich ook het belang aantrekt van personen woonachtig buiten Nederland is niet relevant, zo stelt Urgenda, dat Nederlandse emissies mogelijk geen effect hebben in Nederland, maar wel daarbuiten.⁴⁴
- 4.27 Naar het oordeel van de Staat gaat Urgenda er te lichtvaardig aan voorbij dat de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het Kalimijnen-arrest heel anders zijn dan die aan de orde zijn in deze procedure. Zo betrof het een procedure, anders dan hier het geval is, tegen een directe veroorzaker van schade en bleek het voor eisers mogelijk aannemelijk te maken dat er lineaire verband bestond tussen de zoutlozingen door de Kalimijnen en de kwaliteit van de gewassen van eisers en daarmee de schade die zij ten gevolge van de zoutlozingen leden.⁴⁵ Urgenda heeft iets dergelijks voor wat betreft de Nederlandse emissies niet aannemelijk weten te maken, laat staan te bewijzen. Zo is niet aangetoond dat er ten gevolge van Nederlandse emissies – of nauwkeuriger geformuleerd het minder terugbrengen van emissies in 2020 dan Urgenda voorstaat - schade is of zal ontstaan aan de belangen waar Urgenda voor opkomt. Dat is ook onmogelijk. Ik verwijs hier naar de memo over de klimaateffecten van hetgeen waartoe de Staat is veroordeeld bij vonnis van 24 juni 2015 (prod. St. 69). Dat effect is nauwelijks meetbaar. Ook bleek het aandeel van de Kalimijnen in het doen ontstaan van schade van eisers aanzienlijk groter dan het aandeel dat Nederland heeft in de wereldwijde emissie van broeikasgassen. Kortom, het beroep op het Kalimijnen-arrest gaat niet op.
- 4.28 Verder beroept Urgenda zich in haar memorie, achter 8.298 e.v., op alternatieve causaliteit (artikel 6:99 BW) en groepsaansprakelijkheid (artikel 6:166 BW). De stelling is dat omdat de Staat de mening is toegedaan dat klimaatverandering een mondiaal probleem is - dat zeker gezien het beperkte aandeel dat Nederland heeft in de wereldwijde emissie van broeikasgassen, een collectieve inspanning van staten (en burgers en bedrijven) vraagt - op de Staat "uit hoofde van artikel 6:166 BW een hoofdelijk aansprakelijk rust voor de aantasting van de atmosfeer en (alle) nadeel dat daaraan onlosmakelijk verbonden is voor de rechten en belangen waarvoor Urgenda op komt."⁴⁶
- 4.29 Allereerst merkt de Staat op dat deze niet de enige is die van oordeel is dat een collectieve aanpak van het klimaatprobleem noodzakelijk is. Ik verwijs hier naar diverse rapporten van de IPCC waaronder het AR5 Synthesis Report van 2014, p. 17.

⁴³ Memorie van antwoord, achter 8.246.

⁴⁴ Ibidem, achter 8.115.

⁴⁵ Zie rov. 3.5.1 van het arrest van de Hoge Raad.

⁴⁶ Memorie van antwoord, achter 8.300.

4.30 Terug naar artikel 6:166 BW. De Staat is van oordeel dat Urgenda geen beroep toekomt op deze bepaling uit het Burgerlijk Wetboek. De regeling van art. 6:166 BW voorziet in een individuele aansprakelijkheid van tot een groep behorende personen voor onrechtmatig vanuit de groep toegebrachte schade. Uit de jurisprudentie volgt dat alleen met succes een beroep kan worden gedaan op deze bepaling als er sprake is van een samenhang tussen de gedragingen van de betrokkenen, er een bewustzijn is van gezamenlijk optreden en voorts de gezamenlijkheid van het handelen de kans op de schade zoals die zich voordoet verhoogt én de deelnemers de kans op de schade bewust hebben aanvaard.

Vgl:

- Gerechtshof Amsterdam 15 september 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3840;
- Gerechtshof Den Haag 22 december 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3515;
- Asser/Hartkamp & Siebrurgh 6-IV, 2015/127

4.31 Daar is hier geen sprake van. Er is slechts sprake van een toevallige samenloop van gedragingen. Urgenda heeft ook niet aangetoond dat wel zou zijn voldaan aan de vereisten van artikel 6:166 BW. Daarnaast zou de toepassing van een artikel 6:166 BW in een kwestie als vandaag aan de orde met zich brengen dat Nederlands recht van toepassing wordt op een situatie waarbij vele landen buiten Nederland bijdragen aan het doen ontstaan van een gevaarlijke klimaatverandering. In een aanzienlijk aantal gevallen gaat het om bijdragen aan de wereldwijde emissies van broeikasgassen die vele malen groter zijn dan die van Nederland.

4.32 Ook komt Urgenda geen beroep toe op het leerstuk 'alternatieve causaliteit'. Immers, er wordt niet voldaan aan de vereiste van artikel 6:99 BW. Klimaatverandering is het resultaat van een samenhang van vele factoren en gebeurtenissen. De Staat is gezien het aandeel dat het heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen niet de partij die de gehele schade die Urgenda stelt te lijden of te zullen lijden, althans de personen waarvoor zij opkomt, heeft kunnen veroorzaken. Ik verwijs hier naar de uitspraak van de Hoge Raad van 17 januari 1997, NJ 1997/230 (Moerman/Bakker).

4.33 Dan volgt nu een aantal opmerkingen over de door Urgenda aangenomen reductieverplichtingen voor individuele Annex I-landen en geef ik het woord aan mijn kantoorgenoot mr. Brans.

Reductiedoelstelling Annex I-landen voor 2020

4.34 Urgenda betoogt achter onder meer 6.21 en 6.23 van de memorie van antwoord dat voor individuele Annex I-landen, zoals Nederland, een reductienorm geldt van 25-40% ten opzichte van 1990. De Staat heeft in van de memorie van grieven, achter 4.8 e.v., 6.44 e.v. en 12.29 e.v., uitgebreid betoogd dat het standpunt van Urgenda onjuist is. De Staat verwijst hier naar, maar zal – vanwege de ruime aandacht die deze kwestie

krijgt in de door Urgenda genomen memorie alsook de vragen die uw Hof heeft gesteld in de brief van 30 april 2018 – toch nog een aantal opmerkingen maken over de gestelde voor individuele Annex I-landen geldende emissiereductiedoelstelling.

- 4.35 Allereerst merk ik op dat er geen sprake is van een *reductienorm* zoals Urgenda wil doen voorkomen (vgl. o.a. para. 6.97 van haar memorie). De 25-40% doelstelling is neergelegd in meerdere besluiten van de Conference of the Parties (COP), maar deze besluiten zijn – zoals Urgenda zelf ook aangeeft in voetnoot 8 van haar memorie – niet juridisch bindend. Het volgt ook uit de tekst van die besluiten, waarin termen worden gebruikt als ‘urges’, ‘also recognizing’, ‘would require’, et cetera.

Zie o.a. Decision 1/CMP.6 (Cancun) (prod. U89).

Geen termen waaruit volgt dat verdragstaten hebben beoogd zich te binden aan een bepaalde reductiedoelstelling.

- 4.36 Voordat nader wordt ingegaan op de concrete teksten van de diverse COP-besluiten en het Doha-Amendement moet worden opgemerkt dat de 25-40% doelstelling is terug te voeren op een tabel uit een rapport van de IPCC van 2007 (AR4/2007). Uit de tekst direct boven de tabel volgt dat de doelstelling geldt voor Annex I-landen als groep en niet voor individuele Annex I-landen. Overigens komt de in de tabel opgenomen doelstelling van 25-40% maar één keer voor in de 2007 AR4-rapporten van de IPCC, is deze niet opgenomen in de samenvatting van de rapporten en wordt, opvallend genoeg, elders in één van deze rapporten een doelstelling geformuleerd voor “developed countries as a group” van 10-40%. Een reductiedoelstelling met een veel bredere spreiding dan 25-40% uit de tabel.

De tabel is opgenomen in de memorie van grieven, achter 12.29. Ook wordt hetgeen zojuist is besproken aldaar nader uitgewerkt.

- 4.37 Het is dus zeer de vraag welke waarde moet worden gehecht aan deze tabel. Daar komt nog bij dat een vergelijkbare tabel of een daarmee vergelijkbare notitie niet is opgenomen in de 2014 AR5-rapporten. Dr. L. Meyer, destijds projectleider bij de IPCC en editor van de 2007 AR4- en de 2014 AR5-rapporten, geeft hiervoor in het artikel uit Milieu & Recht waarnaar uw hof verwijst in uw brief van 30 april 2018 twee verklaringen. Allereerst dat het voor de wetenschap niet mogelijk is om een “eenduidige relatie aan te geven tussen de benodigde emissiereductie van de industrielanden als groep in 2020 en het beperken van de opwarming tot 2 graden aan het eind van deze eeuw.”, en voorts het vervagen van het onderscheid tussen Annex I-landen en niet-Annex I-landen. Met het laatste is bedoeld dat een aantal van de niet-

Annex I-landen inmiddels een belangrijke economische ontwikkeling doormaakten en daarmee ook grote emitters van broeikasgassen werden.⁴⁷

Dr. L. Meyer, 'Urgenda-vonnis ontbeert goede wetenschappelijke onderbouwing, M&R 2016/36.

Overigens volgt uit dit artikel ook dat er geen wetenschappelijke consensus is dat Nederland in 2020 een emissiereductie moet hebben gerealiseerd om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden.

4.38 Terug naar de COP-besluiten.

4.39 Urgenda gaat er ten onrechte aan voorbij – zoals ook de rechtbank eraan voorbij is gegaan – dat de 25-40% doelstelling altijd voor de Annex I-landen gezamenlijk heeft gegolden. Dat volgt bijvoorbeeld uit Cancun Agreements, waarin de basis is neergelegd voor het Doha-Amendement (het vervolg op het Kyoto-Protocol):

“Also recognizing that the contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, indicates that achieving the lowest levels assessed by the Intergovernmental Panel on Climate Change to date and its corresponding potential damage limitation would require Annex I Parties as a group to reduce emissions in a range of 25–40 per cent below 1990 levels by 2020 [...]” (onderstr. adv.)

Decision 1/CMP.6 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session. (prod. U89)

4.40 Dat de 25-40% reductiedoelstelling betrekking heeft op Annex I-landen als groep en niet op individuele Annex I-landen volgt ook uit de COP-besluiten van latere klimaatconferenties, waaronder die in Durban heeft plaatsgevonden:

Decision 1/CMP.7 (Durban)

“Aiming to ensure that aggregate emissions of greenhouse gases by Parties included in Annex I are reduced by at least 25–40 per cent below 1990 levels by 2020 [...]”.(onderstr. adv.) (prod. U119)

4.41 Ook volgt dit uit het Doha-Amendement (prod. U120):

⁴⁷ Hiermee is **vraag 2** uit uw brief van 30 april 2018 beantwoord.

"7. Decides that each Party included in Annex I will revisit its quantified emission limitation and reduction commitment for the second commitment period [...] in line with an aggregate reduction of greenhouse gas emissions not controlled by the Montreal Protocol by Parties included in Annex I of at least 25 to 40 per cent below 1990 levels by 2020". (onderstr. adv.)

4.42 Dit alles is niet verrassend. Immers, de Annex I-landen zijn geen homogene groep. Urgenda erkent dat ook.⁴⁸ Binnen die groep bestaan er aanzienlijke verschillen, niet alleen voor wat betreft de omvang van de uitstoot van broeikasgassen, maar ook waar het gaat om reductiepotentie, de kostenefficiëntie van mogelijke reductiemaatregelen en draagkracht.

4.43 Dat er voor individuele Annex I-landen geen doelstelling geldt van 25-40% in 2020 volgt ook uit de emissiereductiedoelstellingen die voor individuele landen en groepen van landen, zoals de EU, (uiteindelijk) zijn opgenomen in het Doha-Amendement.

Zie Annex I bij Decision 1/CMP.8 (Doha-Amendement) (prod. U120).

4.44 Hieruit volgt bijvoorbeeld dat Zwitserland zich heeft toegelegd op een reductiedoelstelling van 20% in 2020 en een voorwaardelijke doelstelling van 30% voor 2020 – beide ten opzichte van 1990 – indien andere Annex I-landen hun verantwoordelijkheid nemen en met adequate doelstellingen komen.⁴⁹ De Europese Unie heeft zich namens de Nederland en de lidstaten vastgelegd op een doelstelling voor de EU als geheel van eveneens 20% voor 2020 en een voorwaardelijke doelstelling van 30% (beide ten opzichte van 1990).⁵⁰ Uit het Doha Amendement volgt dat er voor Nederland geen eigen doelstelling geldt.⁵¹

De voor de EU in het Doha-Amendement vastgestelde reductiedoelstelling komt overeen met de 'Cancun Pledge' van de EU, opgenomen in document FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1 (prod. St. 40).⁵²

4.45 Uit het Doha-Amendement volgt overigens ook dat niet alle Annex I-landen bereid zijn geweest om zich voor de periode 2013-2020 te binden aan een emissiereductiedoelstelling. Dat geldt bijvoorbeeld voor Japan en Canada. Zoals is opgemerkt in de memorie van de Staat, achter 4.9, heeft dit erin geresulteerd dat het bereik van het Doha-Amendement beperkter is dan dat van het oorspronkelijke Kyoto-Protocol. Het Kyoto-Protocol had betrekking op zo'n 22% van de wereldwijde emissie van broeikasgassen, het Doha-Amendement op zo'n 13%. Voor de EU – en daarmee

⁴⁸ Zie in deze zin ook de akte van Urgenda van 13 mei 2018, achter 45.

⁴⁹ Zie voetnoot 11 van Annex I (Doha-Amendement bij het Kyoto-Protocol).

⁵⁰ Zie voetnoot 4 van Annex I (Doha-Amendement bij het Kyoto-Protocol).

⁵¹ Ibidem. Zie ook pag. 8 van Decision 1/CMP.8.

⁵² Hiermee is **vraag 7** uit de brief van uw hof van 30 april 2018 beantwoord, waarbij ik opmerk dat in dit document alleen de pledges staan voor de Annex I-landen.

Nederland – is dat echter geen reden geweest om zich niet vast te leggen op een emissiedoelstelling voor 2020.

- 4.46 Hetzelfde geldt voor het feit dat het Doha-Amendement nog steeds niet in werking is getreden.⁵³ De Europese Unie geeft uitvoering aan het Doha-Amendement. Uit de meest recente cijfers volgt dat de Europese Unie in 2020 een emissiereductie zal hebben gerealiseerd van 26-27% ten opzichte van 1990.⁵⁴ Daarmee wordt dus ruimschoots voldaan aan de doelstellingen uit het Doha-Amendement en wordt ook in overeenstemming gehandeld met wat volgens Urgenda op basis van de Cancun Agreement voor Annex I-landen zou gelden; 25-40% ten opzichte van 1990. Voor Nederland geldt hetzelfde. Op basis van de EU Effort Sharing Decision is voor Nederland – dus voor de niet-ETS-sectoren - een reductiedoelstelling van 16% voor 2020 vastgelegd (ten opzichte van 2005); een in vergelijking met ander lidstaten hoge reductiedoelstelling.⁵⁵ Uit de Nationale Energieverkenning 2017 volgt dat deze doelstelling “ruim haalbaar” is,

Zie ECN/PBL, ‘Nationale Energieverkenning 2017’, p.106.⁵⁶,

en de niet-ETS-sectoren in 2020 waarschijnlijk een emissiereductie realiseren van 23%.

- 4.47 Samenvattend. Voor individuele Annex I-landen geldt er geen reductiedoelstelling van 25-40% in 2020; ook niet voor Nederland.⁵⁷ Er zijn geen COP-besluiten of anderszins aan te wijzen waar dit uit zou volgen. Ook niet dat de 25% het minimumreductiepercentage dat door geen enkel Annex I-land zou mogen worden overschreden.⁵⁸ Uit de diverse COP-besluiten en Doha-Amendement volgt verder ook niet dat in het geval één of meerdere Annex I-landen niet bereid zijn om zich voor 2020 te binden aan een reductiedoelstelling – zoals Canada en de Verenigde Staten –, andere Annex I-landen dit moeten compenseren door voor 2020 ambitieuzere doelstellingen te stellen en deze te realiseren. Urgenda gaat hier in de memorie, achter onder meer 6.23, 6.96, 6.97 en 7.19, ten onrechte aan voorbij.
- 4.48 Dat brengt mij wel gelijk op de vraag wat het toetsingskader is dat voorligt. Dat is niet of de Staat een morele verantwoordelijkheid heeft om binnen een bepaald aantal jaar een emissiereductiedoelstelling te realiseren. De vraag die voorligt is of de Staat onrechtmatig handelt jegens Urgenda door op een andere wijze invulling te geven aan

⁵³ Zie <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/012816>.

⁵⁴ Zie EEA, ‘Trends and projections in Europe 2017. Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets, november 2017, p. 20 (<https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2017>).

⁵⁵ Zie Bijlage II van Beschikking Nr. 406/2009/EG van 23 april 2009 (prod. St. 11).

⁵⁶ Zie in vergelijkbare zin de figuren 3.1 en 3.2 bij voornoemd rapport van de EEA..

⁵⁷ Met het bovenstaande heeft de Staat antwoord gegeven op **vraag 4** van uw brief van 30 april 2018.

⁵⁸ Urgenda betoogt iets dergelijks achter 49 en 52 van haar akte van 13 mei 2018.

het klimaatbeleid dan Urgenda voorstaat. Beoordeeld moet derhalve worden – ik merkte dat eerder al op - of gegeven de vereisten van de artikelen 6:162 en 6:163 BW, voldoende aannemelijk is gemaakt door Urgenda dat sprake is van een onrechtmatig handelen van de Staat jegens Urgenda door een ander reductiepad te kiezen dan Urgenda graag zou zien.

Effect aanscherping emissiedoelstelling Nederland voor 2020

- 4.49 Urgenda doet het voorkomen alsof de stelling van de Staat zou zijn dat het aandeel van Nederland in de wereldwijde emissie van broeikasgassen zo gering is dat Nederland zich “van alles kan permitteren want dat valt toch wel weg tegen het mondiale totaal”.

Memorie van antwoord, achter 6.107.

- 4.50 Dat is niet het standpunt van de Staat en is het ook nooit geweest. Het geschil als vandaag aan de orde heeft betrekking op de vraag of de Staat onrechtmatig handelt jegens Urgenda. Om dat te beoordelen moet worden getoetst aan de vereisten van artikel 6:162 BW. Eén van de vragen die in dat kader voorligt is of de Staat in strijd handelt met de maatschappelijke zorgvuldigheid door een ander tempo van klimaatmitigatie te kiezen dan Urgenda voorstaat.

Daar merk ik nog bij op dat Nederland voor 2030 uitgaat van een scherpere emissiereductiedoelstelling dan waarvan Urgenda uitging in eerste aanleg; 49% in plaats van 40%.

- 4.51 De rechtbank heeft deze vraag beantwoord op basis van de gevaarzettingsleer, waarbij is getoetst aan de Kelderluikcriteria. Onderdeel van deze criteria is de omvang van het risico van klimaatverandering en de mogelijkheid van de Staat om dit te voorkomen door maatregelen te treffen. Zoals uitvoerig is betoogd door de Staat in zijn memorie van grieven, achter 14.99-14.168, heeft de Staat niet de mogelijkheid om, op nationaal niveau, zodanige mitigatiemaatregelen te nemen dat klimaatverandering op een zodanige wijze kan worden beperkt dat de mondiale klimaatverandering die optreedt beperkt blijft tot twee graden of minder. Ik verwijs hier naar enkele documenten die zijn overgelegd door de Staat, waaruit volgt dat een aanscherping van de Nederlandse emissiereductiedoelstelling voor 2020 tot 25% of 40% ten opzichte van 1990 tot een nauwelijks meetbare verminderde gemiddelde wereldwijde opwarming leidt.

Zie Memo Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *‘Klimaat effecten van het vonnis van de rechtbank Den Haag’*, 18 maart 2016, p. 3 (prod. St. 69), en in vergelijkbare zin de bijlage bij de brief van het KNMI aan het ministerie van I&M van 31 maart 2016 (prod. St. 70).

- 4.52 Nederland heeft een zeer beperkt aandeel in de mondiale emissie van broeikasgassen, zo'n 0,4%. Zelfs indien Nederland in staat zou zijn om zodanige maatregelen te nemen dat dit aandeel op korte termijn tot nagenoeg nihil wordt teruggebracht, is dit onvoldoende om hiermee de doelstellingen van Parijs te kunnen realiseren. Daarvoor is (ook) de inzet van andere landen nodig. Urgenda gaat hier ten onrechte aan voorbij.
- 4.53 Nogmaals, en ik kan dit niet voldoende benadrukken, het voorgaande is geen reden voor de Staat om af te zien van het nemen van emissiereductiemaatregelen (niet voor de periode tot 2020, maar ook niet daarna). Het bevestigt alleen dat het nalaten van de Staat om het door Urgenda voorgestane emissiereductiepad te volgen, niet onrechtmatig is jegens Urgenda. Verder is dit element uiteraard ook van belang bij toetsing aan de Kelderluik-criteria.
- 4.54 De internationale afspraken die in Parijs zijn gemaakt zijn gericht op het beperken van klimaatverandering tot ruim onder de twee graden met een streven om de temperatuurstijging te beperken tot anderhalve graad. In het kader van het Akkoord van Parijs is een proces opgezet om dit doel te halen. Dit proces is in volle gang. Voor hier is van belang dat uit niets volgt dat de internationale afspraken zodanig hopeloos zijn dat Nederland dit samenwerkingsverband zou moeten verlaten en een eigen pad zou moeten kiezen. De Nederlandse reductie, uitgaande van circa 23% in 2020 en 49% in 2030, wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving aanmerkt als in lijn met de afspraken uit het Parijsakkoord te halen.
- Zie in deze zin:
- PBL, 'Nationale kosten energietransitie in 2030, april 2017, p. 10 (prod. St 79),
 - PBL, 'Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid', 18 november 2016, p. 5 (prod. U126)
- Overigens hanteert het PBL in beide rapporten voor 2030 een bandbreedte van 40-50%. Het kabinet is met 49% aan de bovenkant gaan zitten van deze bandbreedte.
- 4.55 Anders dan Urgenda wil doen voorkomen, is het dus niet noodzakelijk voor Nederland om in 2020 25% te reduceren en dat indien dit percentage niet wordt gehaald, het niet meer mogelijk is om klimaatverandering te beperken tot ruim onder de 2^o Celsius, overeenkomstig het Klimaatakkoord van Parijs.
- 4.56 Ter onderbouwing van de stelling dat er een noodzaak zou bestaan voor Nederland om in 2020 25% te reduceren wordt door Urgenda een beroep gedaan op IPCC-rapporten en andere stukken die zien op het beperkte nog resterende mondiale carbon budget en op de reductieroutes die kunnen worden gevolgd om in 2050 uit te komen op een wereldwijde emissiereductie van 80-95%. Op basis van deze documenten wordt

betoogd dat er een noodzaak bestaat voor de wereldgemeenschap om emissies van broeikasgassen zo snel als mogelijk te beperken.⁵⁹ De Staat bestrijdt de noodzaak van een snelle en forse mondiale emissiereductie niet, maar merkt op dat uit deze documenten niet volgt dat er een gehoudenheid zou bestaan voor Nederland om in 2020 25% te reduceren. Dat volgt niet uit deze stukken. Er wordt niet verwezen naar Nederland. De Staat is dan ook van oordeel dat Urgenda niet aannemelijk heeft gemaakt dat Nederland in 2020 een emissiereductie van 25% moet hebben behaald om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

- 4.57 Daar komt nog bij dat de Staat zich wel degelijk het belang aantrekt van een goed en leefbaar klimaat. Het is dan ook in dat kader dat Nederland actief deelneemt aan klimaatonderhandelingen en uitvoering geeft aan de afspraken als neergelegd in het Kyoto-Protocol, het Doha-Amendement en recentelijk het Klimaatakkoord van Parijs. De reeds genomen emissiereductiemaatregelen zijn ook succesvol geweest. Als gezegd, uitgaande van bestaand en voorgenomen beleid komt Nederland in 2020 op een emissiereductie van 23% (met een bandbreedte van 19 - 27%). Dat is weliswaar iets minder dan Urgenda graag zou zien, maar voor hier is van belang – en ik verwijs hier naar de eerder genoemde memo – dat dit verschil in emissiereductie een nauwelijks meetbaar effect heeft op de gemiddelde wereldwijde opwarming.
- 4.58 Ook wijst de Staat hier op de eerder genoemde publicatie van Dr. L. Meyer in Milieu & Recht van februari 2016, 'Urgenda-vonnis ontbeert goede wetenschappelijke onderbouwing' waaruit volgt dat de 25-40% doelstelling veel minder hard is dan Urgenda wil doen voorkomen en – ook van belang – naar de achtergrond is geschoven door de doelstellingen van Nederland en de EU voor 2030 en 2050 om te kunnen voldoen aan Parijsakkoord.
- 4.59 Nederland heeft voor 2030 een reductiedoelstelling gesteld van 49%. Hiermee kan, zoals PBL heeft laten zien, voor Nederland worden voldaan aan de doelstellingen van Parijs. Nederland kiest hiermee voor een reductiepad dat – enigszins – afwijkt van hetgeen Urgenda voorstaat. Niet alleen volgt uit de rapporten van onder meer PBL dat er meerdere reductiepaden zijn om te bewerkstelligen dat de opwarming van de aarde beperkt blijft tot 2^o Celsius of minder.⁶⁰ Ook is moeilijk voorstelbaar het door de Staat gekozen emissiereductiepad – dat net als het reductiepad van Urgenda als doelstelling heeft de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius – zodanig is dat hiermee onzorgvuldig wordt gehandeld jegens Urgenda. Overigens heeft Urgenda ook niet aangetoond, laat staan bewezen, dat dit het geval is.

Uw hof heeft partijen nog de vraag voorgelegd wat de omvang van de emissiereductie in 2020 zou moeten zijn als zou worden uitgegaan van een

⁵⁹ Zie onder meer de memorie van antwoord, achter

⁶⁰ Zie Pbl, 'Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlandse langetermijn-klimaatbeleid', november 2016.

lineaire reductie met als uitgangspunten 49% in 2030 en 95% in 2050. Dat zou neerkomen op een emissiereductie in 2020 van 28% (ten opzichte van 1990). De Staat merkt echter met nadruk op het niet vereist is om een lineair reductiepad te volgen, er meerdere reductiepaden zijn die kunnen leiden tot een emissiereductie van 85-95% in 2050 en het volgen van een lineair reductiepad niet per se het meest kosteneffectief is. Verder is hier met name van belang dat de voor 2030 gekozen reductiedoelstelling van 49% zodanig is – zo geeft PBL ook aan in de onderzoeksrapporten waarnaar eerder is verwezen – dat Nederland in overeenstemming handelt met de doelstellingen van Parijs; het beperken van de mondiale opwarming tot onder de 2^o Celsius met als streven uit te komen op 1,5^o Celsius.⁶¹

- 4.60 Tot slot. Urgenda doet het voorkomen dat de Staat zich op het gebied van klimaatmitigatie alles kan permitteren en een *free rider* is (zoals wordt opgemerkt achter 6.100 en 6.107 van de memorie van antwoord). Dat is onzin. Nederland loopt als onderdeel van de Europese Unie voorop waar het gaat om mitigatie. Middels EU-regelgeving wordt uitvoering gegeven aan het Kyoto-Protocol, het Doha-Amendement en het Klimaatakkoord van Parijs. Nederland is, als één van de EU-lidstaten, gehouden uitvoering te geven aan deze EU-regelgeving. Mocht Nederland daar niet aan voldoen, hetgeen niet het geval is, dan kan de Europese Commissie via een inbreukprocedure naleving van deze regelgeving bewerkstelligen. De beleidsvrijheid die Nederland heeft voor wat betreft het klimaatbeleid is derhalve zeker niet onbeperkt.

Klimaatadaptatie

- 4.61 Zoals de Staat al heeft opgemerkt in zijn memorie is opvallend aan de uitspraak van de rechtbank dat bijzonder weinig waarde wordt gehecht aan de klimaatadaptatiemaatregelen die de Staat al heeft genomen en nog neemt om nadelige gevolgen voor inwoners en bedrijven in Nederland te voorkomen dan wel te beperken. Opvallend omdat in de uitspraak mede op basis van de Kelderluikcriteria wordt geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Urgenda. Klimaatadaptatie is juist een maatregel waarmee wordt getracht de negatieve effecten van klimaatverandering te voorkomen of te beperken. Het is een maatregel in de zin van het vijfde criterium dat de rechtbank gebruikt om te beoordelen of de Staat in overeenstemming handelt van zijn jegens Urgenda geldende zorgplicht (zie rov. 4.63 e.v.).

Voor een overzicht van de genomen en te nemen adaptatiemaatregelen en de daarmee gemoeide kosten wordt verwezen naar de memorie van de Staat, achter 7.7 e.v.

Verder verwijs ik naar de in maart 2018 gepubliceerde Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS), Uitvoeringsprogramma 2018-2019), waarin

⁶¹ Hiermee heeft de Staat **vraag 3** uit uw brief van 30 april 2018 beantwoord.

is aangegeven welke maatregelen – aanvullend op het Deltaprogramma adaptatie⁶² – de komende periode genomen gaan worden.⁶³

- 4.62 Tot slot. Urgenda doet het voorkomen alsof Nederland niet ook buiten de eigen landsgrenzen klimaatadaptatiemaatregelen neemt of financiert.⁶⁴ Dat is onjuist. Zoals opgemerkt in de memorie van grieven, achter 8.2 e.v., en eerder vandaag, financiert Nederland via het Green Climate Fund, maar ook bilateraal en via de multilaterale Ontwikkelingsbanken adaptatiemaatregelen die buiten de EU worden genomen.

Zie <https://www.greenclimate.fund/what-we-do/projects-programmes> (tab: adaptation).

De Staat neemt derhalve zijn verantwoordelijkheid.

5 Conclusie

Tot vernietiging van het vonnis van de rechtbank Den Haag van 24 juni 2015.

⁶² Het Deltaprogramma is te raadplegen op <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>

⁶³ Te raadplegen op <file://sh.pels/root/AdvHome/f508/Downloads/uitvoeren-met-ambitie-uitvoeringsprogramma-2018-2019-nationale-klimaatadaptatiestrategie-nas.pdf>

⁶⁴ Zie memorie van antwoord, achter o.a. 7.107.