

Rechtbank Den Haag  
Zitting van 10 september 2014  
Rolnummer HAZA C/09/00456689

## **CONCLUSIE VAN REPLIEK TEVENS WIJZIGING VAN EIS**

inzake:

**STICHTING URGENDA,**  
gevestigd te Amsterdam,  
en 886 anderen,  
vertegenwoordigd door Stichting Urgenda,  
eisers,  
advocaat: mr. R.H.J. Cox en mr. J.M. van den Berg

tegen:

**DE STAAT DER NEDERLANDEN**  
(Ministerie van Infrastructuur en Milieu),  
zetelend te Den Haag,  
gedaagde,  
advocaat: mr. G.J.H. Houtzagers

- 
1. Urgenda c.s. hebben met belangstelling kennis genomen van de conclusie van antwoord (CvA) van de Staat.
  2. Urgenda c.s. willen beginnen met zich te verontschuldigen voor de lengte van deze conclusie van repliek, die met ongeveer 200 bladzijden bijna onfatsoenlijk lang is. Een juridische aanpak van het klimaatprobleem roept de nodige juridische en feitelijke vragen op. Urgenda c.s. willen niet slechts trachten de (vele) relevante vragen en aspecten te bespreken, maar daarbij steeds ook zicht te geven op de samenhang en de grote lijn. Daar komt bij dat het verweer van de Staat in zijn conclusie van antwoord op veel punten inhield dat Urgenda c.s. onvoldoende zouden hebben gesteld. Daar zal de Staat wellicht voor een deel gelijk in hebben

gehad, maar Urgenda c.s. hebben de indruk dat de Staat zich soms ook bewust niet een goed verstaander heeft willen tonen. Gelet op het grote belang dat deze zaak voor Urgenda c.s. heeft, hebben zij geen enkel risico willen lopen dat hun vorderingen zouden stranden omdat zij onvoldoende zouden hebben gesteld. Urgenda c.s. hebben zich dan ook genoodzaakt gevoeld hun betoog, ook hier zowel de deelaspecten als de samenhang behandelend, verder uit te werken en te verdiepen. Urgenda c.s. hopen dat hun betoog daarmee aan kracht en helderheid heeft gewonnen wat het aan beknoptheid evident is kwijtgeraakt.

## **INLEIDING**

3. Partijen lijken het over de feiten in essentie eens te zijn. Dat wil zeggen: de Staat onderschrijft de rapporten van het IPCC, en erkent in zijn conclusie van antwoord bovendien expliciet de in die rapporten neergelegde bevindingen en conclusies. Die houden in dat de aarde als gevolg van menselijke activiteiten opwarmt, te weten door het uitstoten van broeikasgassen naar de atmosfeer, en dat deze opwarming tot veranderingen in het klimaat leidt. Ook erkent de Staat dat deze klimaatverandering een *gevaarlijke* klimaatverandering dreigt te worden indien de (wereldwijde) uitstoot van broeikasgassen niet sterk en snel wordt gemitigeerd. De Staat lijkt bovendien te erkennen dat de internationale gemeenschap van staten naar aanleiding en op grond van de wetenschappelijke inzichten die in de rapporten van het IPCC zijn neergelegd, heeft vastgesteld en aanvaard dat sprake is van een gevaarlijke klimaatverandering bij een opwarming van 2°C of meer, en dat zo een opwarming moet worden voorkomen.<sup>1</sup> De Staat lijkt echter te ontkennen dat daaraan enige juridische betekenis toekomt. De Staat erkent bovendien – althans zo blijkt uit eigen beleidsdocumenten van de Staat – dat om zo een gevaarlijke klimaatverandering te helpen voorkomen, verlangd kan worden en nodig is dat de Nederlandse emissies van broeikasgassen uiterlijk per het jaar 2050 zullen zijn gereduceerd met 80-95% ten opzichte van het Nederlandse emissieniveau uit 1990.<sup>2</sup> De Staat erkent ook, althans zo blijkt ook uit eigen beleidsdocumenten van de Staat en betwist de Staat ook niet, dat voor een realistisch pad op weg naar het halen van deze reductiedoelstelling per 2050, nodig is dat het Nederlandse

---

<sup>1</sup> Zie o.m. alinea 2.12 CvA.

<sup>2</sup> Zie o.m. alinea 6.30 CvA "*Uitgangspunt is derhalve nog steeds om tegen 2050 de uitstoot van broeikasgassen in de EU met 80-95% terug te brengen ten opzichte van 1990.*"

emissieniveau per 2020 zal zijn gereduceerd met 25-40%.<sup>3</sup>

4. Urgenda c.s. vorderen in deze procedure eerst en vooral een bevel aan de Staat om het Nederlandse emissieniveau per 2020 te reduceren met 25-40% ten opzichte van het emissieniveau van 1990.
5. Zo bezien vorderen Urgenda c.s. niets van de Staat, wat de Staat niet ook al zelf wenselijk en noodzakelijk vindt. Partijen zijn het in wezen eens.
6. Niettemin voert de Staat verweer tegen de vorderingen van Urgenda c.s. Het verweer van de Staat is vrijwel geheel van juridische aard – over de feiten zijn partijen het immers grotendeels en in ieder geval op de relevante onderdelen wel eens.
7. De Staat lijkt zich vooral te willen verzetten tegen het feit dat hij, via de rechter, gedwongen zal worden om (eindelijk) daadwerkelijk te doen wat de Staat ook zelf vindt dat noodzakelijk en urgent dient te gebeuren. De verweren van de Staat komen kort gezegd op het volgende neer:
  - Urgenda c.s. zijn onvoldoende belanghebbend om dit soort dingen te vragen en zij zijn daarom niet ontvankelijk in hun vorderingen;
  - de rechter mag ook helemaal niet toewijzen wat Urgenda c.s. vorderen, want het is aan de politiek om te beslissen over reducties van de Nederlandse emissies en niet aan de rechter;
  - de Nederlandse emissies zijn bovendien niet onrechtmatig, dus een actie uit onrechtmatige daad van Urgenda c.s. is niet toewijsbaar. In dit verband stelt de Staat zich op het standpunt dat voor de toewijsbaarheid van een vordering uit onrechtmatige daad noodzakelijk is dat aan een aantal vereisten wordt voldaan, en dat Urgenda c.s. niet aannemelijk hebben gemaakt dat in dit geval aan die vereisten is voldaan.

---

<sup>3</sup> Zie o.m. productie U27 (p.2) waarin de minister verklaart: *"Het totaal van emissiereducties dat de ontwikkelde landen tot nu toe hebben aangeboden, blijft nog onvoldoende om de 25-40% reductie in 2020 te bereiken, die nodig is om op een geloofwaardig traject te blijven om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden."*

8. Naast deze principiële en strikt juridische verweren voert de Staat aan dat hij voldoet aan de juridisch bindende afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt over gekwantificeerde reductieverplichtingen. Bovendien voert de Staat nog aan dat de Nederlandse regering en politieke organen al zeer veel doen, zowel nationaal als internationaal, ter bestrijding van (de ernstigste gevolgen van) klimaatverandering.
9. In deze conclusie van repliek zullen Urgenda c.s. aantonen dat de verweren van de Staat tegen de vorderingen van Urgenda c.s. niet kunnen slagen. Deze conclusie van repliek van Urgenda c.s. kent daarbij de volgende opbouw.
10. Eerst zullen Urgenda c.s. ingaan op het verweer van de Staat dat hij reeds voldoet aan al zijn internationaal afgesproken reductieverplichtingen (**hoofdstuk 1**); daarna zullen zij ingaan op het verweer dat de Staat al heel veel doet ter bestrijding van (de gevolgen van) de klimaatverandering. Daarbij zullen Urgenda c.s. ook ingaan op de klacht van de Staat dat zij geen aandacht besteden aan hetgeen de Staat doet op het punt van klimaatadaptatie en zich slechts richten op klimaatmitigatie (**hoofdstuk 2**).
11. Terwijl Urgenda c.s. in hoofdstuk 1 en 2 ingaan op verweren van de Staat die in wezen langs hun vorderingen heen gaan en dus geen inhoudelijke weerlegging behoeven, zullen zij in de volgende hoofdstukken ingaan op de juridische verweren van de Staat.
12. Om te beginnen zullen Urgenda c.s. benadrukken dat zij rechtsbescherming verlangen en niet politiek willen bedrijven via de rechter. Klimaatverandering mag dan een onderwerp zijn dat (ook) op de politieke agenda staat, maar het feit dat een onderwerp voorwerp is van politiek debat rechtvaardigt niet een (dreigende) schending van rechten en aanspraken van burgers. Wanneer dat laatste toch dreigt te gebeuren, kunnen burgers steeds aan de rechter vragen om hun rechten te beschermen. Zulke rechtsbescherming mag politieke consequenties hebben, maar het is en blijft rechtsbescherming en niet het bedrijven van politiek. (**hoofdstuk 3**)

13. Vervolgens zullen Urgenda c.s. duidelijk maken, welke schade en aantasting van (grond)rechten als gevolg van klimaatverandering zij vrezen en waartegen zij bij de rechter willen opkomen. Daarbij wordt voortgebouwd op hetgeen Urgenda c.s. reeds daarover in de dagvaarding hebben aangevoerd en door de Staat ook niet wordt betwist, maar wordt dit nader en meer specifiek voor het Nederlands grondgebied uitgewerkt. **(hoofdstuk 4)**
14. Daarna wordt ingegaan op de diverse aspecten van het verweer van de Staat dat Urgenda c.s. niet aannemelijk hebben weten te maken dat aan alle vereisten is voldaan voor de toewijsbaarheid van een actie uit hoofde van onrechtmatige daad. **(hoofdstuk 5)**
15. Urgenda c.s. beginnen dit hoofdstuk 5 met een uitvoerig betoog dat zij *preventieve* rechtsbescherming vragen, en niet schadevergoeding achteraf. Zij tonen daarin aan dat een onrechtmatige-daadsactie waarin schadevergoeding wordt gevorderd, wezenlijk verschilt van een onrechtmatige-daadsactie waarin een preventief bevel of verbod wordt gevorderd. Uit de ontstaansgeschiedenis van zulke bevelsacties en de ratio erachter blijkt dat voor acties uit onrechtmatige daad waarbij een bevel of verbod wordt gevorderd, een wezenlijk ander juridische regime geldt dan voor acties uit onrechtmatige daad waarbij schadevergoeding wordt gevorderd. Urgenda c.s. zullen aantonen dat 'onrechtmatigheid' en 'schade' goed van elkaar moeten worden onderscheiden. Voor het wel of niet aannemen van onrechtmatigheid van een gedraging is niet van belang of de gedraging al heeft geleid tot het ontstaan van concrete (individuele) schade of tot de acute dreiging van zulke concrete, individuele schade. Het gaat erom of een gedraging in zijn algemeenheid, derhalve naar zijn aard oftewel 'generiek', zodanige gevaren in zich draagt dat die gedraging 'naar maatstaven van maatschappelijke zorgvuldigheid' onrechtmatig is. Dat klimaatverandering inderdaad zulke grote algemene gevaren in zich draagt, is in hoofdstuk 4 dan al uitgebreid behandeld, en werd door de Staat bovendien reeds erkend in alinea 8.49 van zijn conclusie van antwoord. De conclusie is dat de Staat aan de bevelsactie van Urgenda c.s. eisen stelt, die slechts gelden voor acties tot schadevergoeding en dat het verweer van de Staat in zoverre dus geen hout snijdt. Dit onderdeel is relatief uitvoerig omdat het over een belangrijk en principieel punt gaat. Bovendien wordt er op teruggekomen aan het eind van deze conclusie. **(hoofdstuk 5.1 - 5.6)**

16. Daarna wordt kort in kaart gebracht, welke juridische criteria dan wél gelden voor een actie uit onrechtmatige daad waarbij een preventief bevel wordt gevorderd.
17. Het belangrijkste van de voor een bevel geldende criteria is de 'onrechtmatigheid'. In dit geval betekent dat: is het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig? Urgenda c.s. stellen zich primair op het standpunt dat het huidige Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen onrechtmatig is, want in strijd met de ongeschreven rechtsnormen c.q. ongeschreven rechtsplichten die uit het oogpunt van 'maatschappelijke zorgvuldigheid' op de Staat rusten. (**hoofdstuk 5.7**)
18. Om het juiste kader te schetsen voor de beoordeling van de (on)rechtmatigheid van het Nederlandse emissieniveau zal kort worden uiteen gezet dat het bij de 'maatschappelijke zorgvuldigheid' gaat om een 'open' rechtsnorm met een sterk casuïstisch karakter, waarbij door de rechter de rechtmatigheid of onrechtmatigheid van een bepaalde gedraging beoordeeld wordt binnen de context waarin die gedraging plaatsvindt. (**hoofdstuk 6.1 – 6.3**)
19. Voor de beantwoording van de vraag, wat de 'maatschappelijke zorgvuldigheid' in deze context van de Staat eist (de 'invulling' van de maatschappelijke zorgvuldigheid in het voorliggende geval), verwijzen Urgenda c.s. naar een drietal 'rechtsplichten' die algemeen zijn aanvaard.
20. In de eerste plaats, in algemene zin, zoeken Urgenda c.s. dan aansluiting bij de rechtsplicht in situaties van gevaarzetting. De Kelderluikcriteria zijn al decennialang in de jurisprudentie aanvaard als een aantal gezichtspunten aan de hand waarvan de rechter moet beoordelen of in het hem voorgelegde geval van gevaarzetting, de gevaarzetting onrechtmatig is of niet. Urgenda c.s. werken uit hoe aan de hand van die criteria de (on)rechtmatigheid van het Nederlandse emissieniveau moet worden geoordeeld. (**hoofdstuk 6.4**)
21. Vervolgens wijzen Urgenda c.s. op de rechtsplichten die gelden in het geval iemand grensoverschrijdende emissies veroorzaakt die gevaar of hinder veroorzaken. Dit is een (iets) meer specifieke rechtsplicht dan de rechtsplicht van de 'gewone' c.q. algemene gevaarzetting. Deze specifieke rechtsplicht geldt specifiek voor de

situatie dat het gevaar wordt veroorzaakt door emissies met een grensoverschrijdend karakter. Deze rechtsplicht blijkt universeel te zijn (volkenrechtelijk gewoonterecht – het 'No Harm'-beginsel) maar ook een rechtsplicht die in Nederland al een eeuw geleden werd aanvaard en in het Kalimijnenarrest werd herhaald en bevestigd. (**hoofdstuk 6.5**)

22. Daarna worden Urgenda c.s. nog weer specifiek: zij behandelen aansluitend wat de rechtsplicht specifiek voor Staten is als het gaat om dreigende schade door grensoverschrijdende emissies voor het specifieke geval van emissies van broeikasgassen. In dat verband wijzen zij op de specifieke verplichtingen die gelden op basis van het VN-Klimaatverdrag en met name op basis van artikel 2 van dat verdrag, die door de Staat bovendien zijn aanvaard. Daarbij komt ook aan de orde dat de twee graden doelstelling van de Cancun-Agreement, anders dan de Staat betoogt, niet alleen politieke betekenis heeft maar bovendien in juridische zin onderdeel uitmaakt van het VN-Klimaatverdrag en dus ook, mede, juridische betekenis heeft. (**hoofdstuk 6.6**)
23. Urgenda c.s. concluderen dat bij al deze drie benaderingen de conclusie moet zijn dat het onrechtmatig is om in zodanige (bovenmatige) mate grensoverschrijdende broeikasgassen uit te stoten als momenteel wereldwijd plaatsvindt, omdat een zodanig bovenmatig hoog emissieniveau er toe leidt dat op korte termijn een dreigende gevaarlijke klimaatverandering onafwendbaar wordt die grote gevolgen heeft voor de ecosystemen en menselijke gemeenschappen. (**hoofdstuk 6.7**)
24. Urgenda c.s. onderkennen dat aan de Staat maar een (klein) deel van deze bovenmatige wereldwijde emissies kan worden toegerekend, namelijk slechts de emissies vanaf Nederlands grondgebied. De Staat lijkt<sup>4</sup> inderdaad het verweer te willen voeren dat de Nederlandse emissies op zichzelf beschouwd niet tot een gevaarlijke klimaatverandering of (vermogens)schade leiden en dus ook niet onrechtmatig zijn. Urgenda c.s. zullen aantonen dat die redenering onjuist is, omdat de Nederlandse emissies niet op die manier ('op zichzelf beschouwd') los van de context kunnen worden gezien. Gebleken was immers al, dat het bij het onrechtmatigheidscriterium gaat om een beoordeling en normering van gedrag

---

<sup>4</sup> Urgenda c.s. zijn er niet helemaal zeker van of de Staat dit verweer nu wel of niet aanvoert. Het verweer zou ingelezen kunnen worden in CvA alinea 8.27 e.v. en 8.35.

binnen de context waarin dat gedrag plaatsvindt, los van de vraag of door dat gedrag wel of niet concrete individuele schade is geleden. Urgenda c.s. zullen toelichten dat juist voor het soort gevallen waarvan hier sprake is, namelijk de veroorzaking van een grote schade door cumulatieve, samenlopende gedragingen die aan verschillende partijen kunnen worden toegerekend, zowel in de doctrine als in de jurisprudentie (met name het Kalimijnenarrest) deel-aansprakelijkheid oftewel pro-rata aansprakelijkheid is aanvaard. Op de Staat rust derhalve deel-aansprakelijkheid voor het mede-veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering. Daar komt bij dat de Nederlandse emissies relatief hoog zijn en relatief veel bijdragen aan het te hoge wereldwijde emissieniveau, en zeker niet verwaarloosbaar zijn. Dat alles leidt tot de conclusie dat het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig is. Daarmee wordt het onderdeel over het onrechtmatigheidscriterium afgesloten. **(hoofdstuk 6.8)**

25. De Staat heeft in zijn conclusie van antwoord betoogd dat de Nederlandse emissies niet van hem afkomstig zijn (en dat daarom vergelijkingen met bijvoorbeeld het Kalimijnenarrest niet opgaan omdat deze betrekking hadden op veroorzakers). Urgenda c.s. zullen daarom (nogmaals) uiteenzetten waarom de totaliteit van het Nederlandse emissieniveau aan de Staat kan worden toegerekend alsof de Staat de veroorzaker is van die Nederlandse emissies, zodat de Staat daarvoor verantwoordelijk is en de Staat daarvoor aansprakelijk kan worden gehouden. **(hoofdstuk 7)**
26. De hoofdstukken 3 tot en met 7 gaan derhalve over de juridische criteria die gelden voor zover de Staat door Urgenda c.s. wordt aangesproken in zijn hoedanigheid van medeveroorzaker van een (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering, althans als entiteit aan wie de Nederlandse mede-veroorzaking van zo een (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering kan worden toegerekend en die daarvoor aansprakelijk is.
27. Urgenda c.s. hebben de Staat echter ook aangesproken op zijn rol en taak als beschermer tegen (de gevolgen van) een gevaarlijke klimaatverandering. Urgenda c.s. hebben betoogd dat uit de artikelen 2 en 8 EVRM voor de Staat een rechtsplicht voortvloeit tot bescherming tegen (de gevolgen van) een gevaarlijke



klimaatverandering. Naar aanleiding van het verweer van de Staat, zullen Urgenda c.s. hun beroep op de mensenrechten nader onderbouwen. (**hoofdstuk 8**)

28. In hoofdstuk 8 zal worden aangetoond: dat de gevolgen van klimaatverandering voor Nederland en Urgenda c.s. onder de reikwijdte van artikel 2 en artikel 8 EVRM vallen (**hoofdstuk 8.1**); dat geen sprake is van feiten en omstandigheden die een beperking c.q. schending van deze grondrechten door of vanwege de Staat rechtvaardigen (**hoofdstuk 8.2**); dat de 'margin of appreciation' voor de Staat op basis van de jurisprudentie van het EHRM in deze zaak zeer beperkt is en de nationale rechterlijke toetsing volgens het Hof navenant strikt behoort te zijn (**hoofdstuk 8.3**); wat van het handelen van de Staat verwacht mag worden op basis van de jurisprudentie van het Hof (**hoofdstuk 8.4**) en welke conclusies aan het voorgaande verbonden dienen te worden (**hoofdstuk 8.5**). Omdat bij de behandeling van de jurisprudentie van het EHRM ook het door het Hof gebruikte voorzorgsbeginsel aan de orde zal komen, zal aan het eind van hoofdstuk 8 het voorzorgsbeginsel tevens in breder verband besproken worden (**hoofdstuk 8.6**).
29. Daarna zullen Urgenda c.s. ingaan op de vraag waarom zij ontvankelijk zijn in de zin dat zij voldoende statutair c.q. eigen belang hebben bij de door hen gevraagde voorzieningen. Daarbij zal bovendien aan de orde komen dat de rechtsregels waarop Urgenda c.s. zich beroepen, inderdaad ook de strekking hebben om hen te beschermen tegen het nadeel dat zij dreigen te lijden. (**hoofdstuk 9**)
30. In het daarop volgende hoofdstuk van deze conclusie van repliek zullen Urgenda c.s. uiteenzetten waarom het noodzakelijk is dat de door hen verlangde emissiereductie van 25-40% reeds per 2020 zal worden gerealiseerd, en niet later dan die datum. Urgenda c.s. beschouwen dit zelf als het dragende onderdeel van hun belangrijkste vordering (het reductiebevel). Met dit onderdeel willen zij aantonen dat zij niet alleen *recht* hebben op een reductie, maar dat zij recht hebben op *deze* reductie van 25-40% per 2020 en dat verder uitstel of een kleinere reductie onverantwoord is. Uit dat betoog volgt dat aan de Staat geen beleidsvrijheid toekomt om met een kleinere reductie per 2020 te volstaan, of deze reductie pas veel later, bijvoorbeeld in 2030 te realiseren. Aan het slot van dit hoofdstuk zal, in aanvulling op wat al in hoofdstuk 2 met betrekking tot adaptatie

besproken zal zijn, op basis van de rapporten van het IPCC worden aangetoond waarom adaptatiemaatregelen geen bescherming bieden tegen de bescherming van de rechten waarvoor Urgenda c.s. opkomen, en dat adaptatie geen surrogaat is voor mitigatie. (**hoofdstuk 10**)

31. Vervolgens zullen Urgenda c.s. ook op hun andere vorderingen nog ingaan. Zij zien in het verweer van de Staat aanleiding hun eis te wijzigen en zullen die eisenwijziging in dit hoofdstuk nader toelichten. (**hoofdstuk 11**)
32. Ten slotte komen Urgenda c.s. nog terug op de beleidsvrijheid van de politiek, en ook op de rol van de rechter, nu de Staat in zijn conclusie van antwoord zich op het standpunt heeft gesteld dat reductie van de Nederlandse emissies een zaak is die thuishoort bij de politiek, en niet bij de rechter. (**hoofdstuk 12**)

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>INLEIDING</b> .....	2
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	11
<b>VOLMACHTEN</b> .....	14
<b>HOOFDSTUK 1 DE STAAT KOMT AL ZIJN INTERNATIONALE JURIDISCH BINDENDE REDUCTIEVERPLICHTINGEN NA</b> .....	14
<b>1.1 Conclusie</b> .....	18
<b>HOOFDSTUK 2 DE STAAT DOET AL ZO VEEL TEGEN KLIMAATVERANDERING</b> .....	19
<b>2.1 Inleiding</b> .....	19
<b>2.2 Mitigatie versus adaptatie</b> .....	20
<b>2.3 Het Nederlands mitigatiebeleid</b> .....	23
<b>2.4 Over internationaal beleid, Energieakkoord en kolencentrales</b> .....	24
<b>2.5 Energiebelasting</b> .....	32
<b>2.6 Conclusie</b> .....	36
<b>HOOFDSTUK 3 URGENDA C.S. VRAGEN RECHTSBESCHERMING</b> .....	36
<b>HOOFDSTUK 4 URGENDA C.S. VRAGEN RECHTSBESCHERMING TEGEN (EEN DREIGENDE CATASTROFALE) SCHADE</b> .....	38
<b>4.1 Inleiding</b> .....	38
<b>4.2 De twee graden-grens</b> .....	40
<b>4.3 Welke schades en gevolgen moeten we verwachten, met name in Nederland?</b> .....	41
<b>4.4 Conclusie</b> .....	58
<b>HOOFDSTUK 5 URGENDA C.S. VERLANGEN SCHADEPREVENTIE, NIET SCHADEVERGOEDING</b> .....	58
<b>5.1 Preventieve rechtsbescherming, geen schadeclaims achteraf</b> .....	58
<b>5.2 De plaats van bevelsacties en verbodsacties in het Nederlands aansprakelijkheidsrecht</b> .....	60
<b>5.3 Aansprakelijkheidsrecht en klimaatverandering: schadeclaims zijn uitgesloten</b> .....	63
<b>5.4 Bevels- en verbodsacties als preventieve instrumenten van aansprakelijkheidsrecht</b> .....	66
<b>5.5 De Staat verweert zich tegen de bevelsactie van Urgenda c.s. met argumenten die slechts gelden voor schadeclaims</b> .....	69
<b>5.6 De Staat betoogt ten onrechte dat slechts tegen vermogensschade rechtsbescherming kan worden gevraagd</b> .....	70

<b>5.7 De criteria voor een bevelsactie wegens onrechtmatige daad</b> .....	72
<b>5.8 Conclusie en samenvatting</b> .....	73
<b>HOOFDSTUK 6 ONRECHTMATIGE-DAADSACTIE: ALGEMEEN</b> .....	74
<b>6.1 Inleiding</b> .....	74
<b>6.2 Onrechtmatigheid = in strijd met een rechtsplicht</b> .....	75
<b>6.3 De rechtsplicht in casu</b> .....	76
<b>6.4 Gevaarzetting: de Kelderluikcriteria</b> .....	78
6.4.1. Ernst van het gevaar .....	78
6.4.2 Kenbaarheid van het gevaar .....	79
6.4.3 De hoegrootheid van de kans op het gevaar van 2 graden of meer.....	79
6.4.4 de mogelijkheid van preventie .....	81
6.4.5 Conclusie naar aanleiding van Kelderluikcriteria .....	83
<b>6.5 Gevaarzetting door grensoverschrijdende emissies: No-Harm beginsel en Kalimijnen-arrest.</b> .....	83
<b>6.6 Artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag</b> .....	85
<b>6.7 Tussenstand</b> .....	91
<b>6.8 Deelveroorzaking en deel-aansprakelijkheid of pro-rata aansprakelijkheid</b> .....	92
<b>6.9 Samenvatting en Conclusie</b> .....	99
<b>HOOFDSTUK 7 AANSPRAKELIJKHEID C.Q. VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE STAAT</b> .....	101
<b>HOOFDSTUK 8 MENSENRECHTEN</b> .....	104
<b>8.1 De gevolgen van klimaatverandering vallen onder de reikwijdte van artikel 2 en 8 EVRM</b> .....	106
8.1.1 De reikwijdte wordt mede bepaald door de 2 graden-norm.....	108
8.1.2 De erkende relatie tussen klimaatverandering en het recht op leven en gezondheid .....	108
8.1.3 Ook vertraagde schade valt onder de reikwijdte van het EVRM.....	109
8.1.4 Ook als anderen dan Urgenda c.s. blootstaan aan hetzelfde gevaar, is er recht op bescherming.....	112
8.1.5 Het EVRM als 'living instrument' .....	113
8.1.6 Conclusie ten aanzien van de reikwijdte .....	114
<b>8.2 De beperkingsmogelijkheden van artikel 8 lid 2 EVRM en fair-balance</b> ..	115
8.2.1 De drie eisen van artikel 8 lid 2 EVRM.....	115

8.2.2 Fair balance en artikel 8 lid 2 EVRM .....	117
8.2.3 Artikel 2 EVRM kent geen beperkingsmogelijkheden .....	120
8.2.4 Conclusie ten aanzien van de beperkingsmogelijkheden .....	121
<b>8.3 De 'margin of appreciation'</b> .....	<b>121</b>
8.3.1 Algemene toelichting op de appreciatiemarge .....	123
8.3.2 De appreciatiemarge van de Staat is zeer beperkt .....	126
8.3.3 Een voorbeeld van hoe de Hoge Raad met de appreciatiemarge omgaat .....	135
8.3.4 Conclusie ten aanzien van de 'margin of appreciation' .....	139
<b>8.4 De consequenties van de schending van artikel 2 en 8 EVRM</b> .....	<b>139</b>
<b>8.5 Conclusie ten aanzien van de Mensenrechten</b> .....	<b>142</b>
<b>8.6 Aanvullende opmerking over het beroep op het voorzorgsbeginsel</b> .....	<b>143</b>
<b>HOOFDSTUK 9 ONTVANKELIJKHEID</b> .....	<b>149</b>
<b>HOOFDSTUK 10 DE GEVORDERDE REDUCTIE: OMVANG EN TEMPO</b> .....	<b>156</b>
10.1 Inleiding .....	156
10.2 De noodzaak van 25-40% reductie in 2020 .....	159
10.3 De doelstelling voor 2020 kan niet vervangen worden door een doelstelling voor 2030 .....	164
10.4 Hogere reducties vóór 2020 is het meest kosteneffectieve scenario ....	173
10.5 Adaptatie is geen surrogaat voor mitigatie .....	174
10.6 Conclusie over mitigatie en adaptatie .....	181
<b>HOOFDSTUK 11 DE VORDERINGEN VAN URGENDA C.S.</b> .....	<b>182</b>
11.1 Over de vorderingen .....	182
11.2 De gevorderde verklaringen voor recht (nieuw) .....	182
11.3 Het gevorderde reductiebevel .....	188
11.4 De vordering een reductieplan voor te leggen aan het Parlement .....	192
11.5 De nieuwe vordering om de Staat te bevelen het Nederlands publiek adequaat te informeren .....	194
11.6 Juridische grondslag van bevel tot informeren en waarschuwen .....	194
11.7 Het belang van Urgenda c.s. bij het gevorderde bevel tot informeren en waarschuwen .....	195
<b>HOOFDSTUK 12 TRIAS POLITICA</b> .....	<b>202</b>
<b>MET CONCLUSIE:</b> .....	<b>211</b>

**VOLMACHTEN**

33. De door de mede-eisers aan Stichting Urgenda verleende schriftelijke volmachten zullen door Urgenda c.s. bij afzonderlijke akte bij de rechtbank worden gedeponereerd.

**HOOFDSTUK 1****DE STAAT KOMT AL ZIJN INTERNATIONALE JURIDISCH BINDEnde REDUCTIEVERPLICHTINGEN NA**

34. De Staat betoogt dat hij alle internationale juridisch bindende afspraken over reducties van de Nederlandse broeikasgasemissies (hoogstwaarschijnlijk) al nakomt.
35. Dit verweer van de Staat gaat langs de zaak heen; het heeft betrekking op iets wat Urgenda c.s. in het geheel niet vorderen. Urgenda c.s. vragen geen nakoming van die internationaal afgesproken juridisch bindende reductieverplichtingen, omdat de daarin afgesproken reducties ontoereikend zijn.
36. De ontoereikendheid van die internationale afspraken en de achtergrond van die ontoereikendheid laten overigens wel goed zien, waarom Urgenda c.s. zich genoodzaakt hebben gevoeld de voorliggende procedure aanhangig te maken.
37. Het fundamentele probleem bij de aanpak van de dreigende klimaatverandering is dat men het wel eens is over wat er op wereldwijde schaal moet gebeuren, namelijk een zodanige reductie van de emissies dat een gevaarlijke klimaatverandering van 2°C of meer wordt voorkomen. Maar men wordt het niet eens over de verdeling van die noodzakelijke reducties over de landen.
38. In feite is het Kyoto-Protocol het enige wereldwijde instrument met kwantificeerbare en juridisch bindende reductieverplichtingen. Het Kyoto-Protocol liep echter af in 2012. De top in Kopenhagen eind 2009 die algemeen gezien werd als de laatste kans om overeenstemming te bereiken over een aansluitende opvolging of verlenging van het Kyoto-Protocol, met opnieuw gekwantificeerde en

juridisch afdwingbare reductieverplichtingen, mislukte volkomen.

39. Inmiddels zijn we vijf jaar verder, en is er in internationaal verband nog niet het begin van overeenstemming bereikt over nieuwe juridisch bindende, kwantificeerbare reductieverplichtingen, al dan niet in de vorm van een verlenging of uitbreiding van het Kyoto-Protocol.
40. Een aantal landen, waaronder Nederland, doet pogingen om het Kyoto-Protocol 'levend' te houden<sup>5</sup>. Een belangrijk motief daarvoor<sup>6</sup> is de instrumenten te kunnen behouden die het Kyoto-Protocol heeft geïntroduceerd, waarmee landen reductieverplichtingen kunnen realiseren zonder daadwerkelijk de eigen emissies te reduceren, namelijk door het realiseren van reducties in andere (vooral armere) landen en het kopen van emissierechten die andere landen 'over' hebben.
41. Of er inderdaad een opvolger komt van het Kyoto-Protocol is op dit moment volstrekt onzeker. Feit is dat Canada zich inmiddels uit het Kyoto-Protocol heeft teruggetrokken, waarschijnlijk omdat Canada veel economisch voordeel verwacht van de voorgenomen oliewinning uit teerzanden die gepaard gaat met zeer veel broeikasgasemissies en zich niet zou verdragen met nieuwe reductieverplichtingen voor Canada.
42. Daar komt bij dat al vóór het afhaken van Canada het Kyoto-Protocol slechts 14% van de mondiale emissies bestrijkt<sup>7</sup>. Bovendien waren voor de beperkte groep van landen die wel partij zijn bij het Kyoto-Protocol, de daarin vastgelegde reducties op zichzelf ook al niet toereikend voor het bereiken van de noodzakelijk geoordeelde twee graden-doelstelling.
43. Dit alles zet het verweer van de Staat dat hij voldoet aan al zijn internationale verplichtingen tot reducties en waarmee hij vooral<sup>8</sup> het Kyoto-Protocol bedoelt, in

---

<sup>5</sup> Zie CvA, alinea 6.28 en 6.34 e.v.

<sup>6</sup> Zie het nieuwsbericht 10-12-2012 van de overheid op:  
[www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/08/kyoto-protocol-verlengd.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/08/kyoto-protocol-verlengd.html)

<sup>7</sup> Aldus ook de Staat zelf, zie CvA, alinea 6.36

<sup>8</sup> In Europees verband gelden eveneens nog juridisch bindende gekwantificeerde reductieverplichtingen (uitgewerkt in de Shared Effort Decision). Ook die zijn echter – ook volgens de Europese instellingen zelf – ontoereikend om op koers te blijven voor het voorkomen van een

het juiste perspectief. De internationaal afgesproken reducties zijn volstrekt ontoereikend om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

44. Hetgeen in het kader van die internationale afspraken van de Nederlandse Staat wordt geëist, is bovendien (veel) minder dan van de Nederlandse Staat mag worden geëist als Nederlandse bijdrage aan het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering. Het Kyoto-Protocol verlangde van de Staat immers slechts een reductie-inspanning van 5,2% terwijl de Staat zelf erkent dat van ontwikkelde landen als Nederland uiteindelijk een reductie-inspanning van 80-95% wordt en mag worden verlangd.
45. Als het gaat om de internationale aanpak van klimaatverandering door emissiereducties, is de status quo dat iedereen op zijn handen zit en niet wil doen wat – naar iedereen weet en iedereen erkent – gebeuren moet als men een gevaarlijke klimaatverandering wil vermijden. Maar niemand wil in actie komen als niet iedereen in actie komt; niemand wil de eerste zijn om in actie te komen; en iedereen wil zo min mogelijk in actie hoeven komen. Dat levert een patstelling op die nu al jaren voortduurt.
46. Regeringen en politici zijn kennelijk niet in staat die patstelling te doorbreken. Ook de Staat lijkt die patstelling beslist niet te willen doorbreken maar deze juist te versterken. Immers, de Staat bestrijdt uit alle macht het door Urgenda c.s. gevorderde bevel aan de Staat om alvast maar te beginnen met het eerste, gemakkelijke<sup>9</sup> gedeelte van de uiteindelijke Nederlandse reductieverplichting, met als belangrijkste argument dat vooral gewacht moet worden totdat internationale afspraken zijn gemaakt waaraan iedereen meedoet<sup>10</sup>.
47. De vraag is of zo een opstelling c.q. zo een beleid van de Staat naar Nederlands recht wel juridisch houdbaar is. Anders gezegd, en al enigszins vooruitlopend op wat verderop nog aan de orde zal komen: mag een deelveroorzaker van grote ernstige schade zich op het standpunt stellen dat op hem geen enkele

---

gevaarlijke klimaatverandering. Zie de dagvaarding, alinea 26 en met name, met verwijzing naar producties, alinea 209.

<sup>9</sup> Wat 'het laaghangend fruit' wordt genoemd.

<sup>10</sup> CvA, alinea 6.33 en 6.36



aansprakelijkheid rust en hij tot niets gehouden is, zolang niet tevens alle andere deelveroorzakers ook hun aansprakelijkheid erkennen en eveneens en tegelijkertijd aan hun verplichtingen terzake voldoen?

48. Urgenda c.s. stellen zich in deze procedure op het standpunt dat op elke deelveroorzaker een eigen, zelfstandige aansprakelijkheid rust die niet afhankelijk is van de vraag of en in hoeverre de andere deelveroorzakers worden aangesproken. Ook het VN-Klimaatverdrag waarop Urgenda c.s. zich in dit verband beroepen, stipuleert uitdrukkelijk dat bij het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering door het beperken van de emissies van broeikasgassen sprake is van nationale en dus individuele verantwoordelijkheden die alle verdragspartijen met elkaar gemeen hebben. Het gaat volgens het VN-Klimaatverdrag niet om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verdragspartijen, maar om gemeenschappelijke individuele verantwoordelijkheden, oftewel individuele verantwoordelijkheden die de Verdragspartijen met elkaar gemeen<sup>11</sup> hebben, en waarbij ontwikkelde landen zoals Nederland individueel het voortouw moeten nemen.
49. Met de voorliggende procedure spreken Urgenda c.s. de Staat aan op zijn eigen, individuele verantwoordelijkheid waarbij de Staat zich niet mag verschuilen achter wat andere staten doen of niet doen of het ontbreken van overeenstemming tussen alle staten. Van die aanpak is de afgelopen twintig jaren bewezen dat hij niet werkt. De tijd ontbreekt simpelweg om nog langer op dat politieke spoor te vertrouwen. Hoeveel beleidsmatige keuzes er wellicht ook zijn bij de aanpak van klimaatverandering: nog langer wachten met ingrijpende reducties is geen optie meer of beleidskeuze die de Staat nog mag maken: de schadedreiging is daarvoor te groot en te urgent en Nederland loopt bovendien te ver achter op zijn 'peers' om nog langer te mogen blijven stilzitten.

---

<sup>11</sup> 'common but differentiated responsibilities': zie verder uitgebreid de dagvaarding, alinea 187 t/m 192 waaruit duidelijk blijkt dat het gaat om individuele verplichtingen van de landen (die de landen eventueel groepsgewijs, bijvoorbeeld via regionale organisaties als de EU mogen vervullen, wat voor de landen die deel uitmaken van die regionale organisatie het voordeel heeft dat zij intern kunnen schuiven met hun reductieverplichtingen).

## 1.1 Conclusie

50. Dat de Staat naar eigen zeggen voldoet aan al zijn internationale juridische afspraken over reducties van broeikasgassen, is niet relevant omdat die afspraken – naar ook de Staat erkent – ontoereikend zijn om een gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. De Staat erkent ook dat bij de bestaande reductie-inspanningen, de aarde met meer dan 2°C en waarschijnlijk zelfs meer dan 4°C per het jaar 2100 zal opwarmen, en derhalve zullen leiden tot een gevaarlijke klimaatverandering.<sup>12</sup>
51. Enerzijds betoogt de Staat dat volgens hem de dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering moet worden aangepakt door het maken van internationale afspraken waaraan iedereen meedoet en dat dit ook zijn beleid is. Anderzijds volgt uit zijn eigen stellingen dat die aanpak al twintig jaar (veel) te weinig heeft opgeleverd en er geen enkel concreet uitzicht bestaat op een wezenlijke verandering van die situatie. Een mondiale aanpak met afspraken die toereikend zijn en waaraan iedereen meedoet, is kennelijk politiek niet haalbaar. Omdat niets doen geen optie is, dienen landen individueel hun verantwoordelijkheid te nemen; en de ontwikkelde, rijke landen zoals Nederland dienen daarbij het voortouw te nemen. De onderhavige procedure moet in dat licht worden gezien.
52. Als regeringen om politieke redenen onmachtig en inert blijken te zijn bij de aanpak van een probleem dat door de wetenschap benoemd wordt als het grootste probleem van onze tijd, dient volgens Urgenda c.s. de bescherming tegen die gevaarlijke klimaatverandering te worden geboden door de rechter wiens taak het is rechtsbescherming te bieden, onafhankelijk van en niet gehinderd door politieke motieven en politieke impasses.

---

<sup>12</sup> Dat volgt onder meer uit de verderop in deze conclusie (bij de behandeling van de Kelderluikcriteria) uitgebreider te bespreken brief van de regering aan de Tweede Kamer van 17 juni 2014 (productie U78) waarin de Staat aangeeft dat zonder extra mondiaal mitigatiebeleid de wereldgemiddelde temperatuur (bovenop de reeds plaatsgevonden opwarming van 0,85 graden) deze eeuw nog met 3 tot 5 graden Celsius zal stijgen.

## **HOOFDSTUK 2**

### **DE STAAT DOET AL ZO VEEL TEGEN KLIMAATVERANDERING**

#### **2.1 Inleiding**

53. De Staat besteedt een substantieel deel van zijn conclusie van antwoord aan het opsommen van wat hij allemaal al doet, en welk beleid hij voert, ter bestrijding van de klimaatverandering. In dat verband klaagt de Staat er bovendien over dat Urgenda c.s. slechts aandacht hebben voor de mitigatiemaatregelen die zij van de Staat verlangen en geen enkele aandacht hebben voor de adaptatiemaatregelen die de Staat reeds treft.
54. In de alinea's 7.2 tot en met 7.16 van zijn Conclusie van Antwoord noemt de Staat zijn activiteiten die betrekking hebben op klimaatmitigatie; in de alinea's 7.17 tot en met 7.27 zijn activiteiten betreffende klimaatadaptatie, en de alinea's 7.29 tot en met 7.34 vermelden dat de Staat klimaatinvesteringen in het buitenland doet.
55. Het kortste en wellicht ook meest zuivere antwoord op deze verweren is, dat Urgenda c.s. in deze procedure niet opkomen tegen wat de Staat (al) wèl doet tegen klimaatverandering; zij komen op tegen wat de Staat nog niet doet tegen klimaatverandering maar wel nodig is en ook van hem gevegd mag worden. Urgenda c.s. beweren ook niet dat de Staat niets doet; zij beweren slechts dat de Staat te weinig doet.
56. Duidelijkheidshalve: Urgenda c.s. eisen niet dat de Staat in zijn eentje een gevaarlijke klimaatverandering zal voorkomen; dat zou een onmogelijke eis zijn zonder enig realiteitsgehalte.
57. Urgenda c.s. eisen wel dat de Staat doet wat van hem in dit kader mag worden gevegd, en dat is meer dan de Staat nu doet en ook meer dan de Staat (kennelijk) bereid is te doen. Over wat de Staat zou moeten doen maar niet doet, gaat deze procedure; niet over wat de Staat al doet.
58. Urgenda c.s. zouden strikt genomen dus niet hoeven reageren op wat de Staat in dit verband heeft aangevoerd. Zij doen dat toch, omdat het verweer van de Staat

tot misverstanden bij de rechtbank zou kunnen leiden.

## 2.2 Mitigatie versus adaptatie

59. De Staat klaagt er over dat Urgenda c.s. geen enkele aandacht hebben voor klimaatadaptatie en voor wat de Staat op dat gebied doet. Duidelijkheidshalve: men spreekt van mitigatie als het gaat om maatregelen die gericht zijn op het voorkomen of beperken van klimaatverandering; en men spreekt van adaptatie als het gaat om maatregelen die gericht zijn op het aanpassen aan en beschermen tegen de (ernstigste) gevolgen van klimaatverandering. Mitigatie zorgt ervoor dat de temperatuurstijging en het bijbehorende gevaar beperkt wordt. Adaptatie is niets anders dan het zoveel mogelijk aanpassen aan het gevaar zonder het gevaar zelf te bestrijden.
60. Enigszins op scherp gesteld kan men zeggen dat 'adaptatie' neerkomt op dweilen met de kraan wijd open, en 'mitigatie' op het dichtdraaien van de kraan. Of: 'adaptatie' is symptoombestrijding, 'mitigatie' is het aanpakken van het onderliggende probleem.
61. Zo bezien is evident dat mitigatie een veel adequatere reactie is op het dreigende gevaar van een gevaarlijke klimaatverandering dan adaptatie. Het is ook de enige manier om werk te maken van de 2 graden doelstelling omdat adaptatie niet tot doel heeft de opwarming te beperken.
62. Dat mitigatie de adequate aanpak is, is ook zo vanuit het juridisch perspectief, zie bijvoorbeeld het verderop nog uitvoeriger te bespreken citaat van Van Nispen: *"De eerste en in feite ook de belangrijkste opgave van de rechtshandhaving is de strijd tegen het onrecht in potentie: voorkomen is beter dan genezen."*<sup>13</sup>  
In vergelijkbare zin Deurvorst: *"De veroordeling tot de nakoming van een rechtsplicht is van groot belang in situaties waarin (verder) onrechtmatig handelen dreigt en dit met een verbod of bevel kan worden voorkomen. Dit belang is des te groter omdat de ervaring leert dat schadevergoeding een in verschillende opzichten*

---

<sup>13</sup> C.J.J.C van Nispen, Het rechterlijk verbod en bevel, diss., Kluwer, 1978, p. 19.

*onvolkomen sanctie is (...).*"<sup>14</sup>

63. Alleen al om deze reden is het terecht dat Urgenda c.s. zich in deze procedure richten op de mitigatie die van de Staat mag worden gevegd, en niet op wat de Staat al doet of nog zou kunnen doen aan adaptatie. Het gaat in deze procedure om het voorkomen van groot gevaar en niet om het zoveel mogelijk aanpassen aan groot gevaar.
64. De mogelijkheden van adaptatie zijn volgens het IPCC bovendien om vele redenen beperkt, hetgeen in hoofdstuk 10.5 van deze conclusie nog uitvoerig zal worden toegelicht. Indien de Staat dus beoogt te stellen dat de twee graden doelstelling kan worden losgelaten omdat hij heel goed in staat is om Nederland en Urgenda c.s. door middel van adaptatiemaatregelen te beschermen tegen het gevaar van een gemiddelde opwarming in deze eeuw van 3, 4, 5 of 6 graden Celsius, dan wordt dit door Urgenda c.s. op basis van de wetenschap betwist.
65. De adaptatiemaatregelen die de Staat opvoert, beschermen bovendien slechts het Nederlands grondgebied en de bewoners daarvan. Het Delta-programma bijvoorbeeld, het omvangrijkste adaptatieproject van de Staat dat tot ver in de toekomst reikt, is bedoeld om het Nederlands grondgebied en bewoners te beschermen tegen de gevaren van de zeespiegelstijging die gaande is als gevolg van de in gang zijnde klimaatverandering.
66. De aansprakelijkheid van de Staat voor de Nederlandse emissies geldt echter ook voor de gevolgen die zich buiten de eigen landsgrenzen voordoen, en is niet beperkt tot de gevolgen voor het Nederlands grondgebied. Adaptatiemaatregelen die slechts strekken tot bescherming van de bewoners van het Nederlands grondgebied redresseren dus slechts het 'Nederlandse' deel van de gevolgen van de Nederlandse emissies, en niet de 'buitenlandse' gevolgen van die emissies.
67. De belangen waarvoor Stichting Urgenda opkomt<sup>15</sup>, zijn naar hun aard grensoverschrijdend. Hoewel Stichting Urgenda bij de behartiging van die belangen primair werkzaamheden verricht op het Nederlands grondgebied, blijkt uit de

---

<sup>14</sup> Mr. T.E. Deurvorst, GS Onrechtmatige Daad, II.2 aantekening 44.

<sup>15</sup> Dit punt komt later in hoofdstuk 9 nog uitgebreider aan de orde.

bewoordingen van haar statuten dat haar werkzaamheden en de belangen waarvoor zij opkomt uitdrukkelijk en welbewust niet tot het Nederlands grondgebied beperkt zijn ('om te *beginnen* in Nederland'). Omdat de Nederlandse emissies – naar hun aard grensoverschrijdend - niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland nadeel toebrengen (althans daaraan bijdragen) aan het soort belangen waarvoor zij opkomt, mag Stichting Urgenda zich derhalve ook die buitenlandse belangen aantrekken, deze de hare noemen en kan zij daarvoor in rechte opkomen.<sup>16</sup>

68. Dat betekent dat Stichting Urgenda ter bescherming van de belangen waarvoor zij opkomt, terecht mitigatie eist van de Nederlandse emissies en dat zij geen genoegen hoeft te nemen met adaptatiemaatregelen van de Staat die slechts strekken tot bescherming van het Nederlands deel van de belangen waarvoor Stichting Urgenda op komt.
69. Dat voor het probleem van een mondiale, landsgrenzen overschrijdende gevaarlijke klimaatverandering als gevolg van landsgrenzen overschrijdende emissies van broeikasgassen, niet nationale adaptatie maar mondiale mitigatie de aangewezen maatregel is, blijkt ook uit artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag, de kernbepaling van dat verdrag. Daarin is voor de Verdragsstaten een rechtsplicht tot mitigatie vastgelegd als middel om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Het verdrag kent niet een soortgelijke rechtsplicht tot adaptatie.
70. De Staat heeft door zich aan te sluiten bij het VN-klimaatverdrag deze rechtsplicht tot mitigatie voor zichzelf aanvaard. Urgenda c.s. doen in de voorliggende procedure ook heel gericht en specifiek op deze rechtsplicht van de Staat een beroep ter onderbouwing van hun betoog dat de Staat op het gebied van mitigatie niet doet wat van hem naar maatstaven van maatschappelijke zorgvuldigheid mag worden gevergd en de Staat derhalve onrechtmatig handelt. Anders gezegd: Urgenda c.s. verlangen mitigatie en voor hun eis tot mitigatie vinden zij onder meer

---

<sup>16</sup> Daarbij komt dat Stichting Urgenda zich die buitenlandse belangen zelfs zou mogen aantrekken als uitsluitend Nederlandse duurzaamheidsbelangen behartigd zouden worden. Nederland kan immers niet duurzaam zijn als het met zijn emissies de onduurzaamheid van andere landen bevordert omdat in een geglobaliseerde samenleving de onduurzaamheid van de een de onduurzaamheid van de ander in de hand werkt. Die connexiteit wordt door de Staat ook erkend, zo zal in hoofdstuk 4 duidelijk worden.

ook steun en juridische grondslag in het VN-Klimaatverdrag; zouden zij adaptatie eisen, dan biedt het VN-Klimaatverdrag hen daarvoor geen steun. Ook om die reden richten Urgenda c.s. zich op mitigatie; dat is waar hun rechten en belangen liggen.

### 2.3 Het Nederlands mitigatiebeleid

71. Voor wat betreft klimaatmitigatie, schrijft de Staat in alinea 7.2 CvA dat het Nederlands klimaatbeleid enerzijds is "*gericht op het benutten van economische kansen en anderzijds op het creëren van financiële prikkels om te komen tot mitigatie van uitstoot van broeikasgassen*".
72. Urgenda c.s. willen niet een al te groot punt maken van een enkel zinnetje, maar het valt hen op dat de Staat een dreigende gevaarlijke klimaatverandering met potentieel catastrofale gevolgen beleidsmatig kennelijk benadert als een 'verdienmodel' dat economische kansen oplevert waar Nederland van zal moeten profiteren. De volgorde "*economische kansen*" en "*creëren van financiële prikkels om te komen tot mitigatie*" suggereert dat ook de prioriteiten zo liggen; eerst geld verdienen en vervolgens ook maar eens kijken of we met 'financiële prikkels' wellicht tot wat mitigatie kunnen komen. Van een gekwantificeerde reductiedoelstelling blijkt niets, en ook niet of de 'financiële prikkels' effectief zijn voor het behalen van zo een gekwantificeerd streefdoel.
73. Urgenda c.s. herinneren er in dat verband aan dat zij in paragraaf 5.2.4 van de dagvaarding hebben gesteld, uitgelegd en met stukken hebben gestaafd, dat de Staat het gebruik van fossiele brandstoffen veel zwaarder subsidieert dan het opwekken van duurzame energie die niet leidt tot emissies van broeikasgassen. Dat is weliswaar een 'financiële prikkel', maar een prikkel die zeker niet tot mitigatie leidt, maar integendeel de uitstoot van broeikasgassen stimuleert. De Staat heeft hetgeen Urgenda c.s. aldaar hebben gesteld, in het geheel niet betwist. Het is dan ook niet vreemd dat de Staat zelfs om de veel geringer dan benodigde reductieverplichtingen van het Kyoto-protocol te kunnen halen nog buitenlandse emissierechten heeft moeten bijkopen, hetgeen de Staat erkend heeft.<sup>17</sup> Het doet

---

<sup>17</sup> CvA, alinea 6.7 e.v.

vermoeden dat het Nederlands mitigatiebeleid nauwelijks effectief is en onvoldoende prikkels geeft om de benodigde reducties te realiseren.

74. Verder valt de strikt economische benadering op. Uiteraard heeft mitigatie een economische impact (net als adaptatie; en nietsdoen heeft uiteindelijk de grootste economische impact) maar het klimaatprobleem is méér dan een louter economisch probleem. Het klimaatprobleem gaat ook – en bij de huidige emissies: op catastrofale schaal - over overstromingen, droogtes, instorten van ecosystemen en verlies van biodiversiteit; over voedseltekorten, onbewoonbaar worden van leefgebieden, verlies van mensenlevens en groot menselijk leed. Elk besef van deze dimensie van de dreigende klimaatverandering lijkt in het Nederlands klimaatbeleid te ontbreken en een gevoel van urgentie om daartegen te doen wat noodzakelijk is evenzeer.
75. De Staat noemt in zijn conclusie van antwoord (hoofdstuk 7) als belangrijke instrumenten waarmee het mitigatiebeleid wordt uitgevoerd: de energiebelasting op fossiele brandstoffen, en de regeling stimulering duurzame energie-productie (SDE+). Ook noemt de Staat in dit verband het Energieakkoord van 7 september 2013, waarin zou zijn besloten tot sluiting van een vijftal oude kolencentrales. Verder betoogt de Staat dat hij ook in zijn internationaal beleid maatregelen treft of bevordert die gericht zijn op mitigatie van emissies van broeikasgassen.
76. De Staat roept daarmee het beeld op dat hij al sterk is toegewijd aan mitigatie en al heel veel doet aan mitigatie. Urgenda c.s. menen dat de Staat maar het halve verhaal vertelt, en daarmee een onjuist beeld schetst. Daarover het volgende.

#### **2.4 Over internationaal beleid, Energieakkoord en kolencentrales**

77. In zijn conclusie van antwoord betoogt de Staat dat hij zich ook internationaal inspant voor de bestrijding van klimaatverandering. Dat is op zichzelf juist.
78. Nederland heeft zich bijvoorbeeld aangesloten bij internationale pogingen om ontwikkelingsbanken te verbieden nog leningen te verstrekken voor de bouw van kolencentrales in ontwikkelingslanden. Kolengestookte elektriciteitscentrales zijn namelijk veel slechter voor het klimaat dan bijvoorbeeld gasgestookte



elektriciteitscentrales, die echter duurdere stroom produceren omdat gas een veel duurdere brandstof is dan steenkool. Zie ook **productie U52**, brief d.d. maart 2014 van minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, p. 6 onder het kopje "Initiatief kolencentrales".

79. In de media (**productie U53**) werd minister Ploumen over dit initiatief als volgt geciteerd:

*"Als je nu een kolencentrale bouwt, zit je er voor 40 jaar aan vast. Dat is funest voor het klimaat. In Nederland hebben we in het Energieakkoord juist afgesproken dat we om die reden vijf kolencentrales gaan sluiten."*

80. Wat Minister Ploumen er niet bij vertelde, en ook door de Staat wordt verzwegen in zijn conclusie van antwoord, is dat in het Energieakkoord weliswaar is afgesproken om vijf oude kolencentrales te sluiten, maar dat Nederland tegelijkertijd drie nieuwe kolencentrales bouwt die samen een veel grotere opwekcapaciteit hebben dan de vijf die dicht moeten. Aan die nieuwe kolencentrales, die vanwege hun uitstoot van broeikasgassen inderdaad *'funest zijn voor het klimaat'* zitten we inderdaad *"voor 40 jaar aan vast"*.
81. Kortom: het beleid van de Staat houdt in dat arme landen (die per capita nog nauwelijks broeikasgassen uitstoten) geen geld meer mogen lenen of krijgen om kolencentrales te bouwen waarmee zij op goedkope wijze zouden kunnen voorzien in hun energiebehoefte omdat dit nadelig is voor het klimaat; maar dat we in Nederland (waar de broeikasgasemissie per capita tot de hoogste behoort) juist op grote schaal zulke kolencentrales gaan bijbouwen en méér broeikasgassen gaan uitstoten.
82. Die nieuwe Nederlandse kolencentrales zullen bovendien, gegeven de nu reeds bestaande overcapaciteit aan elektriciteits-opwek in Nederland, deels de bestaande schonere maar duurdere Nederlandse gascentrales wegdrücken uit de markt, hetgeen nu al gaande is.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Over dit 'wegdrücken' van gascentrales: zie het verdrop nog te bespreken IEA NL-2014 Rapport, p. 100 (productie U58), waar opgemerkt wordt naar aanleiding van de voorgenomen Nederlandse

Deze ontwikkeling zal er toe leiden dat Nederland in de toekomst bij gelijkblijvend elektriciteitsgebruik niet minder maar juist méér en grotere emissies van broeikasgassen zal uitstoten in de atmosfeer. Met de grote investeringen in deze nieuwe kolencentrales legt Nederland zich derhalve voor 40 jaar vast op een energievoorziening die funest is voor het klimaat. De nieuwe kolencentrales mogen 'schoner' zijn dan de oude, maar ze zijn minder 'schoon' dan de gascentrales die ze óók uit de markt zullen gaan drukken.

83. Deze nieuwe investeringen in kolencentrales maken toekomstige mitigatie bovendien veel duurder. Gelet op het feit dat Nederland in 2050, over 35 jaar, haar emissies met 80-95% moet hebben gereduceerd, moet rekening worden gehouden met sluiting van deze nieuwe kolencentrales al ruim voor 2050 en dus lang voordat die centrales zijn afgeschreven.
84. In het rapport "Redrawing the Energy Climate Map" dat het IEA in 2013 uitbracht en dat in de dagvaarding reeds uitvoerig is besproken,<sup>19</sup> wordt ook specifiek over deze problematiek gesproken. In de Executive Summary van dat rapport wordt geconstateerd (p. 9) dat de wereld niet op koers ligt om de twee graden doelstelling te bereiken en dat de energiesector essentieel is bij het bereiken van de twee graden doelstelling. Blijkens de Executive Summary worden in het rapport vier scenario's voorgesteld voor het halen van de twee graden doelstelling *"that can help keep the door open to the 2°C target through to 2020 at no net economic cost."* Een van die vier beleidsvoorstellen is (p. 10/11): *"Ensuring that new subcritical coal-fired plants are no longer built, and limiting the use of the least efficient existing ones, would reduce emissions by 640 Mt in 2020 and also help efforts to curb local air pollution. (...) Of new fossil-fuelled plants, 8% are retired before the investment is fully recovered. (...) Delaying further action, even to the end of the current decade, would therefore result in substantial additional costs in the energy sector and increase the risk that the use of energy assets is halted before the end of their economic life."* Het IEA waarschuwt hier dus duidelijk tegen investeringen in fossiele energieopwekking omdat die voortijdig afgeschreven zullen moeten worden, en dat investeren in decarbonisatie al in dit decennium (dat wil

---

uitbreiding van kolencentrales: *"Given current spark spreads, efficient and flexible gas-fired plants could become unprofitable, possibly resulting in mothballing and premature plant closures (...)."*

<sup>19</sup> Zie alinea 140 e.v. van de dagvaarding met een verwijzing naar productie U20.

zeggen tot 2020) noodzakelijk is om de twee graden doelstelling op een kosteneffectieve manier haalbaar te laten zijn.

85. Het gaat dus niet de goede kant op met de emissies van de Nederlandse energiesector. En in die sector gaat het vrijwel geheel om CO<sub>2</sub>-emissies. De Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies zijn sinds 1990 alleen maar toegenomen, niet afgenomen. De geringe reductie van broeikasgasemissies die Nederland sinds 1990 heeft gerealiseerd, is geheel behaald in andere sectoren dan de energiesector en betreft andere broeikasgassen dan CO<sub>2</sub>. De Nederlandse emissies van die andere broeikasgassen zijn inmiddels zo sterk teruggedrongen dat moeilijk valt in te zien hoe daar nog makkelijk veel Nederlandse reductiewinst kan worden behaald.
86. Dat de Nederlandse emissies van CO<sub>2</sub> inderdaad sinds 1990 alleen maar zijn toegenomen en uitsluitend bij andere Nederlandse broeikasgassen sprake is geweest van reducties, blijkt duidelijk en overtuigend uit de figuur die de Staat zelf in alinea 6.14 van zijn conclusie van antwoord heeft opgenomen.
87. Die figuur illustreert bovendien de betrekkelijkheid van de opmerking van de Staat (zie CvA, alinea 2.4) dat Urgenda c.s. weliswaar een reductie van broeikasgasemissies vorderen maar het eigenlijk alleen maar hebben over CO<sub>2</sub>. Dat is op zichzelf juist: Urgenda c.s. spreken vooral over CO<sub>2</sub> omdat CO<sub>2</sub> verreweg het belangrijkste broeikasgas is - voornamelijk omdat het niet afbreekt en dus nog eeuwen lang effect blijft hebben op de temperatuur van de atmosfeer – en bovendien omdat het overgrote deel van de Nederlandse broeikasgassen bestaat uit CO<sub>2</sub>. Ondanks het feit dat het leeuwendeel aan Nederlandse emissies uit CO<sub>2</sub> bestaat wordt klimaatverandering veroorzaakt door alle verschillende broeikasgassen tezamen, en daarom vorderen Urgenda c.s. een reductie van de Nederlandse broeikasgassen en niet slechts een reductie van de Nederlandse CO<sub>2</sub>. Urgenda c.s. sluiten daarbij ook naadloos aan bij de meergenoemde doelstelling van 25-40% reductie in 2020 die door de Staat (en andere staten) ook steeds bedoeld is als een reductie van alle broeikasgassen tezamen en niet alleen van CO<sub>2</sub>.
88. Alvorens in te gaan op de afspraak in het Energieakkoord om vijf oude kolencentrales te sluiten, eerst iets over de status van het Energieakkoord.

89. Door de Staat, met name minister Kamp, is grote druk uitgeoefend op marktpartijen en belangenorganisaties om het Energieakkoord tot stand te brengen. De reden daarvoor was dat de Staat het Energieakkoord ziet en wilde gebruiken als alternatief voor het tot stand brengen van wetgeving. Op grond van de Europese Energie Richtlijn (EER: Richtlijn 2012/27/EU) diende de Staat namelijk uiterlijk op 4 juni 2014 wettelijke maatregelen te hebben getroffen om de energie-efficiëntie te bevorderen. Echter, de EER laat in een aantal gevallen toe dat van wettelijke maatregelen wordt afgezien, indien vrijwillige afspraken tot stand komen. Zie **productie U54**, brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer d.d. 20 december 2013, waarin hij schrijft dat Nederland voor de implementatie van de EER heeft gekozen voor een "alternatieve invulling". Uit die brief blijkt derhalve: de keuze voor een "energieakkoord" in plaats van wettelijke maatregelen is door de Staat gemaakt, als alternatief voor wetgeving en is niet een spontaan initiatief van marktpartijen geweest. Uit die brief blijkt dus: ook zonder wetgeving (en derhalve: zonder 'verkapt' wetgevingsbevel) kan de Staat energiebeleid voeren dat effectief is, althans een effectieve substitutie is voor wetgeving.
90. Het Energieakkoord strekte ook – eveneens als alternatief voor wettelijke maatregelen – tot het halen van 20% duurzame energie in 2020. Ook hier: de Staat blijkt ook zonder wetgeving vast hoeven te stellen, heel goed in staat het gedrag van marktpartijen effectief 'aan te sturen' (al dan niet onder dreiging van het inzetten van wettelijke maatregelen) waarmee duurzame energie wordt gestimuleerd ter vervanging van fossiele energie die leidt tot uitstoten van broeikasgassen. Urgenda c.s. maken deze opmerking zo nadrukkelijk, omdat de Staat als verweer voert dat de vorderingen van Urgenda c.s. in wezen een verkapt wetgevingsbevel inhouden. Het Energieakkoord – waarop de Staat zelf zich zo nadrukkelijk beroept – toont aan dat ook zonder wetgeving tot stand te brengen, de Staat heel goed bij machte is om het Nederlandse emissielandschap 'aan te sturen' en te beheersen. Later in deze conclusie wordt in hoofdstuk 11.3 daarop teruggekomen.
91. Als gezegd voorziet het Energieakkoord in de sluiting van vijf oude kolencentrales. Wat de Staat in zijn conclusie van antwoord daarbij niet vermeldt, is dat in ruil voor kolengestookte elektriciteitscentrales een vrijstelling zal worden ingevoerd van de kolenbelasting. De kolenbelasting is bedoeld – zie ook verderop – om het gebruik

van kolen als brandstof te beprijzen en duurder te maken en daarmee het gebruik van kolen als brandstof terug te dringen vanwege de milieu-effecten die daaraan kleven. Met zo een vrijstelling van kolenbelasting, wordt het gebruik van kolencentrales voor het opwekken van elektriciteit goedkoper en commercieel aantrekkelijker gemaakt, met andere woorden: de Staat 'subsidieert' het gebruik van kolencentrales. Deze vrijstelling van kolenbelasting kost de Staat 189 miljoen euro per jaar, zo blijkt uit de brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer en bijbehorend budgettaire overzicht (zie **productie U55**).<sup>20</sup>

92. Kort na het sluiten van het Energieakkoord heeft de ACM laten weten dat een afspraak van energieproducenten om vijf oude kolencentrales te sluiten zich niet verdraagt met de Mededingingswet. Vanwege deze mededingingsrechtelijke aspecten heeft minister Kamp onlangs, in zijn brief d.d. juli 2014 (**productie U56**), nader 'geduid' in een nieuwsbericht d.d. 3 juli 2014 van Energieia over de "verborgen boodschap" in die brief (**productie U57**), laten weten nu toch maar zelf – dus van overheidswege – deze oude kolencentrales te gaan sluiten door hogere en in feite onhaalbare rendementseisen te stellen. De brief van minister Kamp is met name ook interessant, omdat daarin een overzicht is opgenomen van de methodes die de Minister ten dienste staan om die oude kolencentrales te sluiten. Genoemd worden onder meer het uit de markt halen van CO<sub>2</sub>-rechten, afspraken tussen overheid en individuele energiebedrijven, het onderbrengen van de centrales in één bedrijf (bad bank constructie) en het aanscherpen van milieuvorschriften. Ook dit overzicht, van de Minister zelf, toont aan dat de Staat zeer veel instrumenten heeft om het Nederlandse emissielandschap te beïnvloeden, zonder dat het wetgevingsinstrument hoeft te worden ingezet.
93. Urgenda c.s. kunnen, gelet op het voorgaande, geen andere conclusie trekken dan dat de Staat het Energieakkoord niet of nauwelijks heeft gebruikt om tot een reductie van de Nederlandse emissies te komen. Integendeel, het feit dat meer kolen-opwek wordt bijgebouwd dan er gesloten gaat worden, en dat voor kolen-opwek een vrijstelling wordt verleend van kolenbelasting (terwijl die kolenbelasting

---

<sup>20</sup> Brief van 6 september 2013 waarin Minister Kamp op p.2 (onderaan) spreekt over een "belastingderving van 189 miljoen euro" als gevolg van de invoering van de vrijstelling van kolenbelasting voor de elektriciteitsproductie, tevens terug te zien in het bijbehorende overzicht van budgettaire gevolgen van het Energieakkoord voor de Staat.

nu juist bedoeld is als financiële prikkel om het gebruik van kolen als brandstof te ontmoedigen) wijzen op het tegenovergestelde.

94. Urgenda c.s. onderbouwen hun bovenstaande kritische opmerkingen over het Nederlands mitigatiebeleid met een recent rapport van het IEA (Internationaal Energie Agentschap), dat ook op de voorgenomen sluiting van bedoelde kolencentrales ingaat. Het IEA brengt periodiek rapporten uit over de energiepolicies van IEA-landen. Het vorige IEA-rapport over Nederland verscheen in 2008. Op 22 april 2014 verscheen een nieuw rapport: Energy Policies of IEA countries: The Netherlands, 2014 review (verder: het IEA NL-2014 rapport – bijgevoegd als **productie U58**). Het rapport is voor een belangrijk deel gebaseerd op informatie die van de Staat zelf afkomstig is (aldus blz. 183 en 184 van het rapport).
95. In de "Executive Summary" van het IEA NL-2014 rapport wordt op blz. 10 onder meer opgemerkt dat Nederland een van de meest CO<sub>2</sub>-intensieve economieën heeft; dat het aandeel fossiele energie in de Nederlandse energiemix groter is dan 90% ; en dat de Nederlandse CO<sub>2</sub>-gerelateerde emissies nog steeds in omvang toenemen, ondanks het halen van de Kyoto-Protocol doelstellingen:

*"Fourthly, the Dutch energy sector, accounting for 10.9% of GDP, strongly defines the national emission profile. Despite the significant progress in decoupling emissions from economic growth and industrial energy efficiency, The Netherlands remains one of the most fossil fuel- and CO<sub>2</sub>-intensive economies among IEA member countries. The share of fossil fuels in the energy mix is above 90% (...). There is a trend in industry to use oil and oil products, thereby boosting CO<sub>2</sub> emissions. The Netherlands is on track to reach Kyoto targets; however, CO<sub>2</sub> and related emissions have been growing (...)." (onderstreping adv.)*

(NB. GDP = Gross Domestic Product oftewel BNP = Bruto Nationaal Product)

96. In hoofdstuk 3. Climate Change van het IEA NL-2014 rapport wordt in de 'Overview' op blz. 31 vermeld dat het aandeel van het totaal van de energiesector in de Nederlandse emissies van broeikasgassen is gestegen van 72% in 1990 tot 85% in 2011; en dat in die periode de CO<sub>2</sub>-emissies van de verbranding van brandstoffen met 11,5% zijn gegroeid, terwijl de emissies van niet- CO<sub>2</sub>-

broeikasgassen met 50% zijn verminderd:

*"The energy sector strongly defines the Dutch emission profile and makes the Dutch economy CO<sub>2</sub>-intensive (...) The sector makes up almost all GHG emissions. (...) The share of the energy sector in total GHG was around 72% in 1990; in 2011 it reached 85%, and stems from heat and power generation, the petrochemical, transport, construction and the horticulture and agriculture sectors. Over the 1990-2011 period, CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion have grown (11,5%), while emissions of non-CO<sub>2</sub> greenhouse gases, such as methane (CH<sub>4</sub>), nitrous oxide (N<sub>2</sub>O) and fluorinated gases (F-gases), decreased by 50% versus base year emissions." (onderstrepingen adv.)*

(NB.: met GHG emissions wordt bedoeld: GreenHouseGas-emissions oftewel emissies van broeikasgassen)

97. Het IEA NL-2014 rapport bevat zoals gezegd ook gegevens over de voorgenomen (in het Energieakkoord voorziene) sluiting van vijf oude kolencentrales en de drie nieuwe kolencentrales die daarvoor teruggebouwd worden. Op blz. 166 wordt vermeld welke vijf oude kolencentrales gesloten zullen worden met hun bijbehorende capaciteit. In totaal gaat het om 2693 MegaWatt (MW) aan vermogen dat 'dicht' moet. Op blz. 165 staat een tabel waarin de geplande drie nieuwe kolencentrales worden vermeld; daaruit blijkt dat deze gezamenlijk een capaciteit van 3510 MW hebben, derhalve beduidend méér dan aan kolencapaciteit 'dicht' moet. Over deze ontwikkelingen wordt op blz. 165 opgemerkt:

*"Three additional coal plants with combined capacity of 3.5 GW are being developed (see table 9.1). The new E.ON-owned plant at Maasvlakte has a design efficiency of 47%. This development contrasts with wider European Union trends, where investment in new coal fired power plants is scarce (...) and most countries are reducing their coal fired capacity." (onderstreping adv.)*

(NB: 3,5 GigaWatt komt overeen met 3500 MegaWatt)

98. Het IEA NL-2014 rapport lijkt bovendien te impliceren dat die vijf kolencentrales toch wel zouden zijn gesloten, ook zonder Energieakkoord, als gevolg van strengere Europese regels op grond van de Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Grote Stookinstallaties. Zie IEA NL-2014 rapport, p. 166:

*"Since 2011, there are tighter requirements for pollution control in the European Union, notably those from the Large Combustion Plant Directive (LPCD) and Industrial Emissions Directive (IED), which in practice may lead to the closure of older plants, if these are unable to upgrade their emission control equipment."*

99. Dat er in Nederland, anders dan in de meeste EU-landen, zoveel nieuwe kolencentrales in plaats van de veel schonere gascentrales worden gebouwd, lijkt bovendien sterk te zijn aangestuurd door de Staat<sup>21</sup> en een bewuste keuze van de Staat voor kolencentrales. Dat alles valt moeilijk te kwalificeren als een krachtig en effectief mitigatiebeleid of een sterke focus daarop.

## **2.5 Energiebelasting**

100. De Staat noemt in alinea 7.2 en 7.3 van zijn conclusie van antwoord ook de Energiebelasting als een belangrijk middel voor mitigatie van broeikasgassen. Ook daar valt het nodige op af te dingen.
101. Energiebelasting wordt geheven bij de eindverbruiker over de hoeveelheid gas of elektriciteit die hij gebruikt. Er is ook een kolenbelasting, die op dezelfde leest is geschoeid. Beide belastingen zijn geregeld in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm).
102. Hoewel vrijwel alle belastingen primair bedoeld zijn voor het vergaren van meer belastingopbrengsten voor de algemene middelen, gold dit niet voor de Energiebelasting toen deze geïntroduceerd werd. De Energiebelasting had als doel het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en het bevorderen van energiebesparing en het inzetten van marktconforme instrumenten op basis van het principe: 'de vervuiler betaalt'. Dat het doel niet was het vergaren van belastingopbrengsten

---

<sup>21</sup> Zie N. Kôrper, Verslaafd aan energie, 2012, p. 100 - 102 (**productie U59**). Blijkens een documentaire van het programma EenVandaag heeft de Staat bijvoorbeeld middels een geheime overeenkomst voor de bouw van de nieuwe kolencentrale Maasvlakte een subsidie verstrekt van 2 miljard Euro over een periode van 10 jaar; deze subsidie vergoedt 80% van de kosten die door deze centrale gemaakt moeten worden voor het verkrijgen van CO<sub>2</sub>-emissierechten. Zie: [http://www.eenvandaag.nl/binnenland/36581/afgekochte\\_emissierechten\\_betaald\\_door\\_de\\_overheid](http://www.eenvandaag.nl/binnenland/36581/afgekochte_emissierechten_betaald_door_de_overheid)



maar een vorm van regulering<sup>22</sup> waarbij het verschuiven van de belastingdruk een reguleringsinstrument is, blijkt onder meer uit het feit dat de belastingopbrengsten geheel werden teruggesluisd (dus teruggegeven) door andere directe belastingen te verlagen, waaronder de inkomstenbelasting.<sup>23</sup>

103. Aanvankelijk en in overeenstemming met de doelstelling van de wet, hoefde dan ook geen Energiebelasting te worden betaald over duurzaam opgewekte elektriciteit (nultarief). Bij de opwek van duurzame energie komt immers geen CO<sub>2</sub>-vrij. Na 2001 is de Staat echter ook Energiebelasting gaan heffen over duurzaam opgewekte elektriciteit. Met andere woorden: de niet-vervuiler moet sinds 2001 óók betalen, als ware hij een vervuiler.
104. Daar komt bij: elektriciteitscentrales die gas verstoken om elektriciteit te produceren, hoeven geen energiebelasting te betalen over het daartoe door hen gebruikte gas. Voor kolengestookte centrales gold tot 1 januari 2013 eenzelfde vrijstelling van de kolenbelasting voor het gebruik van kolen ter opwekking van elektriciteit. Als gezegd: het Energieakkoord voorziet erin dat die vrijstelling opnieuw zal gaan gelden (zoals ook blijkt uit de hierboven aangehaalde brief van minister Kamp uit juli 2014, productie U56). Zouden gas- en kolencentrales over de door hen gebruikte hoeveelheden gas en kolen wel deze belastingen moeten betalen, dan zou (mede door het zeer lage rendement van 'fossiele' elektriciteitscentrales) de door hen opgewekte elektriciteit aanzienlijk duurder worden dan duurzaam opgewekte elektriciteit.
105. In cijfers: het opwekken van 1 kWh (kilowattuur) aan elektriciteit door een kolencentrale kost ongeveer 4 eurocent, en het opwekken van 1 kWh aan elektriciteit door wind- of zonne-energie kost ongeveer 9 eurocent. De energiebelasting voor huishoudens bedraagt bijna 12 eurocent per kWh. Als dat belastingtarief niet zou worden geheven over duurzaam opgewekte elektriciteit maar uitsluitend over 'fossiel' opgewekte elektriciteit (in feite is dat dan een

---

<sup>22</sup> De officiële naam is dan ook: Regulerende Energie Belasting

<sup>23</sup> Zie: Handleiding Milieuwetgeving, 1.32, Wet Belastingen op Milieugrondslag (Algemeen Commentaar, Aantekening 1 (**productie U60**)). Zie tevens (ook voor navolgende alinea's in de hoofdtekst): W.G.M. Visser, Tekst en Toelichting Wet Belastingen op Milieugrondslag, p. 13 e.v. , Sdu, 2009.

internalisering van de maatschappelijke kosten in de kostprijs van fossiele energie), dan zou duurzame elektriciteit aanzienlijk goedkoper zijn dan 'gewone' elektriciteit en de markt veroveren. Het verschil is in consumentenprijzen zelfs nog groter namelijk ongeveer 14 eurocent per kWh, omdat ook 21% BTW moet worden betaald over de energiebelasting. De conclusie moet zijn dat de systematiek van de Energiebelasting met zijn belastingvrijstelling voor gas- of kolengestookte elektriciteitscentrales de facto het gebruik van gas en kolen voor het opwekken van energie bevordert en subsidieert. Daarmee wordt zonne- en windenergie uit de markt gedrukt en heeft die vorm van elektriciteits-opwek subsidie nodig om te kunnen concurreren.

106. Daar komt ook nog bij: de Energiebelasting kent een degressief tarief. Wie 0 tot 10.000 kWh aan elektriciteit per jaar gebruikt, betaalt in 2014 per gebruikte kWh een bedrag van € 0,1185 (bijna 12 cent) aan Energiebelasting. Een zakelijke gebruiker die meer dan 10 miljoen kWh gebruikt, betaalt over dat meerdere echter slechts € 0,0005 per kWh.
107. De systematiek van de Energiebelasting over elektriciteit kan daarom, tendentiekus maar niet onjuist, als volgt worden gekarakteriseerd: de niet-vervuiler moet betalen alsof hij een vervuiler is, en de grootvervuiler betaalt het minst. Urgenda c.s. betwisten dan ook dat de Energiebelasting de facto een belangrijk middel is tot mitigatie van de Nederlandse emissies van broeikasgassen.
108. In dit licht is niet verwonderlijk dat het percentage duurzaam opgewekte energie in Nederland met 4,5% tot de laagste van Europa behoort, ondanks het feit dat Nederland door zijn ligging aan de Noordzee een zeer groot potentieel aan windenergie heeft. Denemarken met een vergelijkbare geografie als Nederland kent bijvoorbeeld 23% aan duurzame opwek. In het IEA NL-2014 rapport (productie U58) laat de tabel op blz. 109 inderdaad in een enkele oogopslag zien hoezeer Nederland hier achteraan bungelt. Zie ook p. 114 van dat rapport:

*"In 2013, the share of renewable energies (RES) in final consumption stood at 4.5%. The Netherlands is impacted by the pace of renewables deployment in neighbouring EU member states. In 2013, it is behind its EU targets and faces*

*challenges to meet them in the coming years if no major policy change is made."*

109. Onjuist is voorts de stelling van de Staat (CvA, alinea 7.3) dat de opbrengsten van de Energiebelasting 'onder andere' worden ingezet voor de financiering van emissiereductie projecten. Deze opbrengsten vloeien volgens Urgenda c.s. namelijk 'gewoon' naar de algemene middelen<sup>24</sup>.

Voor de bekostiging van de stimulering van duurzame energie (de SDE+ subsidie, zie CvA alinea 7.4) wordt daarom inmiddels een aparte belasting geheven: de zogeheten 'Opslag duurzame energie' die zowel over aardgasgebruik als elektriciteitsgebruik geheven wordt.

Zie de website van de belastingdienst over alle tarieven van de milieubelastingen:

[http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelij/overige\\_belastingen/belastingen\\_op\\_milieugrondslag/tarieven\\_milieubelastingen/tabellen\\_tarieven\\_milieubelastingen](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelij/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen)

110. Tenslotte: in het IEA NL-2014 rapport wordt op p.28 over de Nederlandse milieubelastingen onder meer het volgende opgemerkt:

*"The share of revenues from environmental taxes in total tax revenues decreased in recent years. The industry sector, including manufacturing and utilities, pays on average 12% of the energy taxes; more than half is paid by households. Energy taxes for the stimulation of renewable energy were abolished in 2003. As of 2013, the subsidy on renewable energy (SDE+) is financed by households as a surcharge on the energy tax."*

111. Het Nederlandse mitigatiebeleid, voorzover dat bestaat uit belastingheffing als 'financiële prikkel' om milieubelastende activiteiten en de emissies van broeikasgassen te reguleren, lijkt dus vooral te worden afgebouwd, of te worden omgebouwd naar 'ordinaire' inkomstenverwerving zonder 'regulatoire'

---

<sup>24</sup> In strijd met de oorspronkelijke bedoeling en opzet van de Energiebelasting en derhalve in strijd met de waarheid is door latere ministers van Financien inmiddels namelijk betoogd dat de Energiebelasting primair en hoofdzakelijk bedoeld is voor het vergaren van belastinginkomsten. Zie bijvoorbeeld bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag, Nota naar aanleiding van het Verslag dd 6 juli 2007, Tweede Kamer 2006-2007, 30 887, nr. 7, p. 2 : "De in de Wbm opgenomen belastingen op milieugrondslag zijn 'gewone' belastingen, dus primair gericht op het verwerven van algemene middelen."

bijbedoelingen. Het zijn daarbij vooral huishoudens die het geld moeten binnen brengen. De industrie wordt in de energiebelasting juist ontzien door sterk degressieve tarieven; de 'fossiele' energiesector die het leeuwendeel van de Nederlandse broeikasgasemissies voor haar rekening neemt, geniet zelfs een vrijstelling van energiebelasting, waardoor duurzaam opgewekte energie (waarbij niet sprake is van broeikasgasemissies met alle daaraan klevende maatschappelijke kosten en gevaren) uit de markt wordt geprijsd.

## **2.6 Conclusie**

112. Met dit alles hebben Urgenda c.s. vooral willen aantonen dat de Staat weliswaar stelt dat hij al grote inspanningen verricht op het gebied van mitigatie, maar dat bij nadere bestudering van die bewering niet veel overblijft. Werkelijke, substantiële reducties van de Nederlandse emissies zijn nog niet gerealiseerd en het instrumentarium dat de Staat noemt, lijkt in een aantal opzichten eerder het gebruik van 'fossiele' energie en daarmee emissies van broeikasgassen, verder te stimuleren en te subsidiëren dan te reduceren.
113. Urgenda c.s. hebben hiermee willen aantonen, hoe groot de kloof is tussen het klimaatbeleid dat de Staat zegt te willen bevorderen, en het klimaatbeleid dat daadwerkelijk door hem gevoerd wordt.
114. Het toont de noodzaak van deze procedure aan om echt iets te gaan doen aan de Nederlandse emissies.

## **HOOFDSTUK 3**

### **URGENDA C.S. VRAGEN RECHTSBESCHERMING**

115. Het meest principiële verweer van de Staat is dat de discussie over reducties van de Nederlandse emissies niet thuishoren in de rechtszaal en dat de rechter daarover niet mag beslissen, omdat die discussie gevoerd moet worden in het Parlement en een beslissing daarover politieke afwegingen en politieke beslissingen vereist.

116. Het Nederlands Juristenblad heeft haar aflevering van 13 juli 2014, NJB 2014, aflevering 23, voor een belangrijk deel gewijd aan de voorliggende procedure. In het nummer zijn twee artikelen opgenomen die kennelijk geïnspireerd zijn door de voorliggende procedure en waarin de problematiek die in deze procedure aan de orde wordt gesteld, in een breder kader en breder perspectief wordt geplaatst. Van L. Enneking en E. de Jong is het artikel "*Regulering van onzekere risico's via Public Interest Litigation?*", en van F. Wijdekop is het artikel "*Democratie, rechtstaat en de rechten van toekomstige generaties*". Beide artikelen worden hierbij als **productie U61 respectievelijk U62** in het geding gebracht.
117. Met name het artikel van Enneking en De Jong stelt, ook rechtsvergelijkend, de vragen aan de orde die bij dit soort algemeen-belang procedures opkomen, en met name ook hoe de positie van de rechter en de wetgever zich in dat verband tot elkaar verhouden; wat de voordelen zijn van rechterlijk optreden, maar ook de nadelen, specifiek als het gaat om de omgang met risico's met een onzekerheidscomponent. Zij bespreken ondermeer hoe en waarom sprake kan zijn van falend overheidsoptreden om bepaalde risico's adequaat te reguleren (bijvoorbeeld – en alle voorbeelden doen zich in meerdere of mindere mate voor in de voorliggende procedure – vanwege wetenschappelijke onzekerheden omtrent die risico's; of bijvoorbeeld onder druk van vaak commerciële belangengroepen; of door het korte termijn perspectief dat aan het denken van de politiek en politici vaak kleeft; of doordat het gaat om een probleem met een internationale dimensie en in de internationale politiek geen overeenstemming kan worden bereikt over het oplossen van het probleem). In het artikel komt ook aan de orde dat en waarom – ook volgens gezaghebbende juristen als Jaap Spier, Coen Drion en Ton Hartlief – het privaatrecht een rol zou moeten spelen in dit soort kwesties.<sup>25</sup> Hoewel Urgenda c.s. verderop nog zullen verwijzen naar specifieke passages uit het artikel van Enneking en De Jong en Urgenda c.s. aan het einde van deze conclusie (hoofdstuk 12) nog uitgebreider zullen ingaan op het verweer van de Staat dat de rechter zich buiten de klimaatproblematiek moet houden, achten zij het van groot belang dat de rechtbank kennis neemt van het gehele artikel, juist omdat daarin een algemeen kader wordt geschetst dat kan leiden tot een beter begrip van deze procedure en

---

<sup>25</sup> Dat het privaatrecht hier een rol te spelen heeft, blijkt ook uit het voorafgaande nummer van NJB met het thema "*Crisis, rampen en recht*". Zie E. Tjong Tjin Thai, *Privaatrecht in nood*, NJB 2014, afd. 22, p. 1474 e.v., met name § 4.1.

de argumenten van Urgenda c.s..

118. Dat gezegd hebbende willen Urgenda c.s. thans al met klem benadrukken dat zij de rechtbank niet vragen om politiek te bedrijven. Urgenda c.s. vragen bij de rechtbank om rechtsbescherming. Niet meer, maar zeker ook niet minder dan dat.
119. Dat het onderwerp van deze procedure – klimaatverandering en de gevolgen daarvan - af en toe besproken wordt in het politieke debat, betekent niet dat als het over dit onderwerp gaat, de rechter moet terugtreden en geen enkele rechtsbescherming meer mag bieden, zelfs niet als een schending van rechten en aanspraken van burgers dreigt. De rechter mag niet op de stoel van de politiek gaan zitten, maar hij mag zijn stoel ook niet kleiner maken dan hij is. Indien sprake is van een schending van rechten, kan altijd de rechter geadieerd worden voor rechtsbescherming en dient de rechter die ook te verlenen.

#### **HOOFDSTUK 4**

#### **URGENDA C.S. VRAGEN RECHTSBESCHERMING TEGEN (EEN DREIGENDE CATASTROFALE) SCHADE**

##### **4.1 Inleiding**

120. Urgenda c.s. vragen rechtsbescherming tegen de schade en gevolgen van een gevaarlijke klimaatverandering.
121. Bij milieuschade worden twee vormen van schade onderscheiden: schade *aan* het milieu, en schade die ontstaat *door* het milieu c.q. *door* milieuschade<sup>26</sup>.
122. Deze rechtszaak ziet op beide vormen van schade. Van schade *aan* het milieu is sprake, omdat sprake is van wereldwijde emissies van broeikasgassen. Deze tasten de chemische samenstelling van de atmosfeer aan, die daardoor meer warmte vasthoudt. Daardoor ontstaat een klimaatverandering (de Staat erkent ook dat een klimaatverandering reeds gaande is<sup>27</sup>) die onder meer meebrengt dat

---

<sup>26</sup> Zie E. Bauw, GS Onrechtmatige Daad, VIII.6.3.1 en VIII.6, aantekening 21 met jurisprudentie.

<sup>27</sup> CVA, alinea 5.1

weersextremen frequenter en intensiever zullen optreden.

123. Door deze weersextremen ontstaat vaker en grotere economische (vermogens)schade – en dat is dan schade *door* het milieu c.q. *door* milieuschade.<sup>28</sup> Bij zulke weersextremen moet men denken aan bijvoorbeeld de orkaan die New Orleans verwoest heeft en de orkaan Sandy die voor tientallen miljarden schade heeft aangericht aan New York. Daarmee is niet gezegd dat die beide recente orkanen, hoe uitzonderlijk ook, met zekerheid het gevolg zijn van de inmiddels in gang gezette klimaatverandering, maar wel dat dit soort orkanen als gevolg van de klimaatverandering steeds vaker zullen voorkomen en nog intenser zullen worden. Over het aantal recente hitte records in Amerika, Australië en Rusland met bijbehorende mislukte oogsten en ongekend grote bosbranden kan hetzelfde worden gezegd.
124. Wat tot voor kort zeer uitzonderlijk was, wordt door de klimaatverandering het nieuwe 'normaal'. Van de website van het KNMI (**productie U63**): Het jaar 2009 komt wereldwijd bij de tien warmste jaren sinds het begin van de meetreeks in 1850. De opwarming gaat bovendien steeds sneller. Negen plaatsen van de top tien worden bezet door jaren uit de 21<sup>e</sup> eeuw. Daarmee is het decennium 2000-2009 volgens het KNMI wereldwijd het warmste decennium sinds het begin van de registraties in 1850, namelijk +0,44 graden boven het langjarig gemiddelde over 1961-1990. Dat was warmer dan het decennium 1990-1999 (afwijking +0,23), die op zijn beurt weer warmer was dan het decennium 1980-1989 (afwijking +0,08). Het jaar 2010 werd vervolgens het wereldwijd warmste jaar ooit gemeten. Mei 2014 was de wereldwijd warmste meimaand ooit gemeten; het vorige record was mei 2010<sup>29</sup>. Volgens recente berichten is 2014 hard op weg het nieuwe 'warmste

---

<sup>28</sup> Zie E. Véronique Brugman, De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen, Overheid & Aansprakelijkheid, aflevering 2 – juni 2012, p. 56, die met verwijzing naar een studie van herverzekeraar Munich Re schrijft dat het aantal klimaatgerelateerde natuurrampen toeneemt. *"Het jaar 2010 kende meer dan een verdubbeling van het aantal natuurrampen (namelijk 960) in vergelijking met het jaar 1981, en het bijbehorende kostenplaatje een vertienvoudiging (namelijk zo'n \$ 150 miljard waarvan \$ 37 miljard was verzekerd). Rampen maken meer en meer slachtoffers en veroorzaken steeds grotere economische verliezen."*

<sup>29</sup> De laatste maand die überhaupt kouder was dan normaal was februari 1985. Dat betekent 351 maanden op rij waarbij de temperatuur hoger was dan normaal. Het laatste koude record komt uit december 1916. Mei 2014 was 0,74 graden warmer dan de gemiddelde meimaand in de 20<sup>e</sup> eeuw. Bron: <http://www.nu.nl/wetenschap/3810137/warme-maand-mei-breekt-temperatuurrecords.html>

jaar ooit' te worden.

125. Zulke weersextremen zijn niet beperkt tot verre streken<sup>30</sup>. Op 26 juni 2014 moesten de stranden van de Waddeneilanden worden ontruimd omdat er meerdere (gevaarlijke) waterhozen waren gesignaleerd. Waterhozen zijn normaliter zeer zeldzaam voor Nederland. Dat er nu in korte tijd zo veel hozen werden waargenomen, was volgens het KNMI 'wel bijzonder'. Op 10 juli 2014 moesten nooddijken worden geplaatst in Limburg omdat een aantal rivieren buiten de oevers was getreden door extreme regenval. In Heerlen was 120 mm neerslag gevallen, een hoeveelheid die daar gemiddeld maar eens in de 850 jaar voorkomt, en in andere delen van Zuid-Limburg een hoeveelheid die slechts eens in de 500 jaar voorkomt. Op 18 juli 2014 is het Nationaal Hitteplan van start gegaan; vanwege de verwachte temperaturen dienden maatregelen te worden genomen om kwetsbare groepen te beschermen.

#### **4.2 De twee graden-grens**

126. Urgenda c.s. keren zich met deze procedure tegen een dreigende gevaarlijke klimaatverandering met potentieel catastrofale gevolgen. Daarvan is sprake als door menselijke activiteiten (emissie van broeikasgassen) de aarde meer dan 2° C opwarmt. Deze twee graden-grens is in de Cancun Agreements van 2010 internationaal aanvaard – op basis van de wetenschappelijke bevindingen in de IPCC-rapporten – als grens die niet overschreden mag worden vanwege de ernstige gevaren en gevolgen die dit heeft.
127. Deze twee graden-grens dreigt ruimschoots overschreden te worden. Uit de bronnen die Urgenda c.s. in de dagvaarding reeds hebben vermeld, blijkt dat bij ongewijzigd beleid rekening moet worden gehouden met een temperatuurstijging van 4°C of meer aan het eind van deze eeuw en de Staat

---

<sup>30</sup> De hierna volgende voorbeelden in de hoofdtekst zijn ontleend aan [www.nu.nl](http://www.nu.nl), en op die website te achterhalen met de zoekwoorden 'waterhozen' resp. 'nooddijken' resp. 'hitteplan'. Uit andere berichtgeving blijkt dat in 2013 in Deelen bij Arnhem voor de 14<sup>e</sup> keer sinds 2000 de grens van 35 graden werd gehaald. In de periode 1985-1999 gebeurde dat maar één keer, net als tussen 1970 en 1984. Bron: <http://www.nu.nl/algemeen/3540879/kwik-steeds-vaker-boven-35-graden.html>



erkent dat ook.<sup>31</sup> Zo een temperatuurstijging zal leiden tot ernstige, zo niet catastrofale gevolgen.<sup>32</sup>

### **4.3 Welke schades en gevolgen moeten we verwachten, met name in Nederland?**

128. Urgenda c.s. zullen nu nader ingaan op de gevolgen van een stijging van twee graden of meer van de gemiddelde temperatuur op aarde, niet alleen wereldwijd, maar juist ook specifiek voor het Nederlandse grondgebied waarbinnen eisers woonachtig zijn. De ernst en omvang van die gevolgen zijn een belangrijk gezichtspunt (vergelijk de Kelderluik-criteria die in hoofdstuk 6.4 verder worden besproken) bij de vraag wat in dit verband van de Staat aan maatregelen kan worden geveerd.
129. Dat het gevaar van een stijging van twee graden of meer ernstig is, mag naar de mening van Urgenda c.s. alleen al worden afgeleid uit het feit dát de twee graden norm gedefinieerd is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, dat boven deze grens overal op aarde het netto effect van de opwarming negatief is, dat alle landen het over de norm eens zijn (en dat als deze norm al bijstelling behoeft dat het dan de norm van 1,5 graad zal moeten zijn), dat alle landen het van belang vinden om jaarlijks met elkaar over de aanpak van dit probleem te vergaderen (in 2014 vindt alweer de 20<sup>ste</sup> COP plaats), dat alle landen onderstrepen dat met klimaatverandering de mensenrechten in het geding zijn<sup>33</sup> en dat alle landen zeer bezorgd zijn over het feit dat de noodzakelijke emissie-reducties voor 2020 niet gehaald gaan worden en daarmee een reële kans op het beperken van de opwarming tot minder dan twee graden verloren dreigt te gaan, zoals blijkt uit de gezamenlijk verklaring uit COP17, Durban:

*"noting with grave concern the significant gap between the aggregate effect of Parties' mitigation pledges in terms of global annual emissions of greenhouse gases*

---

<sup>31</sup> Zie hierna onder 6.4.3

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld de dagvaarding, paragraaf 3.8 over het rapport 'Turn Down The Heat' van de Wereldbank over een wereld die 4 graden warmer is.

<sup>33</sup> Zie Cancun Agreement met verwijzing naar productie U31, behandeld in hoofdstuk 4.3.5. van de dagvaarding.

*by 2020 and aggregate emission pathways consistent with having a likely chance of holding the increase in global average temperatures below 2°C or 1.5°C above pre-industrial levels”<sup>34</sup> (onderstreping adv.)<sup>35</sup>*

130. Urgenda c.s. menen dat alleen al deze feiten voldoende bewijs zijn om vast te stellen dat het gevaar van (de gevolgen van) een overschrijding van twee graden ernstig is. Het betreft hier immers een door de Staat zelf gestelde en verdedigde gevaarzettings- c.q. veiligheidsnorm ter voorkoming van gevaar, waarvoor de Staat zich in internationaal verband ook (samen met de EU) hard heeft gemaakt.<sup>36</sup> Dat deze normoverschrijding tot ernstig gevaar zal leiden dient dan ook als vaststaand te worden aangenomen.

131. Jaap Spier, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en schrijver van een tweetal boeken over het recht en de klimaatproblematiek alsook van vele andere (inter)nationale publicaties op dit terrein, schrijft hierover het volgende (onder verwijzing naar wetenschappelijke bronnen):

*“If this 2-degree threshold is passed, a series of adverse consequences will materialize. Inter alia, a significant sea level rise, in worst-case scenarios by several metres at the end of this century, an increase of extreme weather events (including hurricanes, excessive rainfall and droughts), increased forest fires that burn hotter and are more destructive, shoreline erosion, loss of genetic, species, and ecosystem diversity, adverse impact on biodiversity, acidification of oceans, strain on water and food supply, health risks such as all kinds of diseases, a range of anxieties, depressive disorders and premature death, environmental migration, not to speak of the more indirect impact on economy and security. The more temperatures will rise, the gloomier the picture will become. After all, damage will*

---

<sup>34</sup> Zie verder randnummer 213 van de dagvaarding e.v.

<sup>35</sup> Zie Conferentie in Durbin met verwijzing naar productie U32, behandeld in hoofdstuk 4.3.6 van de dagvaarding.

<sup>36</sup> Zie de dagvaarding en zie ook IPCC WGI, AR5, Chapter 12, p.1107: “The 2°C target has been used first by the European Union as a policy target in 1996 but can be traced further back.”

**(productie U64)**

*exponentially increase. New and even more fatal tipping points will be passed.*" <sup>37</sup>

132. De ernst van het gevaar is ook onderstreept door de hoogste rechterlijke instantie in de Verenigde Staten die, het is al eerder in de dagvaarding gezegd, op basis van dezelfde wetenschap heeft geconcludeerd dat de risico's voor het Amerikaans grondgebied op termijn catastrofaal kunnen zijn. Voor het Nederlands grondgebied zal dit niet anders zijn. Ook daaruit mag de ernst van het gevaar nogmaals blijken. Het citaat van het Hooggerechtshof is al eerder in de dagvaarding aangehaald:

*"The harms associated with climate change are serious and well recognized... the risk of catastrophic harm, though remote, is nevertheless real."* (productie U49, p.18 en p.23)

133. Ook het IPCC laat zich in vele toonaarden uit over de ernst van het gevaar en stelt onder meer:

*"Human security will be progressively threatened as the climate changes (robust evidence, high agreement)".* <sup>38</sup>

134. Het laatste IPCC rapport geeft daarbij aan dat zelfs met de huidige 0,8 graden opwarming de veranderende omvang van de extremiteiten, samenlevingen al kwetsbaar maakt:

*"Impacts from recent climate related extremes, such as heat waves, droughts, floods, cyclones, and wildfires, reveal significant vulnerability and exposure of some ecosystems and many human systems to current climate variability (very high confidence). Impacts of such climate-related extremes include alteration of ecosystems, disruption of food production and water supply, damage to infrastructure and settlements, morbidity and mortality, and consequences for mental health and human well-being."* <sup>39</sup>

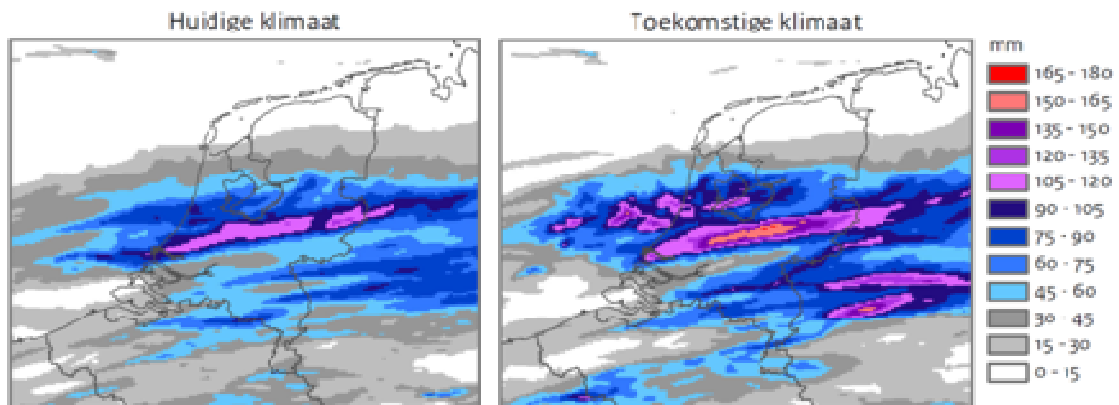
---

<sup>37</sup> Climate Change Remedies, Injunctive Relief and Criminal Law Responses, Jaap Spier en Ulrich Magnus, 2014, p.9

<sup>38</sup> IPCC WGII AR5 Technical Summary p.25 (**productie U65**)

<sup>39</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.6 (**productie U67**)

135. Gevolgen van klimaatverandering zijn dus nu al aanwezig in de wereld en zullen toenemen naarmate de temperatuur verder oploopt boven de huidige 0,8 graden. Uit de in de dagvaarding uitvoerig behandelde rapporten van onder meer het IPCC, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de EU, het EPA, het Ministerie van VW&S, de Algemene Rekenkamer en de Deltacommissie, volgt eveneens duidelijk dat als gevolg van de verdergaande opwarming (bovenop de huidige 0,8 graden) een grote variëteit aan gevaren voor het leven en de gezondheid zal ontstaan, alsook op schade en hinder, die alle Nederlanders en dus ook Urgenda c.s. (alsook toekomstige generaties Nederlanders) in meerdere of mindere mate zullen raken. Gevaren als een toenemende intensiteit en omvang van overstromingen, hevige regenval, stormen, droogtes, bosbranden, hittegolven, zeespiegelstijging, infectieziekten, verlies biodiversiteit, aantasting van ecosystemen en aantasting van de drinkwater- en voedselvoorziening gelden ook voor de Nederlandse samenleving. Deze risico's gelden voor de Nederlandse samenleving en eisers zowel direct (deze problemen zullen zich in toenemende mate in Nederland voordoen) als indirect (deze problemen zullen zich in toenemende mate in alle andere landen voordoen) met alle gevolgen die dat in een geglobaliseerde wereld ook weer voor Nederland zal hebben.
136. Als verder bewijs voor de gevolgen voor Nederland en de concreetheid van de dreiging van schade en letsel voor eisers en toekomstige generaties Nederlanders als gevolg van de verdere opwarming van de aarde, brengen Urgenda c.s. het 2014 rapport van het KNMI in het geding waarin hetgeen Urgenda c.s. bij dagvaarding hebben gesteld nader en cijfermatig door het KNMI onderbouwd wordt. Het rapport met de titel '*KNMI'14, klimaatscenario's voor Nederland*', is uitgegeven door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en wordt als **productie U66** in het geding gebracht.
137. Om een concreet voorbeeld te geven wordt verwezen naar figuur 18 op pagina 21 van het rapport (dat hier in deze repliek wordt overgenomen).



Het KNMI zegt over figuur 18 het volgende:

*"Figuur 18 toont een voorbeeld van twee overeenstemmende weerpatronen, nu en in de toekomst. Dit voorbeeld betreft een situatie met hevige neerslag gedurende twee dagen in augustus 2010 in het oosten van Nederland. Met het gedetailleerde model is deze situatie volgens het Wh-scenario getransformeerd naar een 2°C warmer klimaat, resulterend in een beschrijving van alle klimaatindicatoren met ruimtelijke details tot op 2,5 km.*

*Toegepast op de situatie in augustus 2010 geeft het fijnmazige model de extreme neerslaghoeveelheid van 130 mm nabij de Duitse grens, vergeleken met waarnemingen van de regenradar, realistisch weer. Transformatie van deze extreme situatie naar een toekomstig klimaat leidt tot een aanzienlijke toename van de berekende hoeveelheid neerslag. De maximale hoeveelheid neemt toe van 130 mm naar 180 mm en het gebied met meer dan 100 mm neerslag is bijna twee keer zo groot. Het volledige beeld van het toekomstig weer dat zo is verkregen maakt gedetailleerd onderzoek naar de ontwrichtende gevolgen van extreem weer mogelijk."*

138. Uit dit voorbeeld blijkt goed dat de omvang en intensiteit van extreme weertypen in Nederland zullen toenemen (de huidige extremen zullen tegen die tijd het nieuwe normaal zijn) en dat daaraan ook voor niemand een ontsnappingsmogelijkheid bestaat, ook voor eisers niet. Figuur 18 toont wat de voor Nederland ongekennde intensiteit aan neerslag in een extreme regenbui zal zijn. Regenfronten van 180 mm zijn extremen die in Nederland nog nooit gemeten zijn. En let wel, we hebben het hier dan over de gevolgen van klimaatverandering die een opwarming van 2°C

niet overschrijdt.

139. De consequenties van een opwarming van meer dan 2°C en zeker een van 4°C of meer, zijnde de koers waarop thans wordt gevaren, zullen nog veel grotere veranderingen in extremiteiten in Nederland en (West) Europa te weeg brengen (waarover zo meer) en het is daartegen dat Urgenda c.s. bescherming zoeken: het voorkomen dat Urgenda c.s. en toekomstige generaties onderworpen raken aan de gevolgen van een meer dan 2°C (of 1,5°C) stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur.
140. Deze aanzienlijke verandering in extremiteiten geldt dus niet alleen voor hevige neerslag maar ook voor andere weertypen zoals aanhoudende hitte en droogte en daaraan is eveneens door niemand, en dus wederom ook door Urgenda c.s. en toekomstige generaties niet, te ontsnappen. Het IPCC zegt bijvoorbeeld over de ontwikkeling van hitteperiodes in Europa:

*"The length, frequency and/or intensity of warm spells or heat waves are assessed to be very likely to increase throughout the whole region."*<sup>40</sup>

141. Over de effecten van hitteperiodes zegt het IPCC onder meer:

*"Heat waves affect natural and human systems directly, often with severe losses of lives and assets as a result, and they may act as triggers for tipping points. Consequently, heat waves play an important role in several key risks... Morbidity and mortality due to heat stress is now common all over the world... High temperatures are also associated with an increase in air-borne allergens acting as trigger for respiratory illnesses such as asthma, allergic rhinitis, conjunctivitis and dermatitis."*<sup>41</sup>

In geval van een meer dan 2°C opwarming zullen de gevolgen voor Nederland vanwege hitteperiodes en andere extremen groot zijn.

---

<sup>40</sup> IPCC, WGI, AR5, Chapter 14, p.1266. (**productie U69**)

<sup>41</sup> IPCC WGII AR5 Chapter 12, p.27 en 28 (**productie U70**)

142. Een rapport dat de gevolgen voor de EU in kaart heeft gebracht van een opwarming van 3 tot 4 graden, is het zogeheten ClimateCost Project dat door de EU financieel is ondersteund en ook voor Nederland van belang is. Dit rapport (**productie U68**)<sup>42</sup> is ook door de Algemene Rekenkamer meegenomen in zijn kritische rapport op het adaptatiebeleid van de Nederlandse regering<sup>43</sup> en ook het PBL verwijst naar dit rapport.<sup>44</sup> Zonder aanvullende mitigatie en adaptatie zijn de gevolgen voor de EU van een opwarming van 3 tot 4 graden<sup>45</sup> volgens dit rapport (onder meer de volgende:

- Dat er in de EU rond 2050 jaarlijks rond de 88.000 mensen als gevolg van hitte zullen overlijden; dat er rond 2080 jaarlijks rond de 126.000 doden als gevolg van hitte in de EU zullen zijn; dat de welvaartskosten daarvan rond 2050 circa 102 miljard euro en rond 2080 rond de 146 miljard euro zullen zijn<sup>46</sup>.
- Dat aan de kustgebieden rond 2050 ieder jaar circa 55.000 mensen en rond 2080 ieder jaar tussen de 121.000 en 425.000 mensen getroffen zullen worden door overstromingen en nog eens 438.000 mensen verplaatst zullen moeten worden<sup>47</sup>; dat de jaarlijks kosten daarvan rond 2080 tussen de 19 miljard euro en 37 miljard euro zullen bedragen<sup>48</sup>; dat die kosten kunnen oplopen tot 156 miljard euro per jaar indien de zeespiegel deze eeuw met meer dan 1 meter stijgt<sup>49</sup>; dat het aantal doden bij overstromingen in 2080 circa 650 mensen per jaar zal bedragen waarvan 2/3 van de doden in de West-Europese EU-landen zal vallen<sup>50</sup>.

---

<sup>42</sup> The ClimateCostProject, Final Report, Volume 1: Europe, Summary of Results, 2011

<sup>43</sup> Productie U12 bij de dagvaarding.

<sup>44</sup> Zo blijkt uit het notenapparaat van de 'PBL-Notitie - De achtergrond van het klimaatprobleem', van 14 januari 2013 van het PBL.

<sup>45</sup> Het betreft hier het in het rapport behandelde A1B scenario, dat uitgaat van een temperatuurstijging van 2.4°C tot 3.4°C stijging in de periode 2071-2100 ten opzichte van de periode (1961-1990), hetgeen ongeveer 3 tot 4 graden ten opzichte van het pre-industriële niveau is

<sup>46</sup> P.9 van het ClimateCostProject

<sup>47</sup> P.4

<sup>48</sup> P.4

<sup>49</sup> P.5

<sup>50</sup> P.9

Ter toelichting: wereldwijd zal het aantal potentieel getroffen en volgens het IPCC zelfs in de honderden miljoenen lopen rond 2100:

*"Due to sea-level rise throughout the 21<sup>st</sup> century and beyond, coastal systems and low-lying areas will increasingly experience adverse impacts such as submergence, coastal flooding, and coastal erosion (very high confidence)... By 2100, due to climate change and development patterns and without adaptation, hundreds of millions of people, will be affected by coastal flooding and displaced due to land loss (high confidence)."*<sup>51</sup> (onderstreping adv.)

- Dat, naast de kustgebieden, aan de rivieren rond 2050 ook nog eens ieder jaar circa 300.000 mensen en rond 2080 ieder jaar circa 360.000 mensen getroffen zullen worden door overstromingen (kust en rivieren samen dus tot wel 785.000 getroffen en per jaar plus 438.000 verplaatsten); dat de kosten daarvan rond 2050 jaarlijks circa 46 miljard euro en rond 2080 jaarlijks circa 98 miljard zullen bedragen; dat de werkelijke kosten met een factor 2 hoger of lager kunnen zijn; dat dit met name in Engeland, Ierland, Italië, Nederland en België tot hoge kosten zal leiden.<sup>52</sup>
- Dat er rond 2050 (vergeleken met een 2°C scenario) jaarlijks een extra 2800 mensen zullen overlijden door ozonvervuiling; dat er jaarlijks een extra 36.000 gevallen van chronische bronchitis zullen zijn; dat er jaarlijks een extra 23.000 klimaatgerelateerde hospitalisaties zullen plaatsvinden; dat er voor de lichtere klachten van klimaatgerelateerde luchtverontreiniging jaarlijks een extra 150 miljoen zogenaamde "minor symptom" dagen zullen zijn; dat de extra kosten van deze klimaatvervuiling rond 2050 tussen de 44 miljard en 98 miljard per jaar zullen liggen<sup>53</sup>.
- Dat de gebruikte modellen laten zien dat de opbrengsten van het beperken van de gemiddelde wereldtemperatuur tot 2 graden groter zijn dan de kosten van de agressieve mitigatie ('aggressive mitigation') die daarvoor nodig is<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> IPCC, WGII, AR5, Technical Summary, p.21.(zie productie U65)

<sup>52</sup> P.6 van het ClimateCostProject

<sup>53</sup> P.11 en 12

<sup>54</sup> P.14



143. Ook het IPCC duidt de hierboven door ClimateCost beschreven risico's als een gevaar voor mensen, de gezondheid van mensen, het gezinsleven, eigendommen, de economie en de ecosystemen:

*"Rising sea levels and storm surges, heat stress, extreme precipitation, inland and coastal flooding, drought and water scarcity, and air pollution pose widespread negative risks for people, health, livelihoods, assets, local and national economies and ecosystems (very high confidence)."* <sup>55</sup>

144. (Toekomstige) Nederlanders en andere (West-)Europeanen staan bloot aan al deze gevaren. Naast de materiële schade die ze zullen veroorzaken, bedreigen deze gevaren ook het recht op leven, gezondheid en een ongestoord gezinsleven als bedoeld in het EVRM. De schade en letsel veroorzakende extreme weersstypen van de toekomst zullen, het zij nog eens herhaald, geen natuurlijk fenomeen zijn maar worden door de mens zelf veroorzaakt en zullen van een omvang zijn waarmee Nederland nog niet eerder te maken heeft gehad.

145. Naast bovengeschetste gevolgen zal onder meer het gezinsleven ook op andere gronden aangetast worden. Het land en onze infrastructuren (havens, wegen, waterwegen, spoor, energievoorziening, vastgoed, ziekenhuizen, dijkinrichting, stedelijke inrichting etc.) zijn namelijk niet gedimensioneerd om met dit soort extremen weersbeelden als extreme hitte en extreme neerslag om te gaan en de schade die als gevolg daarvan wordt geleden, de noodzaak tot aanpassing daaronder begrepen, zal groot zijn. Ook dit aspect vormt volgens het IPCC een potentiële inbreuk op het ongestoord gezinsleven:

*"Climate change will have profound impacts on a broad spectrum of infrastructure systems (water and energy, supply, sanitation, drainage, transport and telecommunication), services (including health care and emergency services), the built environment and ecosystem services. These interact with other social, economic and environmental stressors exacerbating and compounding risks to individual household well-being (medium confidence based on high agreement, medium evidence)."* <sup>56</sup> (onderstreping adv.)

---

<sup>55</sup> IPCC, WGII, AR5, Technical Summary, p.23 (zie productie U65)

<sup>56</sup> IPCC WGII AR5 Chapter 8, p.3.(**productie U71**)

146. Naast de infrastructuren van de samenleving zijn ook de natuur en de ecosystemen (in Nederland en daarbuiten) onvoldoende bestand tegen het omgaan met het snel veranderende klimaat en bijbehorende extremen en ook dat vormt een additioneel gevaar. Dit heeft namelijk zowel een negatieve invloed op de water- en voedselbeschikbaarheid<sup>57</sup> als op de biodiversiteit van planten- en diersoorten omdat de veranderingen onnatuurlijk snel gaan en de natuur zich op die snelheid van verandering niet kan aanpassen.
147. Ter toelichting: De zorg om voedselveiligheid, de zorg om het aanpassingsvermogen van de natuur en de zorg omtrent de volhoudbaarheid van de economie zijn volgens het VN Klimaatverdrag ook belangrijke parameters ter definiëring van wat gevaarlijke klimaatverandering is. In artikel 2 van het VN Verdrag, doel van het verdrag, zie productie U22, zegt het verdrag namelijk dat gevaarlijke klimaatverandering moet worden voorkomen "*within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.*" Met het definiëren van 2 graden als gevaarlijke klimaatverandering is dus ook aangegeven dat een opwarming van meer dan twee graden wordt gezien als een bedreiging voor de voedselveiligheid, voor de adaptatiemogelijkheden van de natuur en voor de mogelijkheden van een duurzame ontwikkeling van de economie.
148. Uit de in de dagvaarding en hierboven door Urgenda c.s. aangehaalde bronnen blijkt dat Nederlanders net als andere West-Europeanen en wereldburgers bloot staan aan letsel en schade (aan eigendommen) als gevolg van een verder opwarmende wereld en zeker in het geval van een opwarming van meer dan 2 graden. De dreiging van schade en letsel als gevolg van klimaatverandering is voor Urgenda c.s. en toekomstige generaties dus, anders dan de Staat stelt, voldoende concreet. Zij zullen deze negatieve veranderingen moeten ondergaan. Deze weerstypen als extreme hitte (zie ook het Hitterapport), droogte, neerslag etc.

---

<sup>57</sup> De huidige 0,8 graden opwarming heeft al negatieve effecten, zie IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers p.4 (productie U67): "*Based on many studies covering a wide range of regions and crops, negative impacts of climate change on crop yields have been more common than positive impacts.*"; en op pagina 14: "*Freshwater-related risks of climate change increase significantly with increasing greenhouse gas concentrations.*"

zullen tot sterfte, gezondheidsaantasting, schade en hinder leiden en iedereen zal daar in Nederland structureel en op gezette tijden in meer of mindere mate mee te maken krijgen. Dit geldt voor alle gevolgen van de opwarming van de aarde zoals door Urgenda c.s. beschreven en geldt zowel voor de directe gevolgen in Nederland als de indirecte gevolgen die Nederland zullen raken vanwege klimaatverandering in andere landen binnen en buiten Europa. Tegen deze bedreigingen behoeven Urgenda c.s. en de Nederlandse samenleving bescherming en deze ontwikkelingen zijn verre van duurzaam.

149. Zeer belangrijk is daarbij het volgende additioneel in acht te nemen. Het KNMI geeft in haar rapport aan (p.28) dat in het rapport en de daarbij gebruikte modellen (waaruit onder meer de hiervoor behandelde figuur 18 is voortgekomen) geen rekening is gehouden met de meest extreme scenario's voor Nederland, waarmee zij bedoelt kleine kans maar met grote gevolgen voor Nederland. In het licht van de Kelderluikcriteria en (dus) een juridische benadering van het klimaatprobleem is het echter van belang wel kennis te nemen van hetgeen het KNMI daarover te zeggen heeft (het KNMI baseert zich daarbij blijkens de beschrijving op p.28 op de gegevens van het IPCC).

150. In het op p.28 aangegeven kader met de koptekst "*Extreme scenario's: kleine kans, grote gevolgen*", beschrijft het KNMI het volgende:

*"In wetenschappelijke kringen bestaat steun voor de opvatting dat door een sterke, wereldwijde opwarming de kans op een ingrijpende, abrupte verandering van het klimaatsysteem toeneemt. Een goede kwantitatieve onderbouwing hiervoor ontbreekt echter op dit moment. Daarom valt het ontwikkelen van scenario's voor abrupte klimaatverandering buiten het bestek van KNMI'14. Toch geven we hieronder enkele voorbeelden. Een klein aantal klimaatmodellen laat zien dat de warme Golfstroom voor 2100 geleidelijk tot stilstand komt. Hierdoor neemt de opwarming van Europa in deze modellen af, met uitzondering van één model waarin de Golfstroom rond 2050 tot stilstand komt en waarbij Europa tijdelijk netto zelfs afkoelt. Enkele modellen berekenen een abrupte afname van het zeeijs oppervlak in het Noordpoolgebied, waardoor de temperatuur in dit gebied sterk toeneemt. Dit kan eventueel invloed hebben op stormen in Europa. Een ander effect dat sommige modellen berekenen, is een zeer sterke uitdroging van de*

*bodem in Zuid-Europa. Deze 'verwoestijning' van het Middellandse Zeegebied vergoot de kans op oostenwinden in Nederland, met zeer droge en warme zomers tot gevolg.*

*Twee andere mogelijke verschijnselen worden in de huidige klimaatmodellen niet, of niet goed, nagebootst. Het eerste is het instorten van de West-Antarctische ijskap. Deze ijskap verliest momenteel massa doordat in toenemende mate ijs afkalft. Stort de ijskap in, waarvoor nog geen aanwijzingen bestaan, dan kan het massaverlies veel groter zijn dan waarmee rekening is gehouden in de KNMI'14-scenario's voor de zeespiegel.*

*Een tweede verschijnsel betreft de mogelijkheid dat restanten van tropische orkanen West-Europa bereiken. De laatste jaren zien we orkanen relatief vaak in het Oosten van de tropische Atlantische oceaan ontstaan, en minder vaak in het Caribisch gebied. Veel oostelijke orkanen bewegen noordwaarts en buigen dan af richting West-Europa. De kans op het ontstaan van oostelijke orkanen neemt toe door de wereldwijde opwarming, en daarmee de kans dat restanten van orkanen West Europa bereiken. Nieuwe berekeningen van toekomstig weer met een zeer fijnmazig model van het KNMI bevestigen dit. In Nederland kan het stormseizoen daardoor eerder beginnen en kan de hevigheid van stormen toenemen."*

151. De kans op deze extreme (tipping points / kantelpunten) scenario's, d.w.z. kleine kans dat ze zich al deze eeuw zullen voordoen maar grote gevolgen voor de samenleving als het gebeurt, wordt verkleind indien serieus werk wordt gemaakt van het respecteren van de 2 graden-grens, of beter nog de 1,5 graden-grens of (veel) lager. Bepaalde kantelpunten zijn volgens het IPCC (met 'medium confidence') namelijk al gaande, zoals het hierboven door het KNMI aangegeven kantelpunt van het wegsmelten van het Noordpoolijs en de onomkeerbare aantasting van koraalriffen. Het IPCC zegt over die risico's op kantelpunten bij lagere temperaturen dan 2°:

*"With increasing warming, some physical systems or ecosystems may be at risk of abrupt and irreversible changes. Risks associated with such tipping points become moderate between 0-1°C additional warming, due to early warning signs that both warm-water coral reef and Arctic ecosystems are already experiencing irreversible*

*regime shifts (medium confidence). Risks increase disproportionately as temperature increases between 1-2°C additional warming and become high above 3°C, due to the potential for a large and irreversible sea level rise from ice sheet loss.*"<sup>58</sup> (onderstreeping adv.)

152. De 'early warning signs' waar het IPCC hier over spreekt zijn onder meer de grote veranderingen die bij de huidige 0,8 graden opwarming reeds plaatsvinden op de Noordpool en die kunnen duiden op een aanstaand kantelpunt. In de periode 1979-2012 is het zomerijs namelijk iedere 10 jaar met maar liefst niet minder dan tussen de 9.4% en 13.6% afgenomen.<sup>59</sup>
153. Naarmate de opwarming verder doorgaat, wordt de kans op het doorzetten of ontstaan van deze extreme (kantelpunten) scenario's groter. Urgenda c.s. menen dat zij en toekomstige generaties recht hebben op bescherming tegen ook deze kleine-kans-grote-gevolgen-scenario's, vanwege de ernst van het gevaar en, misschien nog wel belangrijker, het gegeven dat dit een onomkeerbaar en onbeheersbaar gevaar zal zijn. Dit nog eens temeer omdat vanwege de vertraging van 30-50 jaar tussen emissies en de opwarming van de aarde<sup>60</sup>, het moeilijk is deze tipping points nog te vermijden zodra de wetenschap vaststelt dat deze daadwerkelijk gaande zijn. Immers, zoals al in de dagvaarding uitgelegd, zal de wereld vanwege deze vertraging op dat (toekomstig) moment van vaststelling van kantelpunten al onvermijdelijk aan een verdere opwarming van de aarde gedurende nog eens 30 tot 50 jaar gecommiteerd zijn.<sup>61</sup> Het proberen af te remmen van klimaatverandering is dus als het afremmen van een olietanker die al tientallen

<sup>58</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.12 (productie U67)

<sup>59</sup> IPCC. WGI, AR5, Summary for Policymakers, p.9.(**productie U72**)

<sup>60</sup> Zie o.m. Prof. Pier Vellinga, co-auteur van verschillende IPCC hoofdstukken, die in zijn boek *Hoezo Klimaatverandering* op p.51 en 52 (**productie U73**) de vertraging uitlegt en stelt dat het 30 tot 50 jaar duurt voordat de gemiddelde temperatuur op aarde zich heeft aangepast aan de hogere concentraties van broeikasgassen. Zie ook IPCC, AR5, WGI, Chapter 10 , p.920 (**productie U74**) waar in dit verband wordt gesproken over een vertraging van "many decades"; zie eveneens Prof. James Hansen, eveneens co-auteur van verschillende IPCC hoofdstukken die spreekt over een vertraging van 25 tot 50 jaar in zijn publicatie (p.1. daarvan) die kan worden nagelezen <http://meteora.ucsd.edu/cap/pdf/Hansen-04-29-05.pdf> (**productie U75**)

<sup>61</sup> IPCC, WGI, AR5, Chapter 12, p.1106 (productie U64): "The climate system response to the greenhouse gases and aerosols forcing is characterized by an inertia, driven mainly by the oceans...The AR4 showed that if concentration of greenhouse gases were held constant at present day level, the Earth surface would still continue to warm by about 0.6°C over the 21<sup>st</sup> century relative to the year 2000."

kilometers uit de kust de motor moet afzetten om de kade niet te rammen. Indien men dat past doet zodra de kade in zicht is, zal de kade niet lang daarna onvermijdelijk geraamd worden.

154. Het is op basis van de door Urgenda c.s. in deze procedure behandelde gegevens niet in te zien hoe en waarom klimaatverandering en meer in het bijzonder de doorbreking van de 2 graden-grens niet als een ernstig gevaar zou moeten worden aangemerkt en waarom deze dreiging onvoldoende concreet zou zijn voor Urgenda c.s. om te kunnen stellen dat zij zich op basis van de best beschikbare wetenschap bedreigd voelen en dat deze ontwikkelingen ook een bedreiging voor de volgende generaties Nederlanders is. In dat verband wordt ook nog eens terug verwezen naar de uitspraak van het EHRM inzake *Okyay v. Turkije* (uitspraak van 12 juli 2005), behandeld onder randnummer 252 bij dagvaarding, waaruit duidelijk blijkt dat ook in zaken waarin een algemeen risico voor de volksgezondheid ontstaat waardoor in een (zeer) groot gebied mensen in meer of mindere mate geraakt worden, van een voldoende individualiseerbaar belang sprake kan zijn. In dat geval, kolencentrales die in een gebied met een diameter van 2.350 kilometer voor verontreiniging zorgde, waren de bedreigingen voor de gezondheid, eufemistisch gezegd, zeker niet groter dan de bedreiging voor de gezondheid die van de opwarming van de aarde met meer dan twee graden uitgaat, zodat niet is in te zien waarom in de zaak van Urgenda c.s. de bedreiging en de ernst van het gevaar onvoldoende concreet zou zijn om als eigen belang aan te merken.
155. In relatie tot de ernst van het gevaar willen Urgenda c.s. er ook op wijzen dat de ernst van het gevaar voor Urgenda c.s. en toekomstige generaties door een tweetal factoren vergroot wordt, te weten door het discriminatoir effect van de opwarming van de aarde en door de internationale dimensie van de gevolgen van de opwarming van de aarde. Beide factoren dienen in relatie tot de weging van het gevaar meegenomen te worden.
156. Ten aanzien van het discriminatoir effect van de gevolgen van de opwarming van de aarde wijst het IPCC er op dat onder meer de ouderen in de samenleving extra kwetsbaar zijn voor klimaatverandering en dat dit ook geldt voor de ouderen in geïndustrialiseerde landen (waartoe velen van de eisers rond 2050 zullen behoren):

*"There is increasing evidence of greater vulnerability of specific groups such as the poor and elderly not only in developing but also in developed countries."*<sup>62</sup>

157. Dit discriminatoire effect van klimaatverandering, primair ingegeven door de beperkte adaptatiemogelijkheden van de zwakkeren in de samenleving aan een veranderend klimaat, wordt ook erkend door onder meer de VN Mensenrechtenraad,<sup>63</sup> het ministerie van VWS<sup>64</sup> en het Amerikaanse federale agentschap, dat dit discriminatoire effect van klimaatverandering op de Amerikaanse samenleving heeft laten meewegen in zijn besluit dat broeikasgassen gevaarlijk zijn voor de samenleving en daarom als een luchtverontreinigende stof is aan te merken:

*"Finally, the Administrator places weight on the fact that certain groups, including children, the elderly, and the poor, are most vulnerable to these climate-related health effects."*<sup>65</sup>

158. Het feit dat de zwakkeren in de samenleving, waartoe volgens alle aangehaalde rapporten onder meer ook de kinderen (van de toekomst) behoren, de grootste klimaatlasten zullen moeten dragen, maakt eens te meer dat het gevaar voor Nederlandse samenleving als ernstig moet worden bestempeld en dat een bescherming daartegen geboden is. Een en ander zal verder verduidelijkt worden bij de behandeling van de beperkingen van adaptatiemaatregelen in hoofdstuk 10.5 van deze conclusie.
159. Ten aanzien van de internationale dimensie van de gevolgen van de opwarming het volgende. Nederland staat niet alleen bloot aan de gevaren die binnen de Nederlandse grenzen plaatsvinden, maar ook aan de gevaren die buiten de grenzen van Nederland plaatsvinden. In een geglobaliseerde wereld waarin voedselvoorraden en grondstoffen over de hele wereld worden ingekocht, leidt vernietiging van oogsten en het getroffen worden door weersextremen van regio's in andere delen van de wereld, ook tot gevolgen voor de Nederlandse samenleving.

---

<sup>62</sup> IPCC, WGII, AR5 Chapter 1, p.13 (**productie U76**)

<sup>63</sup> Zie dagvaarding alinea 37 jo 29

<sup>64</sup> Zie dagvaarding alinea 38

<sup>65</sup> Endangerment finding, productie U14, p.66498

Zo ook het IPCC:

*"[E]xtreme weather events in one region may impact production of commodities that are traded internationally, contributing to shortages of supply and hence increased prices to consumers, influencing financial markets and disrupting food security worldwide, with social unrest a possible outcome of food shortages."* <sup>66</sup>

160. Een ander voorbeeld van effecten buiten Nederland die Nederland kunnen raken is dat de wereld volgens het IPCC door klimaatverandering conflictgevoeliger wordt:

*"Climate change can indirectly increase risks of violent conflicts in the form of civil war and inter-group violence by amplifying well-documented drivers of these conflicts such as poverty and economic shocks (medium confidence)."* <sup>67</sup>

Van buitenlandse conflicten kan ook Nederland gevolgen ondervinden.

161. Hetzelfde geldt voor de prognose van het IPCC dat door klimaatverandering de economische groei in de wereld gedempt zal worden. Ook dat raakt Nederland:

*"Throughout the 21<sup>st</sup> century, climate-change impacts are projected to slow down economic growth".* <sup>68</sup>

162. In dat verband wordt ook verwezen naar de EPA endangerment finding (productie U14, p.66514) waarin EPA toelicht waarom zij de gevolgen van klimaatverandering buiten de grenzen van de Verenigde Staten heeft laten meewegen in haar oordeel dat broeikasgassen een gevaar vormen voor de Amerikaanse samenleving. EPA licht die keuze toe als volgt:

*"The Administrator also considered the effects of global climate change outside the borders of the United States and evaluated them to determine whether these international effects impact the U.S. population, and if so, whether it impacts the U.S. population in a manner that supports or does not support endangerment to the*

---

<sup>66</sup> IPCC WGII AR5 Chapter 21 p.37. (**productie U77**)

<sup>67</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.20 (productie U67)

<sup>68</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.20 (productie U67)



*health and welfare of the U.S. public...It is fully reasonable and rational that events occurring outside our borders can affect the U.S. population."*

163. Tot slot wordt verwezen naar de brief van de staatssecretaris van I&M d.d. 17 juni 2014 (**productie U78**, p.1) waarin de Tweede Kamer namens het kabinet een reactie geeft op het IPCC AR5 WGII rapport:

*"Dit rapport illustreert hoe de wereld verandert als gevolg van klimaatverandering. Het effect op voedselproductie pakt mogelijk forser uit dan eerder gedacht, vooral in Afrika. Er zijn weliswaar veel mogelijkheden deze productiviteit te verbeteren, maar het is niet makkelijk voor elkaar te krijgen. Waterschaarste en voedseltekorten nemen toe in veel delen van de wereld. Extreem weer komt vaker voor en veroorzaakt meer schade, ook doordat mensen vaker in kwetsbare gebieden gaan wonen. Dit betekent risico's voor onze handel, en voedselzekerheid, conflicten en mogelijke migratiestromen."*<sup>69</sup>

*En verderop in de brief worden de effecten van klimaatverandering in het buitenland voor Nederland door de regering nog eens benadrukt.*

*"Klimaatprobleem is een mondiaal probleem, waarbij de effecten in andere delen van de wereld ook in Nederland gevolgen kunnen hebben. Zo kan klimaatverandering effecten hebben voor onze voedsel- en energiezekerheid en leiden tot mondiale instabiliteit en vluchtelingenstromen."*<sup>70</sup>

164. Urgenda c.s. menen dat vanwege hetgeen terzake hierboven is aangevoerd, de gevolgen van klimaatverandering in het buitenland daarom betrokken moeten worden bij het bepalen van de ernst en de omvang van de gevolgen en gevaren van klimaatverandering voor Nederland, Urgenda c.s. en toekomstige generaties. Nederland is geen eiland dat zich kan afsluiten van deze internationale gevolgen. Dat is ook een van de redenen waarom, zoals al eerder opgemerkt, voor Stichting Urgenda geldt dat haar statutaire belangen betrekking hebben op de gevolgen (van klimaatverandering) in het buitenland.

---

<sup>69</sup> P.1 en 2 van de brief (productie U78)

<sup>70</sup> P.5 van de brief

#### 4.4 Conclusie

165. Urgenda c.s. menen dat zij met het voorgaande voldoende duidelijk hebben gemaakt dat het huidige gezamenlijke niveau (omvang) van broeikasgasemissies wereldwijd, zal leiden tot een gevaarlijke klimaatverandering met zeer ernstige en zelfs potentieel catastrofale gevolgen, dat die gevolgen zich ook in Nederland zullen voordoen in ernstige mate en dat Urgenda c.s. daar dus ook door geraakt zullen worden.

### HOOFDSTUK 5

#### URGENDA C.S. VERLANGEN SCHADEPREVENTIE, NIET SCHADEVERGOEDING

##### 5.1 Preventieve rechtsbescherming, geen schadeclaims achteraf

166. Als opmaat voor hetgeen zij in deze paragraaf willen betogen, citeren Urgenda c.s. uit het reeds genoemde artikel van Enneking en De Jong<sup>71</sup> de volgende passage:

*“Bij klimaatverandering bestaat er met name wetenschappelijk onzekerheid over de vraag wanneer, waar en in welke exacte omvang, welke specifieke effecten zullen intreden, alsmede over de effectiviteit en negatieve neveneffecten van bepaalde voorzorgsmaatregelen, zoals GEO engineering. Daarentegen wordt wel met (verregaande) wetenschappelijke zekerheid aangenomen dat klimaatverandering plaatsvindt en gaat vinden, dat er zonder actie negatieve effecten van catastrofale omvang zullen intreden én dat menselijk gedrag een belangrijke oorzaak is van het probleem. (...) Dát er gehandeld moet worden is vanuit natuurwetenschappelijke optiek niet te betwijfelen. Het recentste rapport van het IPCC luidt wederom de noodklok: op korte termijn kan de opwarming van de aarde onomkeerbaar worden, met grote gevolgen. Ook uit juridische optiek is duidelijk dat er gehandeld moet worden. De kans dat bij stilzitten ernstige effecten van catastrofale omvang plaatsvinden is voorzienbaar en wetenschappelijk in hoge mate zeker, er bestaat weinig tijd om het gevaar af te wenden én de kosten van het thans nemen van voorzorgsmaatregelen zijn aanzienlijk lager dan wanneer men later handelt of in*

---

<sup>71</sup> L. Enneking en E. de Jong, Regulering van onzekere risico's via Public Interest Litigation?, NJB 2014, aflevering 23, p. 1546 (productie U61)

*het geheel niet handelt.”*

167. Enneking en De Jong stellen daarmee (impliciet) het probleem aan de orde dat bepaalde gedragingen of bepaalde situaties soms met zekerheid tot grote gevaren en risico's leiden en dus een groot algemeen gevaar in zich dragen, maar dat onzekerheid bestaat over de vraag waar, wanneer, hoe en ten aanzien van welke individuen die schade zich zal materialiseren en concretiseren. De vraag is dan, of tegen die gedraging of situatie rechtsbescherming mogelijk is en zo ja, door wie die rechtsbescherming kan worden gevraagd. Daarover gaat dit hoofdstuk.
168. In hoofdstuk 3 van deze conclusie is vooropgesteld dat Urgenda c.s. niet via de rechter politiek willen bedrijven, maar dat zij van de rechter slechts rechtsbescherming verlangen. Zij hebben vervolgens in hoofdstuk 4 gepreciseerd dat zij rechtsbescherming verlangen tegen een dreigende zeer grote en mogelijk zelfs catastrofale schade als gevolg van een gevaarlijke klimaatverandering. Zij zijn daarbij uitvoerig ingegaan op de wijze waarop die schade zich zal of kan manifesteren, ook op Nederlands grondgebied. Daarbij werd duidelijk dat het niet alleen gaat om schade aan het milieu, maar om vermogens- en letselschade die het gevolg is van schade aan het milieu. Tegen deze beide vormen van schade verlangen zij rechtsbescherming in de vorm van een (preventief) bevel tot reducties van de Nederlandse emissies van broeikasgassen.
169. De Staat stelt in alinea 8.4 van zijn conclusie van antwoord dat voor een actie uit onrechtmatige daad dient te worden voldaan aan een aantal criteria. Uit het vervolg van die conclusie blijkt dat de Staat daarmee bedoelt dat sprake moet zijn van een onrechtmatig handelen of nalaten in de zin dat inbreuk wordt gemaakt op een ander's subjectief recht, in strijd wordt gehandeld met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, welk handelen toegerekend kan worden aan degene die de onrechtmatige daad pleegt (CvA, alinea 8.4); dat bovendien sprake moet zijn van specifieke, individuele schade (CvA, alinea 8.30 en 8.38) die bovendien moet bestaan in een vermogensvermindering of het verlies van een voordeel (CvA, alinea 8.44 en 8.45); dat sprake moet zijn van causaal verband tussen deze schade en de onrechtmatige handeling (CvA, alinea 8.47) en dat die onrechtmatige daad bovendien moet kunnen worden toegerekend aan de pleger (CvA, alinea 8.51); dat bovendien

voldaan moet zijn aan het relativiteitsvereiste dat inhoudt dat de geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de geleden schade (CvA, alinea 8.54). De Staat verwijt Urgenda c.s. op al deze onderdelen hun vorderingen onvoldoende te hebben onderbouwd, en terzake (voortdurend) onvoldoende te hebben gesteld. De Staat stelt in essentie, dat de vorderingen van Urgenda c.s. op vrijwel alle punten niet of gebrekkig zijn onderbouwd.

170. Urgenda c.s. menen dat de Staat met zijn juridische verweren lijkt te miskennen dat Urgenda c.s. met deze procedure niet uit zijn op schadevergoeding, maar op schadepreventie. De criteria die de Staat noemt, gelden inderdaad voor schadeclaims uit hoofde van onrechtmatige daad. Maar voor bevels- en verbodsacties die gebaseerd zijn op een actie uit onrechtmatige daad, gelden andere criteria die afwijken van de vereisten die gelden voor schadeclaims die gebaseerd zijn op een actie uit onrechtmatige daad. De Staat lijkt daarvoor geen oog te (willen) hebben. Het gevolg daarvan is, dat het verweer van de Staat op een aantal punten geen hout snijdt. Urgenda c.s. lichten hun standpunt toe en zullen hun stellingen verder verduidelijken.

## **5.2 De plaats van bevelsacties en verbodsacties in het Nederlands aansprakelijkheidsrecht**

171. In zijn proefschrift "Het rechterlijk verbod en bevel" uit 1978 schrijft C.J.J.C. van Nispen (blz. 19): *"De eerste en in feite ook belangrijkste opgave van de rechtshandhaving is de strijd tegen het onrecht in potentie; voorkomen is beter dan genezen."*
172. Bij de codificatie van het burgerlijk recht in 1838 had de wetgever echter niet een actie tot verbod en bevel in de wet opgenomen. In de visie van de wetgever van 1838 kon de rechter uitsluitend veroordelen tot een geldelijke prestatie, en was de executie van een rechterlijk vonnis (slechts) op geldelijk verhaal gericht. Vorderingen tot nakoming (al dan niet in de vorm van een bevel) zijn door de rechter dan ook lange tijd verworpen of niet-ontvankelijk verklaard (zie Van Nispen, a.w., nr. 20). In de verantwoording van zijn proefschrift schreef Van Nispen dan ook (blz.1):

*"Het grote praktische belang dat de leer van onrechtmatige daad in de loop van deze eeuw heeft gekregen, pleegt te worden toegeschreven aan de erkenning van ongeschreven rechtsnormen in HR 31 januari 1919, NJ 1919, 161. Een andere voorname factor ziet men veelal over het hoofd. Ik doel op de uitbreiding buiten de wet om van de bescherming tegen onrechtmatige daden. Hoewel artikel 1401 BW naar de letter genomen slechts aanspraak geeft op schadevergoeding na begaan onrecht, heeft de rechtspraak allengs vorderingen toewijsbaar geacht welke strekken tot het treffen van "maatregelen van preventie voor het geval ernstig dreigt, dat onrecht staat te geschieden": acties tot het opleggen van een verbod aan gedaagde om in de toekomst bepaalde onrechtmatige daden te verrichten of van een bevel om een daad te verrichten waarvan het nalaten onrechtmatig zou zijn. Het toelaten van deze preventieve acties heeft (...) een niet licht te onderschatten betekenis gehad voor het rechtsleven in de afgelopen 50 jaar. Men kan niet zeggen dat deze ontwikkeling in de literatuur sterk de aandacht heeft getrokken. De doctrine heeft het begrippenapparaat rondom artikel 1401 BW aanzienlijk uitgebouwd en verfijnd maar het juridisch denken is het rechtsinstituut van de onrechtmatige daad blijven associëren met vorderingen tot schadevergoeding."*<sup>72</sup>

173. Van Nispen beschrijft in zijn proefschrift (nrs. 20 t/m 32) hoe tot 1914 verbods- en bevelsacties in wezen steeds werden afgewezen, daarna sluipend en via omwegen de rechtspraak binnen sijpelden totdat uiteindelijk de Hoge Raad in 1944 (Hoge Raad 18 augustus 1944, NJ 1944/45, 598) oordeelt dat de bescherming die artikel 1401 BW geeft, zich uitstrekt *"tot maatregelen van preventie voor het geval ernstig dreigt, dat onrecht staat te geschieden"*.
174. De heersende opvatting<sup>73</sup> is sindsdien dat in artikel 6:162 BW een ongeschreven rechtsplicht c.q. ongeschreven rechtmatigheidsnorm besloten ligt; dat een verbods- of bevelsactie de naleving van die rechtsplicht beoogt; en dat zo een actie voor toewijzing vatbaar is als de wederpartij dreigt in de toekomst die rechtsplicht of rechtmatigheidsnorm te zullen overtreden. In 1992 is de aldus in de jurisprudentie

---

<sup>72</sup> Zie in dezelfde zin over het grote belang van bevels- en verbodsacties: T.E. Deurvorst, GS Onrechtmatige Daad, II.1, aant. 46

<sup>73</sup> Zie Deurvorst, a.w., aant. 46

*buiten de wet om*<sup>74</sup> gecreëerde mogelijkheid van een bevels- of verbodsactie door de wetgever gecodificeerd in artikel 3:296 BW.

175. In dezelfde zin ook Hartkamp en Sieburgh, over verbods- en bevelsacties:  
*"Rechterlijke geboden en verboden hebben in de rechtspraak een grote plaats gekregen. Volgens Dubbink (...) is deze plaats zo groot, dat men eerder het voorkomen van onrechtmatig handelen dan de schadevergoeding als hoofdtrek van ons recht kan noemen. (...) Men kan dit in verband brengen met de opvatting, dat er reeds vóór het plegen van een onrechtmatige daad een rechtsplicht bestaat, nl. om zich van die daad te onthouden"*<sup>75</sup> (onderstreping adv.)
176. Een belangrijk doel van het aansprakelijkheidsrecht is derhalve het bevorderen van maatschappelijk gewenst gedrag en het preventief tegengaan van maatschappelijk ongewenst gedrag. Dat het aansprakelijkheidsrecht die functie inderdaad heeft, is evident als het gaat om preventieve verboden of bevelen. Maar ook het recht op schadevergoeding heeft als functie het preventief tegengaan van maatschappelijk ongewenst gedrag. Het vooruitzicht dat iemand die maatschappelijk ongewenst gedrag vertoont waardoor anderen schade lijden, die schade zal moeten vergoeden, is een sterke prikkel om bij voorbaat van dat maatschappelijk ongewenste gedrag af te zien.
177. Dat het aansprakelijkheidsrecht bedoeld en geschikt is om maatschappelijk gewenst gedrag te bevorderen, kan verklaren waarom met name het aansprakelijkheidsrecht, en ook privaatrechtelijke handhaving steeds meer door de politiek worden ingezet als instrument van overheidsbeleid. Aldus, naar aanleiding van de voorliggende procedure, ook Hartlief:
- "Het is het sluitstuk van een reeks ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht. Het aansprakelijkheidsrecht werd een instrument in handen van beleidsmakers en politiek. Zij zetten hun geld op burgers en bedrijven die door aansprakelijkheidsrechtelijke remedies in te zetten onder meer gelijke behandeling*

---

<sup>74</sup> Van Nispen, a.w., blz 1

<sup>75</sup> Asser-Hartkamp&Sieburgh, 6-IV, 2011/153

*bevorderen en discriminatie tegengaan (..)."*<sup>76</sup>

178. Het aansprakelijkheidsrecht is derhalve nadrukkelijk bedoeld en wordt zelfs in steeds sterkere mate door de politiek gebruikt voor de 'aansturing' van gewenst maatschappelijk gedrag. Door deze keuze van de politiek<sup>77</sup> om het aansprakelijkheidsrecht in te zetten voor het reguleren van maatschappelijke activiteiten, wordt indirect maar welbewust ook de rechter door de politiek ingeschakeld voor beleidskwesties en beleidskeuzes<sup>78</sup>.

### **5.3 Aansprakelijkheidsrecht en klimaatverandering: schadeclaims zijn uitgesloten**

179. Na aldus te hebben geconstateerd dat het aansprakelijkheidsrecht bedoeld is om aan te zetten tot gewenst maatschappelijk bedrag; en dat de dreiging van schadeclaims mede strekt tot het voorkómen van potentieel onrecht; is het van belang om thans vast te stellen dat een veroorzaker van klimaatverandering niets te vrezen heeft van schadeclaims. Schadeclaims wegens klimaatverandering zijn volgens de meeste juristen, wereldwijd, namelijk niet haalbaar.

180. Wetenschappelijk is zeker tot welke trend de klimaatverandering zal leiden. Klimaatverandering zal leiden tot het frequenter en intensiever optreden van weersextremen. Er zullen vaker en heftiger stormen optreden, of periodes van langere en grotere droogte, of een grotere kans op overstromingen. De gevolgen kunnen – en zullen – zelfs catastrofaal zijn. Maar het blijven natuurrampen. Ook zonder klimaatverandering bestaan er natuurrampen. De wetenschap kan alleen maar zeggen dat de statistische kans op zulke weersextremen en op intensievere weersextremen, aanzienlijke groter wordt, maar de wetenschap zal nooit met zekerheid kunnen vaststellen of een bepaalde storm, een bepaalde droogte of een

---

<sup>76</sup> Zie T. Hartlief, Een Rechtszaak uit Liefde, NJBlog.nl 25 november 2013, bijgevoegd als **productie U79**.

<sup>77</sup> Termen als 'de terugtrekkende overheid', 'het land teruggeven aan de burgers', 'de participatiemaatschappij' en 'de tucht van de markt' dringen zich in dit verband op.

<sup>78</sup> Zie de slotzin van het artikel van Enneking en De Jong, a.w., p. 1551 (productie U61) waarin de rechters worden opgeroepen zich te beraden over de veranderingen die dit meebrengt voor de rol van de rechter.

bepaalde overstrooming het gevolg is van de klimaatverandering<sup>79</sup>, of slechts de 'domme pech' van een weliswaar zeldzaam maar toch 'natuurlijk' weersextreem. Statistieken zeggen alleen iets over algemene trends, niet over individuele gevallen.

181. Met andere woorden: het causaal verband tussen klimaatverandering enerzijds en een concrete, specifieke weegerelateerde gebeurtenis die tot vermogens- of letselschade heeft geleid anderzijds, zal niet bewezen kunnen worden. Iemand die door zo een weegerelateerde gebeurtenis schade heeft geleden, zal dus niet kunnen bewijzen dat er causaal verband bestaat tussen zijn schade en de klimaatverandering. Acties tot schadevergoeding wegens klimaatverandering zijn reeds daarom gedoemd te mislukken.
182. Volgens sommige auteurs is het bovendien zeer onwenselijk om het risico van klimaatschade te willen redresseren met (de dreiging van) een schadevergoeding achteraf, omdat zulke schadeclaims, indien toegewezen, zodanig omvangrijk zullen zijn (in aantal en/of financiële omvang) dat ze ontwrichtend zullen werken op de samenleving. Zie daarover met name Spier:

*"Until a couple of years ago, I took the view that tort law might serve as a crowbar to stimulate government and enterprises to take a responsible stance toward climate change. The assumption was that the fear of being held liable in the future*

---

<sup>79</sup> Aldus, in essentie, Dr Myles Allen (professor of Geosystem Science in Oxford en contributor voor het IPCC), *The scientific basis for climate change liability*, in: *Climate Change Liability, Transnational Law and Practice*, Lord/Goldberg/Rajamani/Brunnée (Eds.), par. 2.07 e.v. op p.11 (**productie U80**), Cambridge University Press, 2012. Dr Allen doet daarin tevens de suggestie dat op basis van zulke statistische gegevens, mogelijk via methodes van kansberekening juridische aansprakelijkheid kan worden aangenomen voor concrete natuurrampen. Dit boek is overigens – zoals de subtitel ook belooft – vooral een staalkaart van wat wereldwijd (on)mogelijk is en wat er wereldwijd gebeurt op het gebied van civielrechtelijke (en publiekrechtelijke) aansprakelijkheid voor klimaatverandering. Het boek illustreert op zijn minst dat het een vergissing zou zijn te denken dat de onderhavige rechtszaak een wereldwijd unicum is en dat Nederland hier gidsland is. Het concept van 'intergenerational justice' bijvoorbeeld is in andere landen veel sterker ontwikkeld. Zie daarover ook het reeds in het geding gebrachte artikel van Wijdekop, a.w., p. 1555: *"In jurisprudentie van het Indiase Hooggerechtshof dat bekend staat om zijn activistische houding wat betreft milieubescherming, wordt het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid gebruikt bij het afwegen van de belangen van de huidige generatie op economische ontwikkeling en de bescherming van het leefmilieu ten behoeve van huidige en toekomstige generaties."*



*would create a change of mind-set. So far, this has not worked. That may be due to the fact that those involved assess as remote the changes of being held liable. (...). I still believe that a threat of litigation – the chance of being 'sued to hell' – may achieve positive results in the mid-long term. (...)*

*Since I arrived at the conclusions described above, the financial crisis has set in. And since then, I have come to my senses. We have learned that a – comparatively speaking – series of minor events can greatly affect the world economy for years. (...) This must affect our thinking about the role the law could play in the realm of climate change.*

*It shows, I think, that a cascade of claims against (major) enterprises and governments cannot do any good. (...) Claims for damages are not only a mistake seen from an economic angle. Judges will realise the tremendously negative effects. This means that the chances of victory on the plaintiff's side are remote. (...) I am not suggesting at all that the law cannot, or should not, play any role. It can, and it must. But we have to be realistic and have to think about the best and most promising legal avenues. (...) According to the prevailing view, we are running out of time. It is high noon. Departing from the idea that something must happen right now, our focus ought to be legal avenues that could have an effect in the very near future. Putting it differently, our goal must be prevention. Seen from that angle, injunctive relief springs to mind. If courts were running to urge (major) enterprises and (major) states to reduce CO<sub>2</sub>-emissions to the bare minimum, that would be a major victory.”<sup>80</sup>*

183. Hoe men ook denkt over de (on)wenselijkheid van schadeclaims wegens klimaatverandering, duidelijk is wel dat in vrijwel alle rechtsliteratuur die over dit onderwerp verschenen is de conclusie wordt getrokken dat de kans op succesvolle schadeclaims achteraf wegens klimaatverandering zeer klein is, en dat de reden daarvoor is gelegen in het causaliteitsvereiste<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> J. Spier, High Noon: Prevention of Climate Damage as the Primary Goal of Liability? In: Climate Change Liability, ed. Michael Faure and Marjan Peeters, Edward Elgar Publishing Ltd., 2011.

<sup>81</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel van Chr. H. van Dijk, dat door de Staat instemmend wordt aangehaald in zijn Conclusie van Antwoord, alinea 8.49.

Zie voorts M. Faure en M. Peeters in hun afsluitende bijdrage in de bundel die in de vorige voetnoot werd vermeld, p. 267: *“Many contributors point to the fact that the most important hurdle to be taken in a climate change suit may be the causation issue.”*

184. Dat betekent dat iedereen onbezorgd kan door gaan met het uitstoten van broeikasgassen; het risico daarvan in algemene zin voor het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering is weliswaar wetenschappelijk zeker, het is ook algemeen bekend dat het bovenmatig uitstoten van broeikasgassen maatschappelijk zeer ongewenst is, maar het risico van schadeclaims achteraf door schade vanwege dat maatschappelijk ongewenste gedrag is nihil vanwege het niet kunnen voldoen aan de causaliteitseis die voor schadeclaims geldt. Een belangrijke functie van het aansprakelijkheidsrecht, namelijk de dreiging van schadeclaims als *preventieve* prikkel voor het tegengaan van maatschappelijk onwenselijk gedrag, ontbreekt volledig als het gaat om het veroorzaken van klimaatverandering.

#### **5.4 Bevels- en verbodsacties als preventieve instrumenten van aansprakelijkheidsrecht**

185. Dat roept de vraag op of en welke rol het aansprakelijkheidsrecht – en dus de burgerlijke rechter - dan nog wèl zou kunnen of moeten spelen bij dit soort vraagstukken.

186. Ook Franken<sup>82</sup> heeft zich afgevraagd wat de rol van het aansprakelijkheidsrecht zou kunnen zijn als duidelijk is dat een bepaalde handeling of gedraging bepaalde risico's in het leven roept, maar het causaal verband tussen die handeling en een concrete schade niet kan worden bewezen. Franken:

*"Preventie in plaats van compensatie. Dat benadrukt een ander perspectief dan gebruikelijk. Allereerst verschilt de functie. Ingeval van schadevergoeding staat compensatie voorop en zoals artikel 6:168 BW illustreert kan die functie heel goed los gezien worden van de vraag of een bepaalde gedraging overigens geoorloofd is. Bij preventie gaat het juist om het voorkómen van een bepaalde gedraging, zonder dat schade aannemelijk hoeft te zijn en dus noodzaak tot compenseren speelt.*

---

In dezelfde zin Brunnée, Goldberg, Lord, Rajamani, Overview of Legal Issues Relevant to Climate Change, par. 3.20 op p. 33 in: Climate Change Liability, Transnational Law and Practice, Lord/Goldberg/Rajamani/Brunnée (Eds.), Cambridge University Press, 2012 : "Causation. This is often seen as the most serious obstacle to private law claims."

<sup>82</sup> A.Ch.H. Franken, Het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht – een verkenning, in: AV&S, 2010, 25.

*(...) Traditioneel pleegt het aansprakelijkheidsrecht meer vanuit zijn compenserende functie, dus: met de blik naar het verleden en gericht op risico en compensatie, te worden bestudeerd dan in zijn preventiefunctie, dus: met de blik naar een onzekere toekomst, met name gericht op gedrag en het verbieden of gebieden daarvan."*

187. In navolging van het buitenland stelt Franken voor een onderscheid te maken tussen 'generieke'<sup>83</sup> causaliteit en 'individuele' causaliteit. Bij *individuele* causaliteit gaat het volgens Franken om de oorzaak van een concreet bepaalde schade in een individueel geval. Centraal staat dan de vraag in hoeverre die schade het gevolg is van en kan worden toegerekend aan een bepaalde gedraging – vaak met het oog op het verkrijgen van schadevergoeding. Bij *generieke* causaliteit gaat het echter om de gevolgen van een bepaald handelen of nalaten *in het algemeen*. Centraal staat dan wat de gevolgen van een bepaald handelen of nalaten *zouden kunnen zijn*, in zijn algemeenheid.

188. Individuele causaliteit, aldus Franken, is een vereiste om in een bepaald geval schadevergoeding te kunnen vragen. Generieke causaliteit richt zich meer op de norm: wat is voorzienbaar en mag in dat kader een handelen of nalaten worden verwacht?

*"Daar komt bij dat ingeval van een vordering tot verbod of bevel, de dreiging gelegen is in het handelen of nalaten zelf, niet zozeer in de schade. Het gaat bij een bevel of verbod dus bij uitstek om generieke causaliteit, niet zozeer om individuele causaliteit."*

189. De onrechtmatigheid van de gedraging is bij de benadering van Franken niet gelegen in het veroorzaken van schade, maar in het vertonen van gedrag of verrichten van handelingen dat de dreiging van (ernstige) schadeveroorzaking in zich draagt, gedrag dat generiek gevaarzettend is. Zulk generiek gevaarzettend gedrag is al in strijd met de rechtsplicht van de betrokkene, ook al voordat door dat

---

<sup>83</sup> In de dagvaarding, alinea 280 hebben Urgenda c.s. reeds, in navolging van Franken, gesproken over 'generieke' gevaren en 'individuele' schade en ook toen al in de context van de onmogelijkheid van schadeclaims wegens klimaatverandering. Het verweer van de Staat dat voor toewijzing van de vorderingen Urgenda c.s. sprake moet zijn van individuele, concrete schade van de eisers, noopt hen om hun stellingen uit de dagvaarding thans verder uit te werken.

gedrag individuele, concrete schade bij een derde is veroorzaakt.

190. Voor toewijzing van een verbod of bevel tegen een gedraging met generieke gevaren, is volgens Franken daarom niet nodig dat vooraf vaststaat dat de eiser concreet, individuele schade zal lijden. Het gaat niet om individuele causaliteit. Bij een vordering tot verbod of bevel wordt bescherming gevraagd tegen een dreiging die uitgaat van het handelen of nalaten zelf, tegen de generieke gevaren. Wel is vereist, dat de eiser voldoende belang heeft bij de door hem gevraagde voorziening, aldus Franken.
191. Ook Sieburgh<sup>84</sup> meent dat voor beantwoording van de vraag of een gedraging onrechtmatig is, de betamelijkheid van dat gedrag als zodanig moet worden beoordeeld, los van de vraag of door dat gedrag een concrete, individuele schade is ontstaan<sup>85</sup>; of er concrete, individuele schade is ontstaan is irrelevant voor de beoordeling van de (on)rechtmatigheid van de gedraging.

*"De onrechtmatigheid van een gedraging is voor een aantal auteurs afhankelijk van de schade die het gevolg van de gedraging was. Is geen schade geleden dan volgt geen schadevergoedingsplicht wat leidt tot de conclusie dat de gedraging niet onrechtmatig is. Deze benadering is onjuist. Onrechtmatigheid en schade zijn onafhankelijke vereisten voor aansprakelijkheid. De kwalificatie van de daad staat los van de veroorzaakte schade. (...) Dat betekent dat een onrechtmatige daad ook bij afwezigheid van schade gevolgen kan hebben. Het is mogelijk om een verbod of bevel te vragen wanneer een belanghebbende nadelige gevolgen vreest van een onrechtmatige daad. (...) De formulering van art. 6:162 lid 1 en 2 BW sluit hierbij aan. Deze scheiding tussen schade en onrechtmatigheid, ofwel tussen de kwalificatie van de daad en het gevolg van de daad, is van essentieel belang (...)."*

192. In dezelfde zin Asser-Hartkamp&Sieburgh, 6-IV, 2011/153, over preventieve verbodsacties:

---

<sup>84</sup> Sieburgh, Toerekening van een onrechtmatige daad, diss, Kluwer, 2000, p. 57/58.

<sup>85</sup> In de terminologie van Franken: bij preventieve bevels- en verbodsacties wordt de onrechtmatigheid van een gedraging beoordeeld op basis van de generieke gevolgen en gevaren van die gedraging, en niet op basis van de vraag of die gedraging geleid heeft tot een concrete, individuele schade.

*"Zoals reeds in nr. 132 werd opgemerkt speelt de relativiteitsleer ook hier een rol, zodat de vordering alleen kan worden ingesteld door degene jegens wie onrechtmatig is of dreigt te worden gehandeld. (...) Doch ook kan een dergelijk verbod worden gevraagd wanneer de gedaagde zich nog niet aan een onrechtmatige daad heeft schuldig gemaakt, doch een onrechtmatige daad dreigt te geschieden. (..) Men kan dit in verband brengen met de opvatting dat er reeds voor het plegen van een onrechtmatige daad een rechtsplicht bestaat, namelijk om zich van die daad te onthouden. (...) Voor de bevoegdheid een verbod te vorderen is niet vereist dat de eiser door de reeds gepleegde onrechtmatige daad schade heeft geleden of dat hij deze door de dreigende onrechtmatige daad zal lijden." (onderstreping adv.)*

193. De conclusie moet zijn dat als gedrag onrechtmatig is, dat gedrag getroffen kan worden door een verbods- of bevelsactie uit hoofde van onrechtmatige daad. Voor toewijzing van zo een vordering is niet vereist dat degenen die dat bevel eist, concrete schade heeft geleden; en zelfs is niet vereist dát hij individuele schade zal lijden door de onrechtmatige gedraging. Vereist is slechts dat hij voldoende belang heeft bij het gevorderde bevel.

### **5.5 De Staat verweert zich tegen de bevelsactie van Urgenda c.s. met argumenten die slechts gelden voor schadeclaims**

194. Het voorgaande heeft belangrijke consequenties voor het verweer van de Staat.
195. De Staat betoogt immers in alinea 8.44 en alinea 8.45 van zijn Conclusie van Antwoord dat de vordering uit hoofde van onrechtmatige daad van Urgenda c.s. slechts kan worden toegewezen als sprake is van een concrete (dreigende) schade van een individuele eiser, waarbij die schade volgens de Staat bovendien zou moeten bestaan in de vorm van een vermogensvermindering of het verlies van een voordeel. En even verderop, in alinea 8.49 van zijn conclusie betoogt de Staat weliswaar te onderkennen dat de door de mens uitgestoten broeikasgassen *in het algemeen* (de cursivering is van de Staat zelf) schade kunnen veroorzaken, maar dat

*"het feit dat sprake is van schade in het algemeen niets zegt over het antwoord op de vraag of, zoals artikel 6:162 lid 1 BW vereist, en zo ja, welke specifieke schade in de zin van een vermogensvermindering of het verlies van een voordeel – wordt veroorzaakt door de Staat."*

196. Voor deze beide verweren van de Staat geldt, gelet op het voorgaande, dat ze juist zouden zijn als het in deze procedure zou gaan om schadeclaims wegens concreet geleden (individuele) schade. Maar deze beide verweren gaan niet op in het geval waarvan hier sprake is, namelijk in het geval dat een bevel of verbod wordt gevorderd dat zich keert tegen gedrag dat onrechtmatig is omdat het generieke, algemene gevaren in zich draagt. Zulk generiek gevaarzettend gedrag kan vanwege die generieke gevaarzetting onrechtmatig want in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid worden geoordeeld en om die reden bij voorbaat verboden worden, ook als niet zeker is dat de eiser zelf individuele schade zal lijden; vereist is slechts dat eiser voldoende belang heeft bij het door hem gevraagde verbod.
197. In de terminologie van Franken: de Staat erkent (CvA, alinea 8.49) de generieke gevaren van klimaatverandering. En Urgenda c.s op hun beurt vragen rechtsbescherming in de vorm van een reductiebevel tegen de generieke gevaren van klimaatverandering. Voor toewijzing van hun vorderingen is niet vereist dat zij bewijzen dat zij zelf, individueel schade hebben geleden of schade zullen lijden door die gevaarlijke klimaatverandering. Vereist is slechts dat zij voldoende belang hebben bij het gevorderde bevel.
198. Urgenda c.s. concluderen dan ook dat onjuist is het verweer van de Staat, dat hun vorderingen slechts kunnen worden toegewezen als zeker is dat zij individueel, concreet schade hebben geleden of zullen lijden door (de gevolgen van) een gevaarlijke klimaatverandering. Niettemin hebben zij in hoofdstuk 4 wel aangetoond dat het gevaar op schade voor hen voldoende direct is.

## **5.6 De Staat betoogt ten onrechte dat slechts tegen vermogensschade rechtsbescherming kan worden gevraagd**

199. Daaraan moet worden toegevoegd dat de Staat ten onrechte in de alinea's 8.44 en 8.45 van zijn conclusie van antwoord betoogt dat de vorderingen van Urgenda c.s.

slechts toewijsbaar zijn bij (dreigende) individuele schade die tevens *vermogensschade* is. Dat is echter een te beperkte opvatting over de reikwijdte van de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW en het bereik van daarop gebaseerde verbods- of bevelsacties. Zie Hartkamp en Sieburgh:

*"Wat betreft het beschermingsbereik van zorgvuldigheidsnormen, is door de Hoge Raad in zijn rechtspraak met betrekking tot het verhaalsrecht van de Staat bij bodemverontreiniging (...) uitgesproken dat deze – in tegenstelling tot geschreven rechtsregels – slechts strekken ter bescherming van belangen waarop de dader bedacht moest zijn. (...) strekken zorgvuldigheidsnormen derhalve niet uitsluitend ter voorkoming van schade aan iemands persoon of vermogen maar ook ter bescherming van andere belangen op de aantasting waarvan de dader bedacht moest zijn. Hierbij sluit aan dat de bescherming van niet-vermogensrechtelijke belangen blijkens de 'grondrechtencatalogi' in mensenrechtenverdragen en in de grondwet reliëf heeft gekregen, hetgeen langs de weg van de 'horizontale werking van de grondrechten' in toenemende mate consequenties voor het privaatrecht heeft. De onrechtmatigheid van een aantasting van deze rechten kan in bepaalde gevallen rechtstreeks op schending van een grondwets- of verdragsregel berusten (...). In de regel echter is beslissend of de aantasting van het door het grondrecht beschermde belang tegen de achtergrond van de concrete privaatrechtelijke verhouding en in verband gebracht met de belangen die daarbij overigens zijn betrokken onzorgvuldig is."*<sup>86</sup>

200. Daaraan kan worden toegevoegd dat de wetgever door het opnemen van artikel 3:305a BW in het Burgerlijk Wetboek nu juist uitdrukkelijk mogelijk heeft willen maken het instellen van rechtsvorderingen ter bescherming van algemene, ideële belangen die niet beperkt zijn tot vermogensbelangen. Gedacht kan worden aan een stichting die zich behoud van het industrieel erfgoed ten doel stelt en in rechte een verbod kan vorderen tegen de voorgenomen sloop van een fabriekspand uit 1850. Het voorbeeld is relevant omdat Stichting Urgenda haar eigen procedeerbevoegdheid en ontvankelijkheid in deze kwestie eveneens baseert op artikel 3:305a BW ter bescherming van zulke ideële (schade *aan* het milieu) belangen en – daarmee samenvallend – de bescherming van collectieve belangen

---

<sup>86</sup> Asser-Hartkamp & Sieburg, 6-IV, 2011 / 74.

(schade door "schade aan het milieu").

201. De verweren van de Staat snijden derhalve op diverse punten geen hout. De Staat miskent de specifieke kenmerken van bevelsacties uit hoofde van onrechtmatige daad.

### **5.7 De criteria voor een bevelsactie wegens onrechtmatige daad**

202. Voor de vraag welke eisen wèl gelden voor een bevelsactie wegens een onrechtmatige daad, verwijzen Urgenda c.s. naar Deurvorst<sup>87</sup>:

*"Als regel komt een vordering wegens onrechtmatige daad strekkende tot een verbod of bevel ingevolge artikel 3:296 lid 1 BW voor toewijzing in aanmerking indien:*

- 1. er sprake is van onrechtmatig gedrag door gedaagde jegens eiser;*
- 2. dit gedrag dreigt te geschieden c.q. de vrees bestaat voor herhaling; en*
- 3. eiser voldoende belang heeft bij zijn vordering.*

*Geen schade.* *Voor de oplegging van een verbod of bevel ingevolge artikel 3:296 lid 1 BW is niet nodig dat de schade is geleden.*

*Niettemin kan het bestaan van schade, zelfs de mogelijkheid daarvan, wel van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of eiser voldoende belang heeft bij zijn vordering. (...) Tevens kunnen het bestaan en de mogelijkheid van schade van invloed zijn op het oordeel dat er sprake is van onrechtmatigheid. (...)*

*Geen toerekenbaarheid.* *(...)*

*Geen gepleegde onrechtmatige daad.* *Evenmin geldt voor de veroordeling tot de nakoming van een rechtsplicht de eis dat er reeds onrechtmatig is gehandeld, welke eis wel geldt voor de toewijzing van schadevergoeding."*

*(de onderstreepte passages zijn bij Deurvorst gecursiveerd)*

203. Er moet derhalve sprake zijn van a) (dreigend) gedrag dat b) onrechtmatig is c) jegens Urgenda c.s. en d) Urgenda c.s. voldoende belang hebben bij het

---

<sup>87</sup> T.E. Deurvorst, GS Onrechtmatige Daad, aant. 96



gevorderde bevel.

## **5.8 Conclusie en samenvatting**

204. In het voorafgaande is duidelijk gemaakt, dat preventieve bescherming tegen dreigend onrecht, de hoogste prioriteit is van rechtshandhaving.
205. Vervolgens is behandeld welke rol het aansprakelijkheidsrecht speelt bij de rechtshandhaving. Eerst is in algemene zin behandeld dat weliswaar van de dreiging van schadeclaims achteraf, een preventief effect uitgaat, maar dat dit op een gegeven moment als ontoereikend werd ervaren en dat (en hoe) zich daarom in de jurisprudentie de mogelijkheid van preventieve bevels- en verbodsacties heeft ontwikkeld en dat deze acties allengs wezenlijker zijn geworden voor het recht en de rechtshandhaving dan de schadeclaims achteraf.
206. Geconstateerd is vervolgens dat schadeclaims wegens (het veroorzaken van) klimaatverandering, uitgesloten zijn vanwege de causaliteitsproblematiek bij klimaatverandering. In zoverre zet het aansprakelijkheidsrecht geen enkele rem op het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering.
207. Voor preventieve verbods- of bevelsacties geldt echter een ander juridisch toetsingskader dan voor schadeclaims. Met name het vereiste van concrete (dreigende) individuele schade en het vereiste van causaal verband tussen die schade en de aangevallen gedraging, gelden niet voor bevels- en verbodsacties die gericht zijn tegen de generieke gevaren van die gedraging.
208. Bevels- en verbodsacties zijn dan ook de enige remedie die het privaatrecht te bieden heeft tegen de gevaren en schades van gevaarlijke klimaatverandering.
209. Indien de rechtbank zou oordelen dat verbods- of bevelsacties tegen klimaatverandering niet aan de orde zijn, bijvoorbeeld omdat de politiek daarover moet gaan, dan is de consequentie van dat oordeel dat in Nederland tegen klimaatverandering geen enkele rechtsbescherming bestaat. Ook niet als die klimaatverandering zonder urgent ingrijpen grote en zelfs catastrofale gevolgen kan hebben, de politieke kanalen verstopt zijn en al jarenlang sprake is van inertie en

politieke onmacht van de regering waardoor het klimaatdossier al jarenlang niet in beweging te krijgen is<sup>88</sup> en er geen enkel zicht is op een oplossing langs politieke wegen.

210. Urgenda c.s. verlangen met deze procedure preventieve rechtsbescherming tegen klimaatverandering. De Trias Politica houdt niet slechts in dat de rechter niet op de stoel van de wetgever moet gaan zitten, maar ook en evenzeer, dat de rechter die gevraagd wordt om rechtsbescherming, zich doof en blind moet houden voor de politieke implicaties van zijn juridisch oordeel. Als gezegd: de rechter mag niet, vanwege politieke implicaties die zijn oordeel anders heeft voor de wetgever, zijn stoel kleiner maken dan die is.
211. De enige vraag die de rechter hoeft te beantwoorden maar ook *moet* beantwoorden, is: heeft eiser *recht* op de door hem gevraagde voorziening? Daarover gaat het volgende onderdeel van deze conclusie van repliek.

## **HOOFDSTUK 6**

### **ONRECHTMATIGE-DAADSACTIE: ALGEMEEN**

#### **6.1 Inleiding**

212. De Staat meent terecht dat Urgenda c.s. in de voorliggende procedure tegen hem ageren uit hoofde van onrechtmatige daad. Daarbij is wel van belang te onderscheiden dat Urgenda c.s. de Staat in twee verschillende hoedanigheden aanspreken.
213. Urgenda c.s. spreken de Staat in de eerste plaats aan in zijn hoedanigheid van mede-veroorzaker van een (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering, althans als entiteit aan wie deze mede-veroorzaking kan worden toegerekend (in de zin van: naar verkeersopvatting voor zijn rekening komen). Het totaal van de Nederlandse emissies (van broeikasgassen) wordt door Urgenda c.s. aangemerkt als daad van

---

<sup>88</sup> Zie Hartlief, a.w. over de voorliggende procedure van Urgenda c.s. tegen de Staat: "*Dit is een ernstige poging beweging te krijgen in een dossier waarin maar geen beweging te krijgen lijkt.*" (productie U79)

mede veroorzaking van die (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering.

214. In de tweede plaats spreken Urgenda c.s. de Staat aan als degene die een inbreuk pleegt op hun grondrechten en die hen dient te beschermen tegen (de gevolgen van) een gevaarlijke klimaatverandering. Voor deze vorm van rechtsbescherming doen Urgenda c.s. een beroep, al dan niet 'over de band' van onrechtmatig handelen, op de artikelen 2 en 8 van het EVRM. Urgenda c.s. stellen dat uit hoofde van die beide bepalingen op de Staat een rechtsplicht rust om zijn handelen aan te passen en hen te beschermen tegen (de gevolgen van) een gevaarlijke klimaatverandering. Zij menen dat de Staat die rechtsplicht verzaakt en daarom onrechtmatig jegens hen handelt. Daarover meer in hoofdstuk 8.
215. Urgenda c.s. zullen nu eerst in hoofdstuk 6 ingaan op de rol van de Staat als medeveroorzaker van een onrechtmatige gevaarlijke klimaatverandering.

## **6.2 Onrechtmatigheid = in strijd met een rechtsplicht**

216. Voor een bevelsactie die gericht is tegen een bepaalde gedraging, geldt het vereiste dat zij slechts toewijsbaar is indien die gedraging 'onrechtmatig' is, dat wil zeggen in strijd met een rechtsplicht die op de aangesproken partij rust.
217. Volgens de wet is sprake van 'onrechtmatig' handelen, als sprake is van handelen in strijd met de wet, of van handelen dat inbreuk maakt op het subjectieve recht van een ander, of van handelen dat in strijd is met een ongeschreven rechtsplicht die voortvloeit uit de maatschappelijke betamelijkheid. Op de eerste twee grondslagen beroepen Urgenda c.s. zich in relatie tot de schending van de artikelen 2 en 8 EVRM door de Staat (zie hoofdstuk 8). Op de laatste grondslag, de maatschappelijke betamelijkheid, beroepen Urgenda c.s. zich in dit hoofdstuk 6.
218. Deze 'maatschappelijke zorgvuldigheid' is een 'open' rechtsnorm met een sterk casuïstisch karakter. Bij toetsing van een bepaalde gedraging aan de maatschappelijke zorgvuldigheid dient de rechter daarom in elk hem voorgelegd concreet geval vast te stellen, wat in die concrete feitelijke situatie de

zorgvuldigheid is die in het maatschappelijk verkeer betaamt, aldus Sieburgh<sup>89</sup>.

219. Het gaat bij de 'maatschappelijke zorgvuldigheid' derhalve om de beoordeling van een gedraging. Preciezer gezegd: het gaat om de beoordeling van een gedraging in de context waarin deze gedraging plaatsvindt. *"Kenmerk van de ongeschreven zorgvuldigheidsnormen is dat zij contextgebonden zijn, samenhangen met de bijzonderheden van het gegeven geval."* aldus Jansen.<sup>90</sup> En verderop: *"Uit het voorgaande blijkt dat voor de vraag of het in het leven roepen of het laten voortbestaan van een gevaarlijke situatie onrechtmatig is, de concrete omstandigheden van het geval telkens bepalend zijn. De veiligheidsnormen waar het hier om gaat worden daarom ook wel aangeduid als contextgebonden normen."*<sup>91</sup> Ook Hartlief<sup>92</sup>, specifiek over gevaarstelling, schrijft dat de beoordeling van de rechtmatigheid van een handelwijze contextgebonden is.
220. Sieburgh merkt op dat de rechter weliswaar aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval moet onderzoeken wat de rechtsnorm is, maar benadrukt dat het daarbij gaat om een rechtsnorm met een algemeen karakter die gelding heeft voor soortgelijke gevallen, en niet om een norm die zozeer is toegesneden op het individuele geval dat niet meer sprake is van een norm, maar eerder van een bevel. Bij het zoeken naar en formuleren van zo een ongeschreven rechtsnorm kan volgens Sieburgh door de rechter gebruik worden gemaakt van verdrags- en wetbepalingen die van toepassing zijn op gedragingen die verwantschap vertonen met de gedraging die beoordeeld moet worden; ook algemene rechtsbeginselen, rechtsovertuigingen en gebruiken die in bepaalde sectoren van het maatschappelijk verkeer gelden, kunnen eveneens daarbij helpen<sup>93</sup>.

### 6.3 De rechtsplicht in casu

221. Urgenda c.s. stellen dat het naar Nederlands recht onrechtmatig is om in zodanige mate broeikasgassen uit te stoten in de atmosfeer dat daardoor een gevaarlijke

---

<sup>89</sup> C.H. Sieburgh, Toerekening van een onrechtmatige daad, diss. 2000, Kluwer, p.75 t/m 77

<sup>90</sup> Zie K.J.O. Jansen, GS Onrechtmatige daad, artikel 6:162 BW, aant. 86.1.2. die als wel zeer sterk voorbeeld van een contextgebonden beoordeling het bekende Natronloog-arrest noemt.

<sup>91</sup> Jansen, a.w., artikel 6:162 BW, aant. 87.2. met verdere verwijzingen naar literatuur en jurisprudentie.

<sup>92</sup> Zie T. Hartlief, AA 2004, p. 870.

<sup>93</sup> In dezelfde zin: Asser 6-IV, 2011/76 (Asser/Hartkamp&Sieburgh)

klimaatverandering als hiervoor omschreven, ontstaat dan wel daaraan bijgedragen wordt. Het is daardoor onrechtmatig om bij te dragen aan een opwarming van de aarde van twee graden. Het bijdragen aan het doorbreken van deze grens is het bijdragen aan het doorbreken van een maatschappelijke norm.

222. De Staat heeft het verweer gevoerd, dat Urgenda c.s. te weinig hebben gesteld en aannemelijk gemaakt, dat en waarom het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig zou zijn. Op dat verweer gaan Urgenda c.s. nu in.
223. De vraag naar de (on)rechtmatigheid van het Nederlands emissieniveau is van alle onrechtmatige daad-criteria waarschijnlijk het lastigst te beantwoorden, en dat heeft te maken met het feit dat het Nederlandse emissieniveau maar een (klein) deel van het klimaatprobleem veroorzaakt.
224. Urgenda c.s. zullen eerst de vraag behandelen of het wereldwijde emissieniveau van broeikasgassen naar Nederlands recht onrechtmatig moet worden geoordeeld.
225. Nadat zij die vraag bevestigend hebben beantwoord - en ook in die context - zullen zij vervolgens beantwoorden, of ook het Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen onrechtmatig moet worden beoordeeld. Het Nederlandse emissieniveau kan volgens Urgenda c.s. niet losgezien worden van de context waarin die emissies plaatsvinden, en moet volgens hen dan ook op (on)rechtmatigheid getoetst en beoordeeld worden in de context van de wereldwijde emissie- en klimaatproblematiek.
226. Dat laatste doen zij in hoofdstuk 6.8, waar zij ingaan op het feit dat de Nederlandse emissies maar een klein deel van die wereldwijde emissies uitmaken en behandelen zij de vraag welke consequenties dat heeft voor het (on)rechtmatigheidsoordeel voor de Nederlandse emissies (als samenlopend, cumulatief onderdeel van die wereldwijde emissies) en concluderen zij dat er pro rata of deel-aansprakelijkheid bestaat.
227. Ter onderbouwing van hun stelling dat zowel het wereldwijde als het Nederlands emissieniveau onrechtmatig is, zullen Urgenda c.s. voor hun onderbouwing van de 'onrechtmatigheid' aansluiting zoeken bij een drietal ongeschreven 'rechtsplichten,

die algemeen zijn aanvaard.

#### **6.4 Gevaarzetting: de Kelderluikcriteria**

228. Voor de beoordeling of een bepaald gedrag rechtmatig of onrechtmatig is vanwege de gevaarzetting die van die gedraging uitgaat, worden in de jurisprudentie al decennialang de zogeheten Kelderluikcriteria gebruikt.
- Het gaat daarbij om de vraag hoe groot de kans is op gevaar dat door de gedraging wordt veroorzaakt, hoe ernstig de gevolgen zijn, of deze gevaren en gevolgen kenbaar zijn voor degene aan wie het verwijt wordt gemaakt, en de bezwaarlijkheid van de verlangde voorzorgsmaatregelen.
229. Urgenda c.s. hebben huns inziens in de dagvaarding al genoeg aangevoerd om die vragen te kunnen beantwoorden. Gelet echter op het verweer van de Staat, die stelt dat niet duidelijk is geworden dat aan de Kelderluikcriteria is voldaan, zullen Urgenda c.s. de criteria hieronder nog eens nalopen. Daarbij wordt op voorhand opgemerkt dat bij de toepassing van de gevaarzettingcriteria, voor de overheid geen andere regels gelden dan voor particulieren. Dat volgt onder meer uit het Bussluis-arrest van de Hoge Raad.<sup>94</sup> Het feit dat de gevaarzetting gerelateerd is aan de uitvoering van een publieke taak waarbij andere (publieke) belangen gediend worden, maakt dus niet dat het handelen van de Staat anders getoetst moet worden dan gebruikelijk is bij de toepassing van de Kelderluikcriteria. Toetsing aan die criteria leidt tot het volgende.

##### 6.4.1. Ernst van het gevaar

230. In de dagvaarding is al uitvoerig, en in deze conclusie van repliek nog verder en meer toegespitst op het Nederlands grondgebied, uiteengezet tot welke ernstige gevolgen de dreigende gevaarlijke klimaatverandering zal leiden; dat die de ecosystemen en de menselijke gemeenschappen van de planeet bedreigt, grote schade zal berokkenen en zeer veel slachtoffers zal eisen. De ernst van de gevolgen is met de wetenschappelijke bevindingen van het IPCC door Urgenda c.s. gestaafd. De bevindingen van het IPCC zijn door de Staat in zijn conclusie van antwoord ook

---

<sup>94</sup> HR 20 maart 1992, NJ 1993, 547

expliciet erkend zodat tussen partijen over de ernst van het gevaar geen discussie kan bestaan.

#### 6.4.2 Kenbaarheid van het gevaar

231. Op basis van alle door Urgenda c.s. in de dagvaarding en deze repleik aangehaalde bronnen, is duidelijk dat het gevaar waartegen Urgenda c.s. voorzieningen verlangen, te weten het gevaar van een opwarming van twee graden of meer, ook voor de Staat kenbaar is en dat de Staat het gevaar ook daadwerkelijk kent. De Staat zegt bijvoorbeeld zelf over de twee graden-doelstelling (naar aanleiding van Kamervragen in 2013):

*"De doelstelling is juist bij 2 graden gelegd omdat, volgens het VN-klimaatpanel IPCC in zijn vierde Rapport, boven deze grens overal op aarde het netto effect van de opwarming negatief is. Vanaf welke temperatuur en op welke plek er onbeheersbare situaties ontstaan is onzeker, maar het kan zich op specifieke plaatsen ook voordoen bij een wereldgemiddelde temperatuurstijging beneden de 2 graden."*<sup>95</sup> (**productie U81**)

232. De Staat erkent de twee graden-doelstelling ook in haar conclusie van antwoord, verwijst daarbij naar de wetenschappelijke bevindingen van het IPCC, naar de gemaakte internationale klimaatafspraken in Bali (2007), Kopenhagen (2009) en Cancun (2010), naar de communicatie tussen regering en parlement over de noodzaak van de 2 graden doelstelling en naar de noodzaak om tot internationale afspraken te komen om de temperatuurstijging daadwerkelijk onder de 2 graden te houden.<sup>96</sup> Over de kenbaarheid van het gevaar kan derhalve ook geen discussie tussen partijen bestaan.

#### 6.4.3 De hoegrootheid van de kans op het gevaar van 2 graden of meer

233. Urgenda c.s. hebben in hun dagvaarding gesteld dat de huidige concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer reeds zodanig hoog is dat, gelet op het huidige

---

<sup>95</sup> Beantwoording feitelijke vragen aan de regering over het rapport van de Algemene Rekenkamer "Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid." van 27 februari 2013; antwoord op Kamervraag 15 door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

<sup>96</sup> Randnummer 2.10 e.v. en 6.36 van de conclusie van antwoord.

jaarlijkse totale (wereldwijde) emissieniveau van broeikasgassen enerzijds en het klimaatbeleid dat voor de nabije toekomst word gevoerd anderzijds, de twee-graden doelstelling bij lange na niet wordt gehaald en dat dit tot een gevaarlijke klimaatverandering zal leiden (zie bijvoorbeeld dagvaarding, paragrafen 3.8 en 3.9. over de rapporten van Worldbank resp IEA, en in het bijzonder dagvaarding, paragraaf 7). De Staat heeft dit bovendien met zoveel woorden erkend in zijn brief d.d. 11 december 2012 aan Urgenda (zie productie U3 en dagvaarding, alinea 70).

*"Ik deel zowel uw zorgen over het uitblijven van voldoende internationale actie als uw zorg dat de omvang van het probleem en de urgentie van een succesvolle aanpak in het maatschappelijk debat onvoldoende voelbaar zijn ... Het is een groot probleem dat de collectieve, mondiale inspanningen op dit moment nog te kort schieten om zich te houden op het beperken van de gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging tot 2 graden."*

234. Recent heeft de staatssecretaris van I&M dit standpunt van de Staat nog eens bevestigd, namens de regering in een door de Tweede Kamer gevraagde officiële appreciatie van de meest recente<sup>97</sup> rapporten van het IPCC. Zie de brief van de staatssecretaris van I&M dd 17 juni 2014 (eerder overgelegd als productie U78)<sup>98</sup>, waarin zij namens de regering reageert op het rapport IPCC AR5, WGI 'Klimaatstelsel':

*"Dit rapport laat zien dat het klimaat is veranderd en zonder afdoende beleid zal blijven veranderen. De wereldgemiddelde temperatuur is nu 0,85°C hoger dan in de eerste helft van de 19<sup>de</sup> eeuw. Op het land is deze stijging forser, in Nederland al 1,5°C. Zonder extra mondiaal mitigatiebeleid zal de wereldgemiddelde temperatuur tussen 2020-2100 3-5°C doorstijgen en met het meest radicale beleid nog altijd 0,5-2°C. De wereldgemiddelde zeespiegel zal zonder beleid 45-85 cm stijgen, en met het meest ambitieuze beleid 25-55 cm. De zeespiegelstijging zal na 2100 nog eeuwen doorgaan."*<sup>99</sup>(onderstreping adv.)

---

<sup>97</sup> Te weten: IPCC AR5 WGI van oktober 2013, IPCC AR5 WGII van maart 2014 en IPCC AR5 WGIII van april 2014, allemaal te raadplegen op de website van het IPCC: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

<sup>98</sup> Brief d.d. 17 juni 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 793, nr. 91)

<sup>99</sup> P.1 van de brief



235. Gelet op deze erkenning van de Staat dat aan het einde van deze eeuw met een additionele opwarming (bovenop de al plaatsgevonden opwarming van  $0.85^{\circ}\text{C}$ ) van 3 tot 5 graden rekening moet worden gehouden indien geen extra mitigatiebeleid tot stand komt, kan er geen discussie tussen partijen bestaan over de realiteit van het gevaar van een opwarming van twee graden of meer.

#### 6.4.4 de mogelijkheid van preventie

236. Bekend is ook welke maatregelen tegen gevaarlijke klimaatverandering getroffen kunnen en moeten worden: adaptatie voor de opwarming die zelfs bij het meest radicale beleid niet meer voorkomen kan worden, maar vooral mitigatie in de vorm van grote en urgente reducties van de broeikasgasemissies om verdere opwarming te voorkomen, alles met het doel om de totale opwarming niet boven de twee graden te laten uitkomen.
237. De Staat heeft niet gesteld dat mitigatie een voorzorgsmaatregel is die in het licht van het gevaar niet van hem kan worden gevergd, laat staan waarom dan niet.
238. Zo een verweer zou in de eerste plaats ook afstuiten op het feit dat de Staat partij is bij het VN-Klimaatverdrag en zich daarin gecommitteerd heeft aan het mitigeren van zijn emissies opdat een gevaarlijke klimaatverandering kan worden voorkomen.
239. De gevolgen van een gevaarlijke klimaatverandering zijn bovendien zodanig, dat in feite 'nicht im Frage ist' of er gemitigeerd moet worden. Zie daarover ook al eerder de dagvaarding, in het bijzonder alinea 421.
240. De kosten van mitigatie mogen groot zijn – de kosten van niets doen en een gevaarlijke klimaatverandering accepteren, zullen nog aanzienlijk groter zijn. Zie in dat verband onder meer het in de dagvaarding behandelde Stern rapport (dagvaarding, alinea 35), de bevindingen van het IEA (dagvaarding, alinea 371), en het rapport van Meinhausen en Den Elzen (dagvaarding, alinea 372). Zie in dat verband tevens het in deze repliek reeds besproken ClimatCost Project (alinea 142, laatste) en de bevindingen van Enneking en De Jong (alinea 166, laatste) alsook de in deze repliek nog in hoofdstuk 10 te bespreken zogeheten 'Emission Gap' rapporten van UNEP.

241. De staatssecretaris zelf zegt over de economische gevolgen van inadequaar klimaatbeleid in bovenaangehaalde brief van 17 juni 2014 (productie U78):

*"Ondanks de onzekerheid over de precieze effecten is het wel duidelijk dat zonder adequaat klimaatbeleid de klimaatverandering in de toekomst forse economische effecten zal hebben."* <sup>100</sup>

242. Naast deze economische verliezen voor Nederland als gevolg van klimaatverandering is er bovendien het grote maatschappelijk en menselijk leed. Zoals de staatssecretaris namens de regering opmerkt in dezelfde brief:

*"Hoe waardeer je bijvoorbeeld verlies aan biodiversiteit of mensenlevens."* <sup>101</sup>

243. In deze brief d.d. 17 juni 2014 reageert de Staatssecretaris van I&M namens de regering ook op het derde nieuwe rapport van het IPCC, te weten IPCC AR5 WGIII, 'mitigatie', en stelt (p. 2):

*"Dit rapport onderbouwt dat er nu nog voldoende mogelijkheden zijn om klimaatverandering tot 2° C te beperken tegen overzienbare kosten. Het verlies aan economische groei wordt door het IPCC becijferd op tussen de 0,04 en 0,14% per jaar in de periode tot 2100. Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met de baten van zulke maatregelen, zoals gezondheidswinst en meer energiezekerheid. Het verder uitstellen van mitigatiekosten leidt tot hogere kosten op de lange termijn, aangezien dan meer investeringen vroegtijdig moeten worden afgeschreven en we gedwongen worden technologieën te gebruiken die in praktijk nog niet bewezen zijn, zoals het gebruik van biomassa voor de energievoorziening in combinatie met ondergrondse opslag van de CO<sub>2</sub> die daarbij ontstaat."*

244. Ook de regering erkent daarmee, dat mitigatie (dus: emissiereductie) noodzakelijk is en in redelijkheid geveerd kan worden en dat hoe sneller wordt aangevangen met de noodzakelijke mitigatie, hoe goedkoper het is en hoe veiliger het is.

245. Daarbij merken Urgenda c.s. nog het volgende op. Een verlies aan economische groei van tussen 0,04 en 0,14% is een wereldwijd gemiddelde; voor sommige

---

<sup>100</sup> P.7 van de brief

<sup>101</sup> P.7 van de brief

landen zullen de kosten lager zijn, voor andere landen hoger. Dat laatste zal vooral gelden voor landen die bovenmatig veel CO<sub>2</sub> uitstoten maar dat is in hun geval ook alleen maar passend: de vervuiler betaalt.

246. Een verlies aan economische groei van tussen 0,04 en 0,14% en zelfs een verdubbeling of verzevenvoudiging telt cumulatief (over de hele 21<sup>e</sup> eeuw) wel op, maar daarbij moet goed bedacht worden: dat is een verlies aan economische groei ten opzichte van de welvaartsgroei die anders in de 21<sup>e</sup> eeuw verwacht wordt. Bij een geprojecteerde welvaartsgroei in de 21<sup>e</sup> eeuw van zeg 3 of 4% per jaar (het laatste decennium bedroeg de wereldwijde jaarlijkse groei circa 3,5% per jaar) betekent een verlies aan economische groei van tussen 0,04 en 0,14% per jaar als gevolg van het nemen van mitigatiemaatregelen, dat de welvaart nog steeds zal blijven toenemen, zij het in een iets verlaagd tempo.
247. Urgenda c.s. menen dat niet kan worden volgehouden dat dit een economisch te hoge prijs is voor het (mee) helpen voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering en dat zulke reductievoorzieningen niet van de Staat geveerd mogen worden. Het treffen van voldoende reductiemaatregelen om gevaarlijke klimaatverandering te (helpen) voorkomen moet, mede gelet op de besproken kenbaarheid, ernst en omvang van het gevaar alsook op de hoegrootheid van de kans dat het gevaar zich zal voordoen, als niet bezwaarlijk worden geoordeeld.

#### 6.4.5 Conclusie naar aanleiding van Kelderluikcriteria

248. Het bovenstaande betekent dat naar Nederlands recht, bij toepassing van de gevaarzettings- of Kelderluikcriteria, het uitstoten naar de atmosfeer van broeikasgassen in de huidige omvang die met meer dan 95% zekerheid leidt tot een gevaarlijke klimaatverandering met ernstige gevolgen voor ecosystemen en de menselijke gemeenschappen, en het niet reduceren c.q. mitigeren van dat emissieniveau, zonder twijfel kwalificeert als een gedraging die onrechtmatig en in strijd met de 'maatschappelijke zorgvuldigheid' is.

### **6.5 Gevaarzetting door grensoverschrijdende emissies: No-Harm beginsel en Kalimijnen-arrest.**

249. Voor de 'invulling' van wat de 'maatschappelijke zorgvuldigheid' van de Staat eist, hebben Urgenda c.s. naast de Kelderluikcriteria voorts ook aansluiting gezocht voor de rechtsplichten die in de jurisprudentie ontwikkeld en in het volkenrecht als volkenrechtelijk gewoonterecht zijn aanvaard voor de situatie dat de gevaarzetting (of hinder) veroorzaakt wordt door grensoverschrijdende emissies. Hier gaat het dus om een meer specifieke vorm van gevaarzetting, die in casu relevant is omdat het ook bij klimaatverandering gaat om de veroorzaking van een gevaarlijke klimaatverandering door grensoverschrijdende emissies van broeikasgassen in de atmosfeer c.q. het milieu.
250. Deze meer specifieke rechtsplicht houdt in dat men niet in een zodanige mate stoffen mag uitstoten in het milieu dat anderen 'voorbij de grenzen van het eigen perceel of het eigen grondgebied' daarvan ernstig nadeel of schade ondervinden. Voor het bestaan van deze rechtsplicht hebben Urgenda c.s. gewezen (alinea 261 en 262 dagvaarding) op de norm c.q. rechtsplicht die is neergelegd in artikel 5:37 BW. Zij hebben tevens gewezen (alinea 259 en 260 dagvaarding) op het Voorste Stroom-arrest uit 1915, waarin geoordeeld werd dat het met emissies vervuilen van een riviertje in zodanige mate dat anderen daarvan bovenmatig hinder ondervonden, onrechtmatig was.
251. Ook hebben zij gewezen (paragrafen 4.5.3, 6.2 en 6.3 dagvaarding) op het Kalimijnen-arrest uit 1989 waarin dat oordeel werd herhaald voor het geval de gevolgen van de gewraakte emissies zich voordeden op het grondgebied van andere staten. In dit arrest werd door de Hoge Raad het bestaan van de door Urgenda c.s. gestelde rechtsplicht aangenomen (ook in een landgrensoverschrijdend geval) en werd een handelen in strijd met die rechtsplicht door de Hoge Raad gekwalificeerd als een handelen in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid en derhalve onrechtmatig. Urgenda c.s. menen dat diezelfde rechtsplicht ook in het onderhavige geval wordt geschonden.
252. Urgenda c.s. hebben er in dat verband tevens op gewezen (alinea 160 e.v. dagvaarding) dat de door hen gestelde rechtsplicht om niet in zodanige (bovenmatige) mate stoffen uit te stoten in het milieu dat anderen daarvan ernstig nadeel of schade van ondervinden, niet slechts een rechtsnorm van Nederlandse snit is maar integendeel wordt gezien als een universeel beginsel van volkenrechtelijk gewoonterecht. Dat beginsel staat bekend als het 'No Harm-

beginsel' dat zich ontwikkeld heeft uit de Trail Smelter-zaak uit 1941 die bovendien specifiek betrekking had op emissies van stoffen in de atmosfeer. In de verklaring van Stockholm uit 1972 is ook schade aan het milieu zélf (en dus niet slechts vermogensschade van burgers) onder het bereik van het No Harm-beginsel gebracht, en in die omvang is het No Harm-beginsel door de Verenigde Naties ook onderschreven als een regel van staatsaansprakelijkheid (zie alinea 164 e.v. dagvaarding). Als beginsel van volkenrechtelijk gewoonterecht, maakt het No Harm-beginsel deel uit van de Nederlandse rechtsorde<sup>102</sup>.

253. Daarbij wordt met nadruk opgemerkt dat het No Harm-beginsel een rechtsplicht en aansprakelijkheid legt op staten voor grensoverschrijdende emissies die de desbetreffende staat niet zelf verricht. Het feit dat die emissies vanaf zijn grondgebied plaatsvinden en de staat als soevereine macht die emissies kan beheersen, controleren en reguleren, brengt mee dat die emissies hem worden toegerekend alsof hij ze zelf verricht, en is hij daarvoor aansprakelijk alsof hij die emissies zelf verrichtte.
254. Ook aan de hand van deze, meer specifieke criteria, moet de conclusie zijn het huidige emissieniveau waarbij sprake is van het uitstoten naar de atmosfeer van broeikasgassen in een omvang die leidt tot een gevaarlijke klimaatverandering, en het niet reduceren c.q. mitigeren van dat emissieniveau, kwalificeert als onrechtmatig en in strijd met de rechtsplicht die uit hoofde van de 'maatschappelijke zorgvuldigheid' op de Staat rust.

## **6.6 Artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag**

255. Voor de vraag wat de maatschappelijke zorgvuldigheid in dit geval voor de Staat inhoudt (wat is de norm waaraan het gedrag van de Staat moet voldoen; wat is de rechtsplicht die in dit verband op de Staat rust) hebben Urgenda c.s. ook aansluiting gezocht bij het VN-Klimaatverdrag en hebben zij met name gewezen op

---

<sup>102</sup> Zie J.W.A. Fleuren, Een ieder verbindende bepalingen van verdragen, diss. 2004, Boom, p. 18. "De doorwerking van het internationaal gewoonterecht in de rechtsorde van het Koninkrijk berust tot op de dag van vandaag op constitutioneel gewoonterecht en jurisprudentie. De Hoge Raad past het bijvoorbeeld al toe in een arrest van 1840. (...) De wetgever bevestigt dit standpunt wanneer hij in 1963 artikel 99 (thans art. 79) Wet RO wijzigt en, mede met het oog op het ongeschreven volkenrecht, de cassatiegrond 'schending van de wet' verruimt tot 'schending van het recht.'"

artikel 2 van dat verdrag (Paragraaf 4.3.1. dagvaarding).

256. Urgenda c.s. menen dat in artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag een zeer specifiek op de omstandigheden van dit geval toegesneden rechtsnorm is vastgelegd: in feite is artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag goed te beschouwen als een 'lex specialis' van het hierboven behandelde 'No Harm-beginsel'. In de dagvaarding, in alinea 182, hebben Urgenda c.s. al uiteengezet dat het verdrag inderdaad bedoelt voort te bouwen op dat beginsel.
257. Bedoeld artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag houdt kort gezegd voor de aangesloten staten de rechtsplicht in om het concentratieniveau van broeikasgassen in de atmosfeer te beperken tot een niveau waarmee een gevaarlijke klimaatverandering wordt voorkomen, en wel binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op een natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, om te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en om de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan.
258. Urgenda c.s. wijzen er op dat ook hier sprake is van een rechtsplicht die op staten rust; staten worden verantwoordelijk gehouden voor de emissies van broeikasgassen vanaf hun grondgebied, ongeacht of zij die emissies zelf verrichten.
259. Deze rechtsplicht geldt specifiek voor broeikasgasemissies en is in zoverre specifiek dan het 'No Harm-beginsel'.
260. Voor de goede orde en anders dan de Staat lijkt te willen betogen, beroepen Urgenda c.s. zich in dit verband niet rechtstreeks op artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag. Zij hebben ook zeker niet gesteld<sup>103</sup> dat artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag een 'een ieder verbindende verdragsbepaling' is als bedoeld in artikel 93 en 94 Grondwet waarop door burgers rechtstreeks een beroep kan worden gedaan en die voorrang heeft boven de eigen Nederlandse wetten. Wel

---

<sup>103</sup> Voor zover Urgenda c.s. weten is in Nederland nog niet eerder beslist over de vraag of het bij artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag gaat om een 'een ieder verbindende gedragsbepaling'. Zekerheidshalve zijn hun stellingen er op gebaseerd dat dit niet het geval is. Als dit anders is, winnen hun argumenten alleen maar aan kracht; zij refereren zich ter zake dan ook aan het eigen oordeel van de rechtbank.

hebben zij gesteld (alineas 149 e.v. dagvaarding) onder verwijzing naar relevante jurisprudentie, dat verdragen waarbij Nederland partij is alsook het ongeschreven volkenrecht, ook als het niet gaat om 'een ieder verbindende bepalingen', rechtstreeks deel uit maken van de Nederlandse rechtsorde<sup>104</sup> en als zodanig van (groot) belang zijn ('reflexwerking') bij de invulling van open normen en begrippen in het eigen Nederlandse recht, zoals de maatschappelijke zorgvuldigheid.

261. Aldus in diezelfde zin ook<sup>105</sup> C.H. Sieburgh, *Toerekening van een onrechtmatige daad*, Kluwer, 2000, p. 75: *"Voorts kan bij het zoeken naar een norm van ongeschreven recht gebruik gemaakt worden van verdrags- en wetsbepalingen die van toepassing zijn op gedragingen die verwantschap vertonen met de gedragingen waarvan de zorgvuldigheid beoordeeld moet worden."*
262. Urgenda c.s. beroepen zich derhalve op artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag met het oog op het (door de rechtbank doen) vaststellen en invullen van de ongeschreven rechtsplicht die uit hoofde van artikel 6:162 BW op de Staat rust waar het gaat om het Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen. Hetzelfde geldt voor hun beroep op het No Harm-beginsel, artikel 5:37 BW, het Voorste Stroom-arrest en het Kalimijnen-arrest; het is bedoeld als referentiekader voor het vaststellen en invullen van de ongeschreven rechtsplicht die in het voorliggende geval volgens Urgenda c.s. op de Staat rust.
263. De rechtsplicht die in artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag is neergelegd, neemt in het betoog van Urgenda c.s. een bijzondere plaats in. In de eerste plaats omdat dit verdrag en daarmee die rechtsplicht vrijwel universeel is aanvaard (bijna alle staten zijn verdragspartij). In de tweede plaats omdat de Staat deze rechtsplicht ook uitdrukkelijk voor zichzelf heeft aanvaard door partij te worden bij dat verdrag, waardoor deze rechtsplicht (waarin de Staat wordt aangewezen als verantwoordelijke partij voor het Nederlands emissieniveau) onderdeel is geworden van de Nederlandse rechtsorde. Maar vooral omdat deze op de Staat rustende rechtsplicht heel specifiek betrekking heeft op bovenmatige emissies van broeikasgassen; precies waar deze procedure over gaat. Dat neemt niet weg dat – zoals besproken – aan de hand van de Kelderluikcriteria, op grond van het

---

<sup>104</sup> Aldus ook J.W.A. Fleuren, a.w., met name paragraaf 18 en volgende.

Kalimijnen-arrest en op grond van het 'No Harm-beginsel' een rechtsplicht kan worden vastgesteld die tot dezelfde uitkomsten leidt. Urgenda c.s. onderbouwen de 'onrechtmatigheid' van het huidige emissieniveau op verschillende manieren die zelfstandig naast elkaar kunnen bestaan.

264. De in artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag voor de verdragstaten vastgelegde rechtsplicht dat zij een gevaarlijke klimaatverandering als gevolg van te hoge concentraties van broeikasgassen door antropogene emissies moeten voorkomen, roept de vraag op wanneer gesproken moet worden van een 'gevaarlijke' klimaatverandering.
265. Urgenda c.s. hebben gesteld dat in ieder geval sprake is van een 'gevaarlijke' klimaatverandering als door de wereldwijde broeikasgasemissies de fysische eigenschappen van de atmosfeer zodanig veranderen dat de aarde 2°C of meer opwarmt. Urgenda c.s. baseren dit (zie paragraaf 4.3.5 dagvaarding) op de Cancun-Agreement, of preciezer gezegd: op Decision 1/CP.16. Het gaat hier om een beslissing die door de partijen bij het VN-Klimaatverdrag is overeengekomen op de COP16 (de 16<sup>e</sup> Conference of Parties) in december 2010. In deze Decision 1/CP.16 zijn de verdragspartijen onder verwijzing naar het vierde Assessment Report van het IPCC overeengekomen dat de doelstelling moet zijn om de opwarming tot 2°C beperkt te houden. Zie ook alinea 211 dagvaarding.
266. De Staat betoogt (CvA, alinea's 2.13, 9.13 t/m 9.15 en 9.25 t/m 9/26) dat de Cancun-Agreement geen juridisch bindende kracht heeft. Kennelijk wil de Staat daarmee betogen dat de Cancun-Agreement slechts politieke betekenis zou hebben. Hoewel het volgens Urgenda c.s. hier niet gaat om een punt van doorslaggevend belang (een politiek committment van de Staat middels een politiek internationaal akkoord aan een bepaalde norm weegt immers eveneens mee bij de vraag welke zorgvuldigheid naar Nederlands recht van de Staat mag worden geëist; en de Staat heeft zich als partij bij het Kopenhagen-akkoord al vóór de Cancun-Agreement minst genomen politiek gecommitteerd aan de twee graden-doelstelling), menen zij dat het betoog van de Staat onjuist is. Daarover het volgende.



267. In artikel 31 lid 3 sub a van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht waarbij ook Nederland partij is (Trbl 1972,51), is bepaald dat bij de uitleg van een verdrag rekening moet worden gehouden met 'iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen'.
268. Dat betekent dat de Cancun-Agreement de status heeft van een nadere overeenkomst tussen de partijen bij het VN-Klimaatverdrag over de vraag hoe artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag moet worden uitgelegd en toegepast, namelijk als inhoudende dat de opwarming tot 2°C moet worden beperkt om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Dat gaat veel verder dan de Staat wil doen geloven: de twee graden-doelstelling is op grond van de Cancun-Agreement onderdeel geworden van artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag en kleurt (reflexwerking) als zodanig in welke rechtsplicht uit hoofde van artikel 6:162 BW op de Staat rust waar het gaat om het Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen.
269. Ook UNEP, de oprichter van het IPCC en de steller van onder meer de Emission Gap rapporten, ziet de Cancun-Agreement als verfijning van artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag, en zo ziet ook het IPCC het:
270. Voor wat betreft de UNEP:

*"Article 2 of the United Nations Framework Convention on Climate Change (Climate Convention) declares that its ultimate objective is to "[stabilize] greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system." The Parties to the Climate Convention have translated this objective into an important, concrete target for limiting the increase in global temperature to 2°C, compared to its pre-industrial levels."* <sup>106</sup>

271. Voor wat betreft het IPCC:

*"The concept of stabilization is strongly linked to the ultimate objective of the*

---

<sup>106</sup> UNEP, The Emissions Gap Report 2013, a UNEP Synthesis Report, p.xi van the Executive Summary (**productie U82**)

*United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which is to achieve stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Recent policy discussions focused on limits to a global temperature increase, rather than to greenhouse gas (GHG) concentrations, as climate targets in the context of UNFCCC objectives. The most widely discussed is that of 2°C, that is, to limit global temperature increase relative to pre-industrial times to below 2°C, but targets other than 2°C have been proposed (e.g., returning warming to well below 1.5°C global warming relative to pre-industrial, or returning below an atmospheric carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) concentration of 350 ppm).<sup>107</sup>*

*...As such, the current UNFCCC negotiations have adopted +2°C or 1.5°C as the desirable target upper limit and equated this with "dangerous" in Article 2."<sup>108</sup>*  
(onderstreping adv.)

272. Veel duidelijker dan dit laatste kan het niet: In de onderhandelingen onder het VN-Klimaatverdrag is de twee graden-grens gelijkgesteld aan een 'gevaarlijke' klimaatverandering als bedoeld in artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag. En bovendien is dit de 'upper limit' oftewel de maximaal toelaatbare temperatuurverhoging voordat gesproken moet worden over een 'gevaarlijke' klimaatverandering. Er wordt ook verwezen naar de grens van 1,5 graden die door de landen is opgehouden.<sup>109</sup>
273. Met de Cancun-Agreement is derhalve artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag aldus verfijnd en gepreciseerd, dat daarin is vastgelegd wanneer sprake is van de in artikel 2 bedoelde 'gevaarlijke' klimaatverandering die vermeden moet worden: de zogeheten twee graden-doelstelling (met de deur open voor een bijstelling naar 1,5 graden).

---

<sup>107</sup> IPCC AR5 WGI, Technical Summary, p.102. (**productie U83**)

<sup>108</sup> IPCC AR5 WGII, Chapter 20, p.5 (**productie U84**)

<sup>109</sup> Op die striktere doelstellingen van 1,5 graden en 350 ppm CO<sub>2</sub> heeft Urgenda c.s. zich in de dagvaarding (nrs 365 en 376 e.v.) beroepen bij haar pleidooi dat in de bandbreedte van 25 tot 40% reductie in 2020 gekozen moet worden voor 40% omdat dit zowel een hogere kans geeft (een kans van 87%) dat onder de 2 graden wordt gebleven, en daarmee tevens een kans wordt behouden dat onder de in de Cancun Agreements genoemde 1,5 graden kan worden gebleven.

274. Daarmee wordt al in het VN-Klimaatverdrag zelf een belangenafweging vastgelegd en wordt – via de Cancun-Agreements – in artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag een op basis van die belangenafweging gemaakte objectieve en meetbare grens vastgelegd. De grens tussen een aanvaardbare en een onaanvaardbare klimaatverandering wordt daarmee in het VN-Klimaatverdrag getrokken bij een opwarming van ten hoogste 2°C en de staten die partij zijn bij het verdrag hebben de rechtsplicht op zich genomen om zo een opwarming te vermijden. De twee graden-norm is als gevolg daarvan als een universeel gedefinieerde en geaccepteerde gevaarzetting- c.q. veiligheidsnorm te beschouwen.
275. Urgenda c.s. concluderen dan ook: een emissieniveau van broeikasgassen dat tot gevolg heeft dat de aarde meer dan 2° C opwarmt, is (onder alle omstandigheden) onrechtmatig want in strijd met de rechtsplicht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Deze rechtsplicht is universeel want vrijwel alle landen ter wereld hebben zich hieraan gecommitteerd door partij te worden bij het VN-Klimaatverdrag. Ook de Staat heeft, door partij te worden bij het VN-Klimaatverdrag, deze rechtsplicht specifiek voor zichzelf aanvaard en daarmee is deze rechtsplicht onderdeel geworden van de Nederlandse rechtsorde<sup>110</sup>.

## 6.7 Tussenstand

276. Volgens Urgenda c.s. hebben zij met het voorgaande voldoende onderbouwd:
- dat het huidige wereldwijde emissieniveau van broeikasgassen leidt c.q. dreigt te leiden tot een opwarming van de planeet met meer dan 2°C en daarmee tot een gevaarlijke klimaatverandering;
  - dat een zodanig emissieniveau met zulke gevolgen in strijd is met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt, volgens de Kelderluikcriteria daarom kwalificeert als een onrechtmatige vorm van gevaarzetting en dus onrechtmatig is;
  - dat een zodanig hoog emissieniveau in strijd is met de op staten rustende volkenrechtelijke algemene rechtsplicht (No Harm-beginsel) om niet door het

---

<sup>110</sup> Zie de eerdere voetnoten waarin verwezen werd naar de dissertatie van Fleuren: internationaal gewoonterecht en verdragsrecht maakt – ook als het niet gaat om ‘eenieder verbindende bepalingen’ – deel uit van de Nederlandse rechtsorde en de Hoge Raad mag daaraan toetsen.

- (laten) uitstoten van stoffen vanaf het eigen grondgebied, ernstig gevaar of nadeel te veroorzaken voor anderen of het milieu;
- dat een zodanig hoog emissieniveau tevens in strijd is met de zogeheten twee graden-doelstelling, een in artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag (welke bepaling begrepen en toegepast moet worden als is beslist in de Cancun-Agreement) opgenomen rechtsplicht voor staten die specifiek betrekking heeft op emissies van broeikasgassen, waaraan de Staat als partij bij dat Verdrag zich gecommitteerd heeft.

277. De in de vorige alinea genoemde rechtsplichten maken deel uit van de Nederlandse rechtsorde en geven (als het gaat om volkenrechtelijke rechtsplichten: via het leerstuk van de 'reflexwerking') sterk richting aan de invulling van open nationale rechtsnormen als de 'maatschappelijke zorgvuldigheid'.

278. De conclusie moet zijn dat naar Nederlands recht, het huidige totale (wereldwijde) emissieniveau van broeikasgassen bovenmatig is en strijdig is met hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt. Het huidige totale (wereldwijde) emissieniveau kan daarom naar Nederlands recht slechts 'onrechtmatig' worden geoordeeld.

### **6.8 Deelveroorzaking en deel-aansprakelijkheid of pro-rata aansprakelijkheid**

279. De conclusie van het voorgaande is dat een emissieniveau van broeikasgassen dat leidt tot een gevaarlijke klimaatverandering van 2° C of meer, zijnde het huidige wereldwijde emissieniveau, naar Nederlands recht – naar maatstaven van maatschappelijke zorgvuldigheid – onzorgvuldig en onrechtmatig is vanwege de algemene (of 'generieke') gevaren die zo een klimaatverandering in het leven roept.

280. Een belangrijk punt is dat dit emissieniveau niet uitsluitend en geheel op conto van de Staat kan worden geschreven. Integendeel. Als gezegd: dat emissieniveau wordt veroorzaakt doordat wereldwijd, vanaf het grondgebied van alle staten, emissies plaatsvinden. Het wereldwijde onrechtmatige emissieniveau is een optelsom van alle emissies wereldwijd; er is sprake van een cumulatieve veroorzaking van een gevaarlijke klimaatverandering. De Nederlandse emissie is er slechts één van zeer,

zeer vele<sup>111</sup>. Geen enkele van die emissies wereldwijd is op zichzelf groot of ernstig genoeg om de drempel van een 'gevaarlijke' klimaatverandering te kunnen halen of overschrijden. Zelfs alle emissies vanaf Chinees grondgebied gezamenlijk zijn onvoldoende om een overschrijding van de twee graden-drempel van een 'gevaarlijke' klimaatverandering te kunnen veroorzaken.

281. Worden al die andere emissies ter wereld weggedacht, dan leiden de Nederlandse emissies op zichzelf weliswaar tot enige aantasting van de chemische samenstelling van de atmosfeer en wordt er schade veroorzaakt *aan* het milieu, maar zeker niet zo veel dat alleen vanwege de Nederlandse emissies de drempel van een 'gevaarlijke' klimaatverandering wordt overschreden of 'ernstig' nadeel voor het milieu of anderen ontstaat. Of spiegelbeeldig: ook als de Nederlandse emissies worden weggedacht, zal het wereldwijde emissieniveau nog steeds de twee-graden-drempel overschrijden die leidt tot tot een gevaarlijke klimaatverandering, zij het langzamer (zie voor dat laatste ook het Hooggerechtshof in de VS onder 394 dagvaarding: "*A reduction in domestic emissions would slow the pace of global emissions no matter what happens elsewhere*). Zo bezien zijn de Nederlandse emissies uiteindelijk niet doorslaggevend voor het wel of niet veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering, los van het feit dat ze wel invloed hebben op het tempo waarin het gevaar zich zal aandienen of anders gezegd, de tijd die nog beschikbaar is om het probleem op te lossen (wat op zichzelf wel relevant is omdat hoe meer tijd, hoe meer kans dat het gevaar nog kan worden vermeden).
282. Het voorgaande zou de vraag kunnen oproepen of het Nederlandse emissieniveau eigenlijk wel 'onrechtmatig' moet worden geoordeeld, zoals Urgenda c.s. vorderen in een verklaring voor recht.

---

<sup>111</sup> Bij de antropogene klimaatverandering die het onderwerp is van deze procedure gaat het om de broeikasgasemissies die vrijkomen bij alle menselijke activiteiten wereldwijd. Het gaat derhalve om de miljoenen of miljarden emissies die vrijkomen bij de activiteiten van 7,1 miljard mensen. Men kan die miljoenen wereldwijde individuele emissies 'groepsgevijs' beschouwen en categoriseren, bijvoorbeeld per land, of per sector. Beschouwd per land bijvoorbeeld zijn de Chinese emissies het meest omvangrijk van allemaal, wat niet verbaast omdat China ook het land is waar de meeste mensen wonen. Bekeken per sector bijvoorbeeld, is in de EU de energiesector de grootste uitstoter van CO<sub>2</sub>. Zo een 'groepsgevijs' benadering kan gebruikt worden om te beslissen op welk 'aangrijpingspunt' (land, sector) het effectief zou kunnen zijn om bepaalde emissies aan te pakken.

283. De Staat lijkt inderdaad het verweer te willen voeren (heel erg duidelijk is de Staat daarover niet: het verweer moet wellicht worden ingelezen in CvA alinea 8.27 e.v. en 8.35) dat niet duidelijk is op grond waarvan Urgenda c.s. menen dat het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig zou zijn. Urgenda c.s. begrijpen dit verweer van de Staat aldus dat het Nederlands emissieniveau, met wegdenken van alle andere emissies wereldwijd, niet leidt tot een gevaarlijke klimaatverandering of ernstige schade en derhalve niet onrechtmatig is.
284. Urgenda c.s. menen dat dit verweer niet slaagt.
285. In de eerste plaats: Het zou fundamenteel onjuist zijn om de (on)rechtmatigheid van het Nederlands emissieniveau uitsluitend op zichzelf te beoordelen, los van de context waarin die emissie plaatsvindt. Eerder al in deze conclusie is duidelijk geworden dat het bij de rechterlijke toetsing van de (on)rechtmatigheid van een gedraging gaat om een beoordeling van die gedraging in de context waarin die gedraging plaatsvindt. Bovendien is eerder in deze conclusie al duidelijk geworden dat het bij deze rechterlijke toetsing gaat om de normering van de gedraging, los van de vraag of daardoor (al) schade is ontstaan. Onrechtmatigheid en schade zijn immers zelfstandige criteria.
286. De Nederlandse broeikasgasemissies vinden plaats in de context dat wereldwijd emissies van broeikasgassen plaatsvinden; dat geen van die emissies op zichzelf leidt of kan leiden tot een gevaarlijke klimaatverandering, maar dat het cumulatief effect van die emissies wel zo een gevaarlijke klimaatverandering is. In die context moet worden vastgesteld (daarover al zeer uitvoerig en onderbouwd de dagvaarding, en onweersproken door de Staat) dat de Nederlandse emissies per capita tot de allerhoogste ter wereld behoren; dat Nederland een zeer CO<sub>2</sub>-intensief land is (zie daarover het reeds aangehaalde IEA NL-2014 rapport); en dat als gevolg daarvan Nederland, ondanks – in verhouding tot de totale wereldbevolking – het geringe aantal mensen op zijn grondgebied, ook in absolute getallen hoog staat op de lijst van landen met de meeste CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van menselijke activiteiten. Zou iedere wereldburger evenveel CO<sub>2</sub> uitstoten en blijven uitstoten als de huidige Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissie per capita, dan zou de klimaatproblematiek niet verminderen maar integendeel nog verder verergeren.

287. Beoordeeld in die context moeten de Nederlandse emissies c.q. het Nederlands - emissieniveau onrechtmatig worden geoordeeld. Dat die emissies op zichzelf, losgezongen van de context, niet tot een gevaarlijke klimaatverandering leiden is voor die kwalificatie niet doorslaggevend<sup>112</sup>.
288. Ditzelfde vraagpunt was ook aan de orde in het Kalimijnen-arrest waar Urgenda c.s. in de dagvaarding al uitvoerig over gesproken hebben.
289. In de Kalimijnen-kwestie was sprake van vele lozingen in de Rijn vanaf het grondgebied van meerdere landen, waardoor op 'sluipende' wijze de chemische samenstelling van het Rijnwater steeds verder werd aangetast. De gewasopbrengsten van de tuinders die dit water gebruikten voor besproeiing, liepen daardoor terug. Op een gegeven moment werd de drempel overschreden dat het zoutgehalte zo hoog was geworden dat de tuinders een ontziltingsinstallatie hebben aangeschaft om het Rijnwater nog te kunnen gebruiken, en de kosten daarvan voerden zij op als schade<sup>113</sup> waarvoor zij schadevergoeding verlangden van de Kalimijnen. De lozing van de Kalimijnen was echter op zichzelf niet zo groot dat reeds daarmee de drempel werd overschreden dat een ontziltingsinstallatie nodig was.
290. Zowel in de onderhavige procedure als in de Kalimijnen-zaak is sprake van een grote schade (aantasting Rijn c.q. aantasting atmosfeer) die veroorzaakt wordt door een *'samenloop van verschillende oorzaken die ieder een deel van de schade veroorzaken'*<sup>114</sup>, waarbij op een gegeven moment door cumulatie van al die deelschades een bepaalde schadedrempel wordt overschreden. In beide situaties is geen enkele emissie op zichzelf condicio sine qua non voor het overschrijden van die relevante drempel.

---

<sup>112</sup> Hoezeer de context de onrechtmatigheid definieert, blijkt wel heel sterk uit het Natronloog/Dorpshuis Kamerik-arrest.

<sup>113</sup> Ook hier is dus eerst sprake van schade aan het milieu, en daarna van (vermogens)schade door die milieuschade.

<sup>114</sup> De in de tekst gecursiveerde woorden zijn ontleend aan Boonekamp. Zie R.J.B. Boonekamp, GS Schadevergoeding, artikel 6:98 BW, aant. 16.2 met het opschrift *'samenloop verschillende oorzaken die ieder een deel van de schade veroorzaken'* met daarin het Kalimijnen-arrest als voorbeeld.

291. Het ontbreken van een zodanig *condicio sine qua non*-verband stond er niet aan in de weg dat door de Hoge Raad toch aansprakelijkheid werd aangenomen voor de Franse Kalimijnen. Het niet aannemen van aansprakelijkheid in dit soort situaties zou zelfs onaanvaardbaar<sup>115</sup> zijn, aldus de Advocaat Generaal in zijn conclusie voor het arrest (zie dagvaarding, alinea 322).
292. De aansprakelijkheid die door de Hoge Raad in het Kalimijnen-arrest werd aangenomen, impliceerde derhalve een deel-aansprakelijkheid d.w.z. aansprakelijkheid voor slechts een gedeelte van de totale schade, en wel naar rato van de mate waarin de aangesproken partij had bijgedragen aan het veroorzaken van de totale schade. Men noemt deze deel-aansprakelijkheid ook wel *pro-rata* aansprakelijkheid<sup>116</sup>.
293. Om het leerstuk van de deelaansprakelijkheid enigszins in historisch perspectief te plaatsen: vóór het Kalimijnen-arrest nam men aan – en is ook in artikel 6:102 BW

---

<sup>115</sup> Nieuwenhuis, in een voorbeeld waarbij twee 'extra' instappers in een lift het maximum toegestane gewicht (een drempel) doen overschrijden waardoor een ongeval ontstaat dat niet zou zijn ontstaan als 'de ander' niet óók zou zijn ingestapt, gebruikt dezelfde stellige bewoordingen: "*De uitkomst dat geen van beiden aansprakelijk is, valt uiteraard volstrekt niet te verdedigen.*" J.H. Nieuwenhuis, *Onrechtmatige daden, Délits, Unerlaubte Handlungen, Torts*, 2008, Kluwer, p.42

<sup>116</sup> In de dagvaarding hebben Urgenda c.s. voor deze deel-aansprakelijkheid steeds de term 'proportionele aansprakelijkheid' gebruikt. Die term lijkt op zich adequaat en betekent in wezen hetzelfde, maar zou bij nader inzien toch tot misverstanden kunnen leiden. De term 'proportionele aansprakelijkheid' wordt namelijk ook gebruikt voor de veel vaker voorkomende situatie dat sprake is van *onzekere* causaliteit, waarbij meerdere gebeurtenissen elk voor zich de *gehele* schade *kunnen* hebben veroorzaakt, maar onduidelijk is welke gebeurtenis de schade daadwerkelijk *heeft* veroorzaakt. In die situaties heeft de Hoge Raad (Nefalit) aanvaard dat de schade telkens voor een bepaald gedeelte aan de onderscheidene gebeurtenissen wordt toegerekend, namelijk naar rato van de kans dat de schade door die gebeurtenis is veroorzaakt. In het Kalimijnen-arrest en de onderhavige procedure is echter sprake van een wezenlijk andere vraag. In deze procedures is *zeker* door welke samenloop van gebeurtenissen de schade is veroorzaakt en is er derhalve geen causaliteits-onzekerheid. Het probleem is hier dat iedere gebeurtenis weliswaar enige schade heeft veroorzaakt maar op zichzelf onvoldoende schade om een relevante drempel te overschrijden, terwijl die drempel wel is overschreden door alle gebeurtenissen gezamenlijk. Voor zo een situatie is in het Kalimijnen arrest eveneens gedeeltelijke aansprakelijkheid aangenomen, echter niet naar rato van de *kans* dat men de gehele schade heeft veroorzaakt, maar naar rato van de *zekere mate* waarin men aan het veroorzaken van de gehele schade heeft bijgedragen en deze deel-aansprakelijkheid is men wel *pro rata*-aansprakelijkheid gaan noemen. Voor de deel-aansprakelijkheid die zij bepleiten zullen Urgenda c.s. daarom vanaf nu niet langer de term *proportionele aansprakelijkheid* gebruiken, maar *pro rata*-aansprakelijkheid of *deel-aansprakelijkheid*.



gecodificeerd - dat voor de deel-veroorzaker hoofdelijke aansprakelijkheid geldt<sup>117</sup>. Met name naar aanleiding van het Kalimijnen-arrest is volgens de meeste schrijvers geconcludeerd dat voor dit soort situaties hoofdelijke aansprakelijkheid te ver zou gaan. Dogmatisch wordt de keuze voor pro-rata aansprakelijkheid in plaats van hoofdelijke aansprakelijkheid aldus verdedigd, dat in dit soort situaties niet alle betrokkenen 'dezelfde (totaal)schade' veroorzaken zoals door artikel 6:102 BW wordt vereist, maar ieder slechts een deel-schade zodat ieder dus (slechts) aansprakelijk is voor het door hem veroorzaakte aandeel in de totale schade.

294. Zo een pro rata-aansprakelijkheid voor deel-veroorzaking is na het Kalimijnen-arrest in doctrine en rechtspraak inmiddels algemeen aanvaard. Zie Boonekamp, GS Schadevergoeding, artikel 6:102 BW, aant. 6.2.3. met uitgebreid literatuuroverzicht, en aant. 6.2.4. met jurisprudentie. Zie over deel-aansprakelijkheid voor dit soort gevallen eveneens uitgebreid Akkermans<sup>118</sup>, die daaraan toevoegt dat men in de meeste ons omringende landen tot dezelfde uitkomst komt.
295. De onrechtmatigheid van en aansprakelijkheid voor een emissie zit hem bij deze benadering niet zozeer in de schade die door de emissie *op zichzelf* – alle andere emissies weggedacht – wordt veroorzaakt, maar in het feit dat deze emissie plaatsvindt in de context van veel andere emissies die allemaal additioneel aan het ontstaan van een schade bijdragen en die cumulatief een onaanvaardbaar grote (drempel-overschrijdende) en daarmee onrechtmatige schade (dreigen te) veroorzaken.
296. In alinea 8.29 van zijn Conclusie van Antwoord betoogt de Staat nog aan de hand van een uitspraak van de Hoge Raad dat men bij een zeer geringe *kans*<sup>119</sup> op

---

<sup>117</sup> Zie bijvoorbeeld HR 4 november 1955, NJ 1956/1 (aanrijding). De gedachte berust op slachtofferbescherming: het slachtoffer kan volstaan met het aanspreken van één laedens voor zijn gehele schade; de aansprakelijke partijen mogen onderling zelf uitvechten wie van hen voor welk deel aansprakelijk is; het slachtoffer wordt niet met die last opgezaald.

<sup>118</sup> A.J. Akkermans, Veroorzaking van deelschade, WPNR (1992) 6043, p.249 e.v.

<sup>119</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat de Staat over een emissieaandeel op wereldschaal spreekt van 0,43% in 2010 maar zien Urgenda c.s. het goed dan ontbreekt de productie daarbij. Volgens Urgenda c.s. ligt het aandeel van de Staat in de wereldwijde emissies in 2010 op tenminste 0,58%, blijkens een rapport dat voor de VN is opgemaakt. Zie

schade geen proportionele aansprakelijkheid mag aannemen. Wellicht wil de Staat met deze opmerking suggereren dat het Nederlands aandeel in de totale (wereldwijde) emissie van broeikasgassen zo gering is, dat dit aandeel niet onrechtmatig kan worden genoemd althans dat daarop geen proportionele aansprakelijkheid kan worden gebaseerd. De door de Staat aangehaalde uitspraak heeft echter betrekking op een heel andere situatie. De uitspraak van de Hoge Raad die de Staat daar citeert, betrof een kwestie<sup>120</sup> waarin het ging om *kans*-aansprakelijkheid bij *onzeker* causaal verband, en niet om *deel*-aansprakelijkheid bij *zeker* causaal verband, en dat is iets wezenlijk anders; zie uitgebreid voetnoot 116 over het verschil tussen proportionele aansprakelijkheid en pro-rata c.q. deelaansprakelijkheid; zie voor de zekerheid van het causaal verband onder meer het IPCC rapport dat als productie U72 is overgelegd, p.15: "*Human influence on the climate system is clear. This is evident from the increasing greenhouse gas concentrations in the atmosphere, positive radiative forcing, observed warming, and understanding of the climate system.*"

297. Dat bij een deel-veroorzaking een pro rata aansprakelijkheid geldt, is inherent rechtvaardig. Die maatstaf leidt er, toegesneden op de voorliggende casus, immers toe dat wie weinig uitstoot, ook maar weinig hoeft te reduceren, en dat wie veel uitstoot, veel moet reduceren.
298. Toegepast op het onderhavige geschil: als Nederland in verhouding tot andere landen (bijvoorbeeld China) in absolute getallen slechts zeer weinig Gigaton aan broeikasgas-emissies in de atmosfeer brengt, leidt deel-aansprakelijkheid er toe dat Nederland haar emissies ook met aanzienlijk minder Gigaton hoeft te reduceren dan die andere landen (bijvoorbeeld aanzienlijk minder dan China).  
Als die in Gigatonnen zeer geringe Nederlandse reductieverplichting echter

---

[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_carbon\\_dioxide\\_emissions#List\\_of\\_countries\\_by\\_2012\\_emissions\\_estimates](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_carbon_dioxide_emissions#List_of_countries_by_2012_emissions_estimates))

<sup>120</sup> Te weten: schade als het *mogelijke* (=kans) gevolg van een op zichzelf vaststaande korte periode van blootstelling aan asbest bij de aangesproken werkgever, naast andere *mogelijke* oorzaken van de schade. De asbestproblematiek is trouwens een sprekend (en zeer schrijnend) voorbeeld van het talmen van de politiek om tijdig de benodigde preventieve maatregelen te treffen tegen blootstelling aan asbest, een gevaar waarvan de risico's al wel bekend waren. Zie L. Enneking en E. De Jong, Regulering van onzekere risico's via public interest litigation, in NJB, 2014, afl 23, p. 1542: "Zo had een verbod op asbest in 1965 – in plaats van in 1993 – 41 biljoen gulden en 34.000 slachtoffers kunnen schelen."

neerkomt op een (vergeleken met andere landen) zeer forse reductie per hoofd van de bevolking (per capita), dan komt dat omdat Nederland vergeleken met andere landen per hoofd van de bevolking kennelijk een zeer grote emissie heeft. In dat laatste geval draagt de gemiddelde Nederlander bovenmatig veel bij aan het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering, en rechtvaardigt dat feit een forse emissiereductie per hoofd bevolking. Dat is nu juist waar deze procedure over gaat.

299. De gedachte – voor zover dat de Staat dit bedoeld heeft te betogen - dat iemand met een zeer kleine emissie helemaal niet zou hoeven reduceren, miskent de ratio van pro-rata aansprakelijkheid (ieder is volledig aansprakelijk voor zijn eigen vaststaand aandeel in het totaal, niet voor méér maar ook niet voor minder dan dat) en moet daarom worden verworpen.
300. In de feitelijke context van het onderhavige geval waarbij iedere emissie op zichzelf verwaarloosbaar is ten opzichte van het totaal aan emissies en de schade ontstaat doordat 'zeer, zeer vele kleintjes een grote maken', zou de gedachte dat voor kleine emissies geen aansprakelijkheid bestaat er bovendien toe leiden dat voor geen enkele emissie aansprakelijkheid bestaat en geen enkele emissie gereduceerd zou hoeven worden. Die consequentie is – in de woorden van de Advocaat-Generaal voor het Kalimijnen-arrest – onaanvaardbaar en was in het Kalimijnenarrest zelfs reden om voor dit soort situaties pro rata aansprakelijkheid aan te nemen.

## **6.9 Samenvatting en Conclusie**

301. Het voorgaande laat zich als volgt kort samenvatten.
- Er bestaat een algemene rechtsplicht (zowel naar nationaal Nederlands recht, als naar volkenrecht dat doorwerkt in het nationaal Nederlands recht) dat men niet zodanig veel stoffen mag uitstoten naar de atmosfeer dat daardoor ernstige schade ontstaat aan het milieu of ernstige schade of nadeel voor anderen.
  - Die algemene rechtsplicht is op volkenrechtelijk niveau ook nog eens specifiek voor de uitstoot van broeikasgassen vastgelegd in het VN-Klimaatverdrag en wel aldus dat door de staten die partij zijn bij dat Verdrag voorkomen moet worden dat door de uitstoot van broeikasgassen de aarde meer dan 2°C

opwarmt en een gevaarlijke klimaatverandering ontstaat. Deze rechtsplicht rust op ieder individueel land<sup>121</sup>. Nederland is partij bij het Verdrag en heeft deze rechtsplicht aanvaard.

- Het huidige totale (wereldwijde) emissieniveau is onrechtmatig omdat bij dat emissieniveau de samenstelling van de atmosfeer zodanig wordt gewijzigd dat de grens (drempel) van een 'gevaarlijke' klimaatverandering van 2°C zal worden overschreden. Deze feitelijke vaststelling wordt door de Staat erkend, althans de Staat erkent<sup>122</sup> dat zeer forse reducties nodig zijn (mondiaal 50% in 2050, voor Nederland en andere geïndustrialiseerde landen 80-95% in 2050) om de twee graden-doelstelling te kunnen halen, wat op hetzelfde neerkomt.
- De Nederlandse emissies dragen additioneel bij aan die (dreigende) gevaarlijke klimaatverandering. Ook dat wordt door de Staat erkend.
- Het feit dat de Nederlandse emissies additioneel bijdragen aan een zodanige wereldwijde onrechtmatige aantasting van de atmosfeer dat daardoor een gevaarlijke klimaatverandering ontstaat, maakt het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig. Sinds het Kalimijnen-arrest is immers algemeen aanvaard dat bij het bijdragen aan een onrechtmatige (drempel-overschrijdende) schade die het gevolg is van een samenloop van cumulatieve oorzaken, pro rata aansprakelijkheid bestaat naar rato van de bijdrage aan het veroorzaken van die schade.
- Alhoewel dit geen noodzakelijke voorwaarde is om deelaansprakelijkheid aan te nemen, is de deelaansprakelijkheid voor Nederland eens te meer rechtvaardig omdat de mate waarin de Nederlandse emissies bijdragen aan het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering, bovenmatig is. Bovenmatig, want als klein land staat Nederland als het gaat om de hoogste emissies in absolute getallen, in de top 25 van landen.<sup>123</sup> Eveneens bovenmatig bij een vergelijking van emissies per capita, zijnde de maatstaf die in het VN-Klimaatverdrag uitdrukkelijk wordt genoemd (en de meest voor

---

<sup>121</sup> Zie de dagvaarding, alinea 191 en alinea 389

<sup>122</sup> Zie o.m. 6.30 CvA en de dagvaarding, productie U50, brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 19 september 2013 (p.2): "*De Europese regeringsleiders hebben in de Europese Raad als doelstelling vastgesteld dat de uitstoot van broeikasgassen binnen de Europese Unie in 2050 80 tot 95% lager moet zijn dan in 1990, in de context van de reducties die door ontwikkelde landen als groep nodig zijn om de tweegradendoelstelling te halen.*" .....

<sup>123</sup> Zie de dagvaarding onder randnummer 345.

de hand liggende maatstaf als wordt uitgegaan van gelijkgerechtigdheid van alle mensen om broeikasgassen te mogen uitstoten). Bovenmatig in de context van het streven naar het halen van de twee graden-doelstelling. Urgenda c.s. hebben dit onderbouwd met gegevens van PBL en de Wereldbank, waarvan de Staat de juistheid niet betwist. Door te erkennen dat de wereldwijde emissies in totaal met 50% in 2050 gereduceerd moeten worden maar dat voor Nederland in dat kader een reductiepercentage geldt van 80-95% hetgeen bijna het dubbele is, erkent de Staat in wezen dat de Nederlandse emissie zo bovenmatig groot is dat die ook met een veel groter percentage moet worden gereduceerd dan het wereldwijd gemiddelde reductiepercentage<sup>124</sup>.

302. Urgenda c.s. menen hiermee hun stelling dat het huidige Nederlandse emissieniveau onrechtmatig is, voldoende en overtuigend te hebben onderbouwd.

## **HOOFDSTUK 7**

### **AANSPRAKELIJKHEID C.Q. VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE STAAT**

303. In hoofdstuk 6 hebben Urgenda c.s. betoogd dat en waarom het Nederlandse emissieniveau (het totaal van de Nederlandse emissies) onrechtmatig moet worden geoordeeld.
304. De Staat heeft in zijn conclusie van antwoord aangevoerd, dat hij niet degene is die deze Nederlandse emissies verricht en dus niet de 'veroorzaker' of 'pleger' van dit onrechtmatig handelen is. De Staat gebruikt dit ondermeer om te betogen dat de door Urgenda c.s. gemaakte vergelijking met het Kalimijnen-arrest niet op gaat.

---

<sup>124</sup> De conclusie dat de Nederlandse emissie bovenmatig is, kan ook uit een andere rekensom worden getrokken. Daarvoor is nodig om het door de Staat genoemde percentage van 0,43% in de juiste context te plaatsen. Het aantal Nederlanders van 17 miljoen maakt ongeveer 0,23% uit van de 7,1 miljard mensen die de wereld bevolken. Als de Nederlandse bevolking 0,43% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt, dan is dat bijna twee keer zo veel als de uitstoot van de gemiddelde wereldbewoner. En de uitstoot van de gemiddelde wereldbewoner moet worden gehalveerd (50% in uiterlijk 2050) om met 60% kans de twee graden-doelstelling te kunnen halen. Dan kan de conclusie alleen maar zijn dat de huidige Nederlandse emissie bovenmatig is.

305. De Staat miskent daarmee dat het naar Nederlands recht niet ongebruikelijk is dat gedrag wordt toegerekend aan een partij die de gedraging niet zelf heeft verricht.
306. Er is reeds op gewezen dat op grond van zowel het 'No Harm-beginsel' als het VN-Klimaatverdrag op staten een rechtsplicht rust er voor te zorgen dat door emissies vanaf hun grondgebied geen onaanvaardbare hinder of gevaar ontstaat voor anderen. Deze rechtsplicht rust op hen, ook al verrichten zij die emissies niet zelf. Daarmee worden staten verantwoordelijk en aansprakelijk gehouden als waren zij de veroorzaker van die emissies; die emissies worden hen toegerekend. Ook het EVRM gaat van datzelfde principe uit omdat het de staten zijn die op de (horizontale) schending tussen individuen moet worden aangesproken.
307. De zorgvuldigheidsnorm c.q. rechtsplicht die Urgenda c.s. aan de Staat tegenwerpen, is toegesneden op de positie van de Staat als soevereine macht die zijn grondgebied reguleert, emissies reguleert, verantwoordelijk is 'op systeemniveau' voor de emissies die vanaf zijn grondgebied plaatsvinden, en ook actief invloed uitoefent op en ingrijpt in dat 'systeemniveau'.
308. Zie daarover reeds uitvoerig de dagvaarding, met name paragraaf 5.2. Omdat de Staat niettemin beweert<sup>125</sup> dat Urgenda c.s. het toerekenbaarheids criterium onbesproken laten, zullen Urgenda c.s. dit thans (nader) bespreken.
309. In de eerste plaats: Als soevereine macht over het Nederlands grondgebied heeft de Staat het in zijn macht om alle activiteiten die plaatsvinden op zijn grondgebied te reguleren. De Staat kan bepalen of en in welke mate broeikasgasemissies van zijn grondgebied mogen plaatsvinden, en kan daarmee het collectieve emissieniveau 'aansturen' naar het door hem gewenste niveau. Iedere entiteit die vanaf Nederlands grondgebied zelf broeikasgassen uitstoot (de 'feitelijke' veroorzaker) kan slechts invloed uitoefenen op de eigen emissies; als soevereine macht is de Staat de enige partij die over alle Nederlandse emissies controle kan uitoefenen en daarmee over het collectieve Nederlandse emissieniveau. De Staat is als soevereine macht als het ware 'systeem-verantwoordelijk' voor het totale Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen en het te dien aanzien gevoerde

---

<sup>125</sup> CvA, alinea 8.51

beleid, en wordt door Urgenda c.s. ook aangesproken op die systeem-verantwoordelijkheid.

310. In de tweede plaats: In de dagvaarding hebben Urgenda c.s. niet alleen een aantal instrumenten genoemd die de Staat ten dienste staan om invloed uit te oefenen op het Nederlands emissieniveau, maar ook in een aantal gevallen vermeld hoe de Staat die instrumenten gebruikt. Zo blijkt de Staat (zie dagvaarding, alinea 296 t/m 299) jaarlijks miljarden méér subsidies te geven aan het gebruik van fossiele energie waarbij broeikasgassen vrijkomen, dan aan duurzame energie waarbij dat niet het geval is. In zijn Conclusie van Antwoord erkent<sup>126</sup> de Staat bijvoorbeeld ook dat hij emissierechten heeft gekocht in het buitenland omdat zijn beleid om de daar bedoelde categorie van Nederlandse emissies te verminderen niet toereikend was gebleken (en overigens betwist de Staat niet hetgeen Urgenda c.s. hierover nog verder hebben aangevoerd in de dagvaarding, paragraaf 5.2). Hoofdstuk 7 van de Conclusie van Antwoord van de Staat (de bladzijden 33/89 t/m 41/89) is in wezen één lange opsomming van beleid dat de Staat voert met het oog op de klimaatverandering, waaronder (zie CvA, alinea 7.5) mitigatiebeleid dat gericht is op het terugdringen van de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen. Daaruit volgt dat de Staat ook zelf (terecht) meent daarvoor de verantwoordelijkheid te dragen. In hoofdstuk 2 van deze conclusie van repliek is opnieuw ingegaan op de invloed die de Staat uitoefent op het Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissieniveau.
311. In de derde plaats: Door partij te worden bij het VN-Klimaatverdrag en het Kyoto-Protocol heeft de Staat uitdrukkelijk aanvaard dat hij verantwoordelijk is voor het nationale Nederlandse (collectieve) emissieniveau en met name heeft de Staat in dat verband de verplichting<sup>127</sup> aanvaard dit emissieniveau te reduceren voor zoveel als nodig is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. De Staat heeft die verantwoordelijkheid uiteraard slechts aanvaard als hij meent inderdaad verantwoordelijk te zijn en tevens te beschikken over de instrumenten die nodig

---

<sup>126</sup> CvA, alinea 6.11 en 6.13

<sup>127</sup> Voor de goede orde: het gaat in het VN-Klimaatverdrag niet om één collectieve verplichting van de gezamenlijke verdragspartijen, maar integendeel om individuele (dus: nationale) verplichtingen die de verdragspartijen met elkaar gemeen hebben; zie de dagvaarding, alinea 191. Vgl ook de term: 'common but differentiated responsibilities'. Het Kyoto-Protocol kent eveneens per individueel land – en dus ook voor Nederland – gekwantificeerde reductieverplichtingen.

zijn om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen.

312. In de vierde plaats: ook in artikel 21 Grondwet is aan de Staat de zorg opgedragen voor de bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het milieu. Ook volgens het hoogste nationaal recht draagt de Staat de verantwoordelijkheid om te zorgen voor het milieu en de bewoonbaarheid van het land.
313. In de vijfde plaats: als het gaat om de bescherming van het recht op leven en een ongestoord gezinsleven, legt het EVRM op de Staat de verplichting die rechten te beschermen indien deze door emissies of andere milieugevaren bedreigd worden (zie de dagvaarding paragraaf 4.4.1 en hoofdstuk 8 hierna).
314. Gelet op het voorgaande erkent de Staat zijn 'systeem-verantwoordelijkheid' voor de uitstoot van Nederlandse broeikasgassen, heeft hij deze ook, voert hij ook beleid dat gericht is op het terugdringen van het Nederlandse emissieniveau, en treft hij – met name ook op 'systeem'-niveau - concrete maatregelen en voorzieningen die daadwerkelijk ingrijpen in en effecten hebben op het Nederlandse emissieniveau. Onder die omstandigheden kan aan de Staat worden toegerekend dat het Nederlandse emissieniveau (substantieel) bijdraagt aan het mede-veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering, en moet dat mede-veroorzaken aan de Staat worden toegerekend en kan de Staat daarop worden aangesproken.

## **HOOFDSTUK 8**

### **MENSENRECHTEN**

315. In de vorige hoofdstukken is behandeld dat het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig is, want in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid, en dat de Staat daarvoor verantwoordelijk is en daarop in rechte kan worden aangesproken.
316. In dit hoofdstuk wordt behandeld dat de grondrechten en met name de persoonlijkheidsrechten van artikel 2 en 8 EVRM eveneens rechtsplichten leggen op de Staat.



317. Op grond van het EVRM dient de Staat zich allereerst in de verticale verhouding met zijn onderdanen te onthouden van handelingen waardoor de Staat zelf een inbreuk op hun grondrechten pleegt. Deze onthoudingsplicht wordt ook de negatieve verplichting van de Staat genoemd. Naast deze negatieve verplichting van de Staat om zich te onthouden van het plegen van inbreuken op de grondrechten, heeft de Staat, in relatie tot de horizontale verhouding tussen burgers onderling, de positieve verplichting om (pro)actief te handelen en die maatregelen te treffen waardoor voorkomen wordt dat burgers elkaars grondrechten schenden.
318. Indien de Staat bevordert dat burgers elkaars grondrechten (kunnen) schenden, dan schendt de Staat daarmee niet alleen zijn positieve verplichting, maar tevens ook zijn negatieve verplichting. Het EHRM merkt zulk schending bevorderend handelen dan aan als een eigen zelfstandige inbreuk van de Staat op het EVRM.<sup>128</sup>
319. Met het inadequate klimaatbeleid dat de Staat voert (het subsidiëren van fossiele energie daaronder begrepen),<sup>129</sup> pleegt de Staat een zelfstandige inbreuk op artikel 2 en 8 EVRM. De Staat maakt het daarbij mogelijk en bevordert dat iedereen in de samenleving op een niveau kan blijven emitteren die bijdraagt aan de schending van de grondrechten van Urgenda c.s. en toekomstige generaties. De Staat schendt daarmee zowel zijn negatieve verplichting als zijn positieve verplichting onder artikel 2 en 8 EVRM.
320. Door de schending van artikel 2 en 8 EVRM handelt de Staat onrechtmatig omdat hij daardoor zowel inbreuk maakt op de persoonlijkheidsrechten van Urgenda c.s. en van toekomstige generaties, als in strijd handelt met zijn wettelijke plicht. Omdat Stichting Urgenda vanwege het duurzaamheidsbelang dat zij zich aantrekt

---

<sup>128</sup> Zie bijvoorbeeld de zaak Young, James & Webster tegen het Verenigd Koninkrijk, waarin drie werknemers door British Rail ontslagen werden omdat zij weigerden lid te worden van één van de vakbonden die een zogenaamde "closed shop-agreement" met British Rail hadden gesloten. De werknemers beriepen zich op artikel 11 EVRM (vrijheid van vereniging). Omdat het een horizontaal conflict was lag het niet voor de hand te stellen dat de staat zelf inbreuk had gemaakt op de rechten van betrokkenen. Toch vond het EHRM dat de staat wel degelijk een eigen zelfstandige inbreuk had gepleegd op de rechten van de werknemers omdat in de tijd dat Labour aan de macht was de staat dit soort closed shop regelingen had aangemoedigd. (EHRM uitspraak van 13-8-1981, nrs 7601/76 en 7806/77)

<sup>129</sup> Zie verder onder randnummer 296 van de dagvaarding.

mede opkomt voor de belangen van toekomstige generaties, kan ook Stichting Urgenda, net als de mede-eisers waarvoor zij krachtens volmacht optreedt en anders dan de Staat stelt, zich op de schending van artikel 2 en 8 EVRM beroepen.

321. Hieronder zal worden aangetoond: dat de gevolgen van klimaatverandering voor Nederland en Urgenda c.s. onder de reikwijdte van artikel 2 en artikel 8 EVRM vallen (hoofdstuk 8.1); dat geen sprake is van feiten en omstandigheden die een beperking c.q. schending van deze grondrechten door of vanwege de Staat rechtvaardigen (hoofdstuk 8.2); dat de 'margin of appreciation' voor de Staat op basis van de jurisprudentie van het EHRM in deze zaak zeer beperkt is en de nationale rechterlijke toetsing volgens het Hof navenant strikt behoort te zijn (hoofdstuk 8.3); wat van het handelen van de Staat verwacht mag worden op basis van de jurisprudentie van het Hof (hoofdstuk 8.4) en welke conclusies aan het voorgaande verbonden dienen te worden (hoofdstuk 8.5).

### **8.1 De gevolgen van klimaatverandering vallen onder de reikwijdte van artikel 2 en 8 EVRM**

322. Gevaren als gevolg van milieuvervuiling worden zowel beschermd door artikel 2 en artikel 8 EVRM. Het verschil tussen beiden is bondig geformuleerd door Barkhuysen en Diepenhorst:

*"Indien de (milieu)bescherming onder artikel 8 EVRM en artikel 2 EVRM met elkaar wordt vergeleken, kan worden geconstateerd dat de bescherming van artikel 8 EVRM eerder aan de orde is, namelijk al in het geval van substantiële overlast of milieugevaren die niet direct levensbedreigend zijn. Artikel 2 EVRM komt pas aan de orde wanneer er een levensbedreigende situatie ontstaat."*<sup>130</sup>

323. Urgenda c.s. menen in hoofdstuk 4 voldoende te hebben gesteld en bewezen dat van een klimaatverandering van meer dan twee graden een substantiële overlast uitgaat alsook dat van die mate van klimaatverandering voor Urgenda c.s. en

---

<sup>130</sup> Barkhuysen en Diepenhorst, Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkige naleving van milieuen veiligheidsvoorschriften op grond van national recht en het EVRM, p.296, uit de bundel: Recht realiseren – Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels, E.M. Meijers Instituut, 2005.

toekomstige generaties milieugevaren en zelfs levensbedreigende milieugevaren uitgaan. Deze milieugevaren bedreigen op velerlei wijzen de gezondheid en het leven en dit zal in de tweede helft van deze eeuw bij een inadequaat klimaatbeleid jaarlijks tot honderdduizenden slachtoffers in West-Europa leiden. Op wereldschaal zullen volgens het IPCC aan het einde van deze eeuw alleen al vanwege de zeespiegelstijging jaarlijks honderden miljoenen slachtoffers te betreuren zijn, alle andere risicofactoren van de opwarming (zoals hittestress) nog niet meegerekend.

324. Overstromingen door zeespiegelstijging en hevige regenval, hittestress door intensievere en langdurigere hitteperiodes, verslechterde luchtkwaliteit en luchtwegaandoeningen door droogtes, bosbranden en ozonvervuiling, toenemende ziekten als gevolg van oprukkende infectieziekten, psychisch en fysiek letsel door weersgerelateerde rampen en alle andere door Urgenda c.s. op basis van de IPCC rapporten geschetste gevolgen zullen, naarmate de tijd verstrijkt en de vertraagde opwarming zijn effect gaat krijgen, in steeds ernstigere mate voor directe hinder en gevaar van het privéleven en de gezondheid en het leven van Urgenda c.s. en toekomstige generaties zorgen.
325. In de IPCC-rapporten wordt er aanvullend op gewezen dat het individuele gezinsleven ("individual household well-being", zie alinea 145 CvR) verder wordt verstoord en in gevaar wordt gebracht doordat de opwarming van de aarde voor de aantasting van een breed scala van maatschappelijke infrastructuren zal leiden zoals de gebouwde omgeving, de gezondheidszorg en noodhulpdiensten, de water- en voedselvoorziening, de transportsystemen, de afwateringssystemen e.d. Doordat de gevolgen van de aantasting van deze infrastructuren versterkt zullen worden door de druk die als gevolg van de opwarming op economisch, sociaal en milieuvlak zal ontstaan, wordt de verstoring en het gevaar voor het gezinsleven volgens het IPCC verder vergroot (alinea 145 CvR).
326. De hinder en het (levensbedreigend) gevaar van een opwarming van de aarde van meer dan 2 graden valt als gevolg van dit alles onder de reikwijdte van artikel 2 en artikel 8 EVRM: de hinder en het gevaar zijn voldoende ernstig en raken op directe wijze de gezondheid en het gezinsleven van Urgenda c.s en de toekomstige generaties Nederlanders. Er is zelfs niet aan te ontvluchten.

327. De hierna onder 8.1.1 tot en met 8.1.6 behandelde gronden onderstrepen dat Urgenda c.s. een beroep op artikel 2 en 8 EVRM toekomt.

#### 8.1.1 De reikwijdte wordt mede bepaald door de 2 graden-norm

328. In relatie tot de twee graden-norm zoals vastgelegd in de Cancun Agreements, is van belang te verduidelijken dat daaraan onder het EVRM zelfs waarde toekomt indien het geacht moet worden een niet juridisch bindende norm te zijn. Dat volgt uit het feit dat, met een verwijzing naar Barkhuysen en Van Emmerik<sup>131</sup>, het EHRM ook soft law gebruikt om invulling te geven aan de statelijke verplichtingen. Zo gebruikt het Hof ondermeer niet juridisch bindende normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) om invulling te geven aan artikel 8 EVRM, zoals de geluidsnormen van de WHO.<sup>132</sup> Naast het feit dat de geschetste gevolgen van klimaatverandering op zichzelf al rechtvaardigen dat deze binnen de reikwijdte van artikel 2 en 8 EVRM vallen, betekent het feit dat de twee graden-norm dreigt te worden overschreden, een extra reden om de toepasselijkheid van artikel 2 en 8 EVRM te aanvaarden. Een (dreigende) overschrijding van twee graden-norm staat daarmee gelijk aan een (dreigende) schending van artikel 2 en 8 EVRM.

#### 8.1.2 De erkende relatie tussen klimaatverandering en het recht op leven en gezondheid

329. Het EHRM heeft al in vele gevallen van milieuhinder en milieugevaar de toepasselijkheid van artikel 2 en 8 EVRM aangenomen. Hoewel het ook in die gevallen om ernstige milieuhinder en milieugevaar handelde, menen Urgenda c.s. dat het veilig is te stellen dat gevaarlijke klimaatverandering een milieugevaar is dat in substantiële mate ernstiger en veelomvattender is dan de gevallen die tot op heden door het EHRM zijn behandeld. Er zou dan ook geen discussie mogen zijn over de vraag of de gevolgen van klimaatverandering onder de reikwijdte van het EVRM vallen. De ernst van het gevaar lijkt ook onderstreept te worden door de schepper van het EVRM en grondlegger van het EHRM, de Raad van Europa. Op zijn website maakt de Raad in ieder geval duidelijk dat klimaatverandering een directe

---

<sup>131</sup> Barkhuysen en van Emmerik, het EVRM en het Nederlands bestuursrecht, 2011, p.89

<sup>132</sup> Waarvan Barkhuysen en Van Emmerik vervolgens enkele voorbeelden uit de jurisprudentie van het EHRM geven.

bedreiging voor het recht op leven en de gezondheid is. De Raad van Europa heeft een webpagina met de titel:

*"Human Rights – Environment: Climate change, a threat to human rights"*

Op die webpagina stelt de Raad van Europa onder meer:

*"Climate change is the most serious environmental problem that the world faces today, having a major impact on the basic elements of human life. This will directly affect a range of fundamental rights: the right to life, suitable living conditions, safety, health, food and water [...] Climate change raises important questions about social justice, equity and human rights across countries and across generations."* <sup>133</sup>

330. Weliswaar is dit geen uitlating van het Hof maar het feit dat de Raad als auctor intellectualis van het EVRM en grondlegger van het EHRM het aangewezen vindt om bijzondere aandacht op zijn website te besteden aan het klimaatprobleem onderstreept dat het reëel is te veronderstellen dat de gevolgen van klimaatverandering onder de reikwijdte van artikel 2 en artikel 8 EVRM vallen. De Raad geeft daarmee hetzelfde signaal af dat eerder al in de Cancun-Agreements door de internationale gemeenschap van landen is afgegeven, door de VN Mensenrechtenraad is afgegeven in Resolutie 10/4 uit 2009 (zie nr. 29 dagvaarding) en door het andere Europese Hof, het EU HvJ, in een van zijn uitspraken is afgegeven (zie dagvaarding onder 31).

### 8.1.3 Ook vertraagde schade valt onder de reikwijdte van het EVRM

331. Het feit dat het handelen van de Staat vanwege de vertraging in het klimaatsysteem pas in de tweede helft van deze eeuw tot schade en letsel zal leiden doet, anders dan de Staat sub 10.13 en 10.14 CvA lijkt te stellen, niet af aan het feit dat aan Urgenda c.s. een beroep op artikel 2 en 8 EVRM toekomt. Het is niet in te zien waarom gedragingen die vandaag plaatsvinden en die vanwege

---

<sup>133</sup> Zie de website van de Raad van Europa (Council of Europe, afgekort COE) op <http://hub.coe.int/what-we-do/culture-and-nature/climate-change>. (productie U85)

wetten van natuurkunde, chemie en/of biologie pas in de tweede helft van deze eeuw tot gevaar leiden, niet onder de reikwijdte van artikel 2 en 8 EVRM vallen.

332. Indien Urgenda c.s. heden ten dage structureel blootgesteld zouden worden aan asbeststof en de Staat daartegen geen maatregelen zou treffen, zouden zij dan geen rechtsgeldig beroep op artikel 2 of 8 EVRM kunnen doen omdat zich medisch gezien pas 20 tot 40 jaar na de blootstelling aan asbeststof de ziekte mesotheliom kan ontwikkelen? Dat zou een onacceptabele uitkomst zijn en daarmee zou ten onrechte een onderscheid worden gemaakt tussen handelen met direct schadegevolg en handelen met een vertraagd schadegevolg. Dat onderscheid is niet te rechtvaardigen en is ontoelaatbaar.<sup>134</sup>
333. Het EHRM heeft de mogelijkheid van latere schade of letsel ook al daadwerkelijk voldoende geacht om een direct gevolg voor de verstoring van de gezondheid en het gezinsleven aan te nemen. Dat volgt uit de reeds in de dagvaarding onder sub 253 aangehaalde uitspraak van Taskin v. Turkije waarin het Hof heeft beslist dat een algemeen erkend (en dus voorzienbaar) gezondheidsrisico dat zich pas op een termijn van decennia zal voordoen (in dat specifieke geval pas na 20 tot 50 jaar), voldoende is om de bescherming van artikel 8 EVRM in te kunnen roepen. Om die reden werd het verweer van de Turkse Staat dat er geen direct gevaar was door het Hof terzijde geschoven.

Het Hof stelde in de samenvatting van het verweer van de Turkse staat het volgende (randnummers 107-110, onderstreping adv.):

*"The Government contested, firstly, the applicability of Article 8 to the present case. In their opinion, the risk referred to by the applicants was hypothetical, since it might materialise only in twenty to fifty years. This was not a serious and*

---

<sup>134</sup> Het EHRM duldt een dergelijk onderscheid ook niet. Met betrekking tot het gegeven asbestvoorbeeld blijkt dat onder meer uit de uitspraak van het EHRM van 11 maart 2014, in de zaak Howald Moor and Others v. Switzerland ECHR 069 (2014). Daarin heeft het Hof Zwitserland veroordeeld vanwege een schending van artikel 6 EVRM (eerlijk proces) omdat het Zwitsers recht een wettelijke verjaringstermijn van 10 jaar kent vanaf het schademoment met als (volgens het Hof) onacceptabel gevolg dat deze wettelijke regeling betekent dat asbestslachtoffers hun schade nooit zullen kunnen verhalen omdat de ziekte pas optreedt ver na een periode van 10 jaar.

*imminent risk. In addition, the applicants could not point to any specific fact concerning an incident directly caused by the gold mine in question.*

*Furthermore, given that no leak or concentrated build-up of sodium cyanide had occurred in the region and that there was no measurable risk related to the discharge of waste products containing sodium cyanide, the latter's use had had no effect on the applicants' rights. According to the Court's established case-law, Article 8 could only apply if the use of sodium cyanide had had a direct effect on the applicants' right to respect for their private and family life, which was not the case."*

334. Na deze opsomming van het verweer van de Turkse staat, dat zich laat vergelijken met het verweer van de Staat, oordeelt het Hof vervolgens toch dat sprake is van een schending van artikel 8 EVRM (randnummer 111 e.v., onderstreping adv.):

*"Several reports have highlighted the risks posed by the gold mine. [...] The Court points out that Article 8 applies to severe environmental pollution which may affect individuals' well-being [...] The same is true where the dangerous effects of an activity to which the individuals concerned are likely to be exposed have been determined as part of an environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a sufficiently close link with private and family life for the purposes of Article 8 of the Convention. If this were not the case, the positive obligation on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 8 would be set at naught [...] The Court concludes that Article 8 is applicable."*

335. Volgens het Hof is het voldoende dat uit rapporten blijkt van een algemeen gevaar voor de gezondheid, zonder dat klagers hoeven aan te tonen dat zij zelf door dat gevaar schade hebben ondervonden. Het feit dat een gevaar zich pas over 20 tot 50 jaar kan materialiseren, staat niet in de weg aan de conclusie dat sprake kan zijn van een 'sufficiently close link with private and family life'. Ook in dat geval is er dus een 'serious and imminent risk'.

336. Vanwege onder meer deze uitspraak is niet in te zien waarom het vertraagd effect in het klimaatsysteem, waardoor de huidige bovenmatige emissies pas in de toekomst tot gevaar zullen leiden, aan een beroep op artikel 8 EVRM in de weg zou

staan. Hetzelfde moet volgens Urgenda c.s. gelden voor een beroep op artikel 2 EVRM. Het leven verdient immers nog een grotere mate van bescherming dan de gezondheid.

337. Bij een toekomstig gevaar dat zijn oorsprong vindt in de handelingen van vandaag, is volgens het EHRM dus voldoende dat een "sufficiently close link" met de gezondheid en het gezinsleven wordt gelegd. Urgenda c.s. hebben die door het Hof bedoelde link tussen de gevaarlijke effecten van klimaatverandering voor het leven en de gezondheid enerzijds en het feit dat zij daaraan waarschijnlijk in de toekomst worden blootgesteld en daarvan hinder en gevaren zullen ondervinden anderzijds, voldoende duidelijk gemaakt.

#### 8.1.4 Ook als anderen dan Urgenda c.s. blootstaan aan hetzelfde gevaar, is er recht op bescherming

338. Het is waar dat naast Urgenda c.s. ook de rest van Nederland (en de wereld) bloot gesteld wordt aan de hinder en het gevaar van klimaatverandering. Dat doet volgens Urgenda c.s. echter niet af aan de reikwijdte van artikel 2 en 8 EVRM en de daaruit voortvloeiende plicht tot bescherming. Ten eerste niet omdat beide artikelen geen aanknopingspunt bieden om het tegendeel te kunnen concluderen. Ten tweede niet omdat in vergelijkbare gevallen het EHRM daarin geen beletsel heeft gezien om een schending aan te nemen; zie bijv. de zaken *Di Sarno* en *Okyay*, nrs 251 en 252 dagvaarding. Uit die uitspraken blijkt dat het Hof het EVRM zo uitlegt dat daaraan ook een effectieve bescherming ontleend kan worden door klagers, als het om een milieurisico gaat waaraan alle mensen uit een bepaalde regio blootstaan. De klagers in *Okyay* woonden zelfs op 250 km afstand van de verontreinigende kolencentrales, in de miljoenenstad Izmir (in het westen van Turkije). Het feit dat miljoenen mensen aan dezelfde verontreiniging bloot stonden deed niet af aan het feit dat klagers bescherming verdienden onder het EVRM. Dit komt Urgenda c.s. ook logisch voor want waarom zou tegen een milieugevaar waaraan slechts enkelen specifiek bloot staan wel opgekomen kunnen worden en niet in het geval miljoenen mensen met dat gevaar te maken krijgen.



### 8.1.5 Het EVRM als 'living instrument'

339. Urgenda c.s. menen dat de lijn zoals deze door het Hof in de aangehaalde uitspraken is ingezet ook doorgezet moet worden in onderhavige klimaatzaak. Het krijgen van preventieve bescherming vooraf is ook de enige remedie tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering. Vordering achteraf, nadat de twee graden-grens doorbroken zal zijn, zijn feitelijk zinloos omdat de hinder en het gevaar vervolgens voor mogelijk honderden tot duizenden jaren zal blijven voortbestaan (zie nr. 378 dagvaarding). In het geval van het bereiken van kantelpunten in het klimaat kan zelfs sprake zijn een gevaar dat voor nog veel langere tijd onomkeerbaar is (en onbeheersbaar bovendien). Een kolencentrale kan nog stilgelegd worden maar met het klimaatprobleem ligt dat toch anders.
340. Voor de specifieke kenmerken van de gevolgen van klimaatverandering dient daarom aandacht te zijn. Dat kan ook omdat het EVRM door het Hof als een 'living instrument' wordt beschouwd. De uitleg van begrippen uit het EVRM en wat het EHRM bijvoorbeeld als een direct gevaar ziet, zijn contextafhankelijk en veranderen naar gelang wetenschappelijke inzichten voorschrijden. Daarbij is steeds het oogmerk om een effectieve bescherming te (blijven) waarborgen. Het EHRM zegt daar zelf over:

*"[T]he Court has reiterated that the ECHR is a 'living instrument'. The rights enshrined in the Convention have to be interpreted in the light of present day conditions so as to be practical and effective. Sociological, technological and scientific changes, evolving standards in the field of human rights and altering views on morals and ethics have to be considered when applying the Convention. Therefore, the Court has on several occasions modified its views on certain subjects because of scientific developments or changing moral standards."*<sup>135</sup>

341. Het EHRM gaat er dus niet vanuit dat de betekenis van de bepalingen van het EVRM voor eens en voor altijd zijn vastgelegd. Het Hof staat waar nodig juist een dynamische uitleg van de verdragsbepalingen voor, en wel zodanig dat een

---

<sup>135</sup> Zie website van het EHRM onder 'living instrument': [http://echr-online.com/#Living\\_instrument](http://echr-online.com/#Living_instrument)

effectieve bescherming gegarandeerd blijft in een veranderende maatschappelijke omgeving.<sup>136</sup>

342. Urgenda c.s. menen dat klimaatverandering als grootste bedreiging van de mensenrechten in de moderne tijd en de wetenschappelijke zekerheid die inmiddels bestaat over de gevolgen van klimaatverandering, de conclusie rechtvaardigen dat er sprake is van wetenschappelijke ontwikkelingen en veranderende inzichten die maken dat de relatief open normen van het EVRM waar nodig zo moeten worden geïnterpreteerd dat daarmee ook een bescherming tegen dit nieuwe en unieke gevaar voor het leven en de gezondheid kan worden gekregen.
343. Het recht op privéleven is zo een open norm die het EHRM aangrijpt om mee te kunnen bewegen met nieuwe ontwikkelingen die een gevaar voor de grondrechten kunnen inhouden. Het Hof heeft er om die reden ook altijd bewust van afgezien om een vaste reikwijdte van het privéleven te definiëren.

*"The Court does not consider it possible or necessary to attempt an exhaustive definition of the notion of "private life".* <sup>137</sup>

344. De essentie is dat Urgenda c.s. menen dat het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering voor het leven en de gezondheid en het recht op een ongestoord gezinsleven zo groot en alomvattend is, dat een uitleg van het EVRM moet worden voorgestaan die daadwerkelijk tot bescherming van de grondrechten van Urgenda c.s. leidt.

#### 8.1.6 Conclusie ten aanzien van de reikwijdte

345. Met het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de gevolgen van klimaatverandering onder de reikwijdte van artikel 2 en 8 EVRM vallen en dat Urgenda c.s. zich op deze artikelen kan beroepen omdat tussen de gevolgen van klimaatverandering enerzijds en hun recht op leven, gezondheid en een ongestoord gezinsleven anderzijds, een voldoende directe relatie bestaat. Daarbij speelt ook de norm van twee graden een rol, zelfs als deze geen juridisch bindende kracht zou

---

<sup>136</sup> Zie ook Nieuwenhuis en Hins, Hoofdstukken Grondrechten, 2011, p.103

<sup>137</sup> EHRM 16 december 1992 12710/88 (Niemiets v. Duitsland).

hebben. Omdat aldus sprake is van een schending van artikel 2 en 8 EVRM door en vanwege het handelen van de Staat, hebben Urgenda c.s. op basis van het EVRM en gelet op de jurisprudentie van het EHRM recht op bescherming tegen deze gevolgen van klimaatverandering en handelen van de Staat dat daaraan ten grondslag ligt.

## **8.2 De beperkingsmogelijkheden van artikel 8 lid 2 EVRM en fair-balance**

346. Indien de schending van artikel 8 (lid 1) EVRM vaststaat en deze schending terug te voeren is op het handelen van de Staat omdat deze een negatieve verplichting schendt, dan heeft de Staat de mogelijkheid zich te beroepen op artikel 8 lid 2 EVRM, waardoor de Staat onder de daar gegeven voorwaarden de schending van lid 1 kan rechtvaardigen.<sup>138</sup> De stel- en bewijsplicht bij een beroep op lid 2 rust uitdrukkelijk bij de Staat.
347. De Staat heeft in zijn conclusie van antwoord via de 'fair balance' een beroep gedaan op artikel 8 lid 2 EVRM, maar daarbij onvoldoende gesteld om dit beroep te kunnen toetsen aan de voorwaarden van lid 2. Dat de Staat meer zal hebben te stellen en bewijzen voor een rechtsgeldig beroep op lid 2, zal hieronder uiteengezet worden.

### 8.2.1 De drie eisen van artikel 8 lid 2 EVRM

348. Artikel 8 lid 2 EVRM luidt:

*"Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."*

---

<sup>138</sup> Artikel 2 EVRM kent deze mogelijkheid niet, hetgeen verderop in dit hoofdstuk 8.2. nader zal worden toegelicht.

Wanneer eenmaal is vastgesteld dat sprake is van een schending van artikel 8 lid 1, dienen op grond van het tweede lid derhalve de volgende drie vragen beantwoord te worden:

- is de schending/beperking van het recht bij wet voorzien?
- dient de beperking een geoorloofd doel als limitatief in lid 2 gesteld?
- is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?

349. De eerste twee toetsen mogen voor zich spreken. De derde toets, de proportionaliteitstoets, vertaalt zich volgens Nieuwenhuis en Hins<sup>139</sup> op basis van de uitspraken van het EHRM in de vraag of de schending proportioneel is met het belang dat met de beperking van het recht van lid 1 wordt gediend. Er moet sprake zijn van een '*pressing social need*' en de door de Staat te stellen redenen voor de beperking moeten '*relevant and sufficient*' zijn, aldus Nieuwenhuis en Hins.

350. Het is de Staat die daartoe de stel- en bewijsplicht heeft, zodat de rechter kan toetsen of aan de voorwaarden van artikel 8 lid 2 is voldaan. Om de toelichting van Nieuwenhuis en Hins ten aanzien van de rechterlijke proportionaliteitstoets verder aan te halen:

*"Bij deze proportionaliteitstoets moet steeds het met de beperking gediende belang afgewogen worden tegen de ernst van de beperking. Daarbij gaat het vaak om belangen van sterk uiteenlopende aard, maar het EHRM ontkomt niet aan vergelijking tussen die verschillende belangen....De proportionaliteitstoets impliceert dat het Hof vaststelt hoe vergaand de beperking van het grondrecht is...Hoe ingrijpender de inmenging is, des te zwaarder zal de proportionaliteitstoets zijn. Het is de vraag of sommige inmengingen niet zo ingrijpend zijn dat zij überhaupt niet te rechtvaardigen zijn. Bepaalde arresten van het EHRM lijken inderdaad op het bestaan van een dergelijk kernbereik te wijzen....De vraag of de inmenging proportioneel is, zal vrijwel steeds beantwoord dienen te worden door te onderzoeken of er relevante en voldoende redenen zijn voor de inmenging. Daarbij kunnen allerlei omstandigheden een rol spelen. Het Hof toetst met andere woorden in concrete of er een billijke afweging is gemaakt."* [onderstrepingen, adv.]

---

<sup>139</sup> Nieuwenhuis en Hins, Hoofdstukken Grondrechten, 2011, p.126 e.v.

351. De Staat zal dus op grond van lid 2 het nodige te stellen en te bewijzen hebben wil hij de schending van artikel 8 kunnen rechtvaardigen.

#### 8.2.2 Fair balance en artikel 8 lid 2 EVRM

352. Artikel 8 lid 2 is, zoals gezegd, van toepassing indien de Staat zijn negatieve verplichting schendt doordat de handelingen van de Staat tot een inbreuk op het ongestoord gezinsleven van lid 1 leiden. Indien de schending van artikel 8 lid 1 echter het gevolg is van het handelen van derden (horizontale schending) en niet van het handelen van de Staat, dan heeft de Staat de positieve verplichting om maatregelen te treffen die nodig zijn om de schending van deze derden ongedaan te maken. Echter ook in dat geval kan de Staat de schending door derden, voor wiens schending(en) de Staat onder het EVRM immers verantwoordelijkheid draagt, rechtvaardigen. De positieve verplichting wordt dan niet getoetst aan artikel 8 lid 2 (dat voor negatieve verplichtingen geldt) maar aan de door het EHRM ontwikkelde 'fair balance-test':

*"In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual."*<sup>140</sup>

353. De Staat verwijst in zijn conclusie van antwoord uitsluitend naar de 'fair balance-test' (10.5 CvA). Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter dat bij de uitvoering van de fair balance-test, getoetst moet worden aan de eisen van lid 2. Dat geldt dus niet alleen in zaken waarin negatieve verplichtingen van de Staat een rol spelen, maar ook in zaken waarin zowel negatieve als positieve verplichtingen van de Staat een rol spelen, alsook in zaken waarin alleen positieve verplichtingen een rol spelen. De stel- en bewijsplicht blijft dus ook bij toepassing van de 'fair balance-test' bij de Staat rusten.

354. Een voorbeeld van een zaak waarin zowel negatieve als positieve verplichtingen aan de orde waren is de zaak Keegan v. Ierland.<sup>141</sup> De dochter van Keegan werd

<sup>140</sup> EHRM 17 oktober 1986, NJ 1987/945 (Rees/Verenigd Koninkrijk) rov. 37

<sup>141</sup> EHRM, 26-5-1994, nr. 16969/90

geboren nadat de relatie met zijn vriendin beëindigd was. Buiten zijn medeweten om werd het kind bij adoptieouders geplaatst. Het Ierse recht bood Keegan daartegen nauwelijks bescherming en hij beriep zich op artikel 8 EVRM. Het Hof meende dat zowel negatieve als positieve verplichtingen van de Staat aan de orde waren en overwoog (onderstreping adv.):

*"49. The Court recalls that the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary action by the public authorities. There may in addition be positive obligations inherent in an effective "respect" for family life. However, the boundaries between the State's positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, none the less, similar.[...]*

*51. In the present case the obligations inherent in Article 8 are closely intertwined, bearing in mind the State's involvement in the adoption process. The fact that Irish law permitted the secret placement of the child for adoption without the applicant's knowledge or consent [...] amounted to an interference with his right to respect for family life. Such interference is permissible only if the conditions set out in paragraph 2 of Article 8 (art. 8-2) are satisfied.*

*52. In view of this finding, it is not necessary to examine whether Article 8 (art. 8) imposed a positive obligation on Ireland [...]." [onderstreping adv.]*

355. Het Hof benadrukt in deze uitspraak allereerst dat positieve en negatieve verplichtingen in de praktijk in elkaar over lopen en vaak moeilijk te onderscheiden zijn, ook voor het Hof zelf, en dat gelijke beginselen toepasselijk zijn bij de toets of de positieve en negatieve verplichtingen zijn nageleefd. Vervolgens spreekt het Hof in een dergelijk geval de voorkeur uit voor de toets van lid 2 (par. 51); de fair balance toets kan achterwege blijven (par. 52). Dat is ook logisch. Indien het mogelijk zou zijn dezelfde situatie te omschrijven als een (onder lid 2 te rechtvaardigen) inbreuk en als een (aan de 'fair balance-test' te onderwerpen) nalaten, zou het onlogisch zijn verschillende testmethodes toe te passen. Eerst dient dus te worden gezien of er (naast eventuele positieve verplichtingen) negatieve verplichtingen zijn geschonden. Indien dat het geval is, worden alle verplichtingen aan artikel 8 lid 2 EVRM getoetst.

356. De eisen van artikel 8 lid 2 blijven echter ook van belang indien aangenomen zou worden dat er in het geheel geen schending van een negatieve verplichting van de Staat is en dat de Staat slechts positieve verplichtingen schendt. Een en ander wordt door het EHRM toegelicht in de zaak Gaskin v. Verenigd Koninkrijk<sup>142</sup>. De zaak handelt over toegang tot privé informatie in relatie tot artikel 8 EVRM. Daarbij wordt door Gaskin een beroep gedaan op de positieve verplichting van de Staat om hem die toegang mogelijk te maken. Eerst concludeert het Hof dat ook in geval van een positieve verplichting lid 2 van belang blijft voor de invulling van de fair balance-test (par. 42):

*"In accordance with its established case-law, the Court, in determining whether or not such a positive obligation exists, will have regard to the "fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual ... In striking this balance the aims mentioned in the second paragraph of Article 8 may be of a certain relevance, although this provision refers in terms only to 'interferences' with the right protected by the first paragraph - in other words is concerned with the negative obligations flowing therefrom." (onderstreping adv.)*

357. Na deze overwegingen toets het Hof in de Gaskin-zaak ook daadwerkelijk aan de eisen van lid 2 en blijkt dat de staat niet aan het proportionaliteitsvereiste heeft voldaan (par.49):

*The interests of the individual seeking access to records relating to his private and family life must be secured when a contributor to the records either is not available or improperly refuses consent. Such a system is only in conformity with the principle of proportionality if it provides that an independent authority finally decides whether access has to be granted in cases where a contributor fails to answer or withholds consent. No such procedure was available to the applicant in the present case. Accordingly, the procedures followed failed to secure respect for Mr Gaskin's private and family life as required by Article 8 of the Convention. There has therefore been a breach of that provision." (onderstreping adv.)*

---

<sup>142</sup> EHRM, 7 juli 1989, nr. 10454/83

358. Concluderend kan naar aanleiding van het bovenstaande vastgesteld worden dat of het nu om positieve en/of negatieve verplichtingen gaat, de toets van artikel 8 lid 2 EVRM dient ter hand te worden genomen op het moment dat een staat een rechtvaardiging meent te hebben voor de inbreuk van het recht op gezondheid en een ongestoord gezinsleven. In al die situaties is de Staat gebonden aan te tonen dat deze schending gerechtvaardigd is en dat aan de eisen van artikel 8 lid 2 is voldaan. In essentie dient de Staat daartoe aan te tonen dat de huidige (te lage) reductiedoelstelling voor 2020 van de Staat (16% reductie in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990), een noodzakelijke, proportionele en doelmatige maatregel is die het algemeen belang dient en die de schending van de rechten van Urgenda c.s. en de schending van de rechten van toekomstige generaties rechtvaardigt.

### 8.2.3 Artikel 2 EVRM kent geen beperkingsmogelijkheden

359. Wat de Staat ook ter rechtvaardiging van de schending van artikel 8 EVRM zal aandragen, er is niets dat de Staat kan stellen dat een rechtvaardiging kan zijn voor de (dreigende) schending van het recht op leven. De beperkingsgronden die artikel 8 EVRM kent, kent Artikel 2 EVRM namelijk niet. Het recht op leven is een absoluut geformuleerd grondrecht zonder beperkingsmogelijkheden. Daar kan de staat op geen enkele manier aan tornen, ook niet met het verweer van 'fair balance'. Dát sprake is van een (dreigende) schending van artikel 2 hebben Urgenda c.s. aangetoond en het daarbij aan te leggen criterium is geformuleerd in de zaak Osman v. Verenigd Koninkrijk (rov 116):

*"For the Court, and having regard to the nature of the right protected by Article 2, a right fundamental in the scheme of the Convention, it is sufficient for an applicant to show that the authorities did not do all that could be reasonably expected of them to avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge. This is a question which can only be answered in the light of all the circumstances of any particular case."*<sup>143</sup>

Urgenda c.s. hebben deze af te wegen omstandigheden uitvoerig uiteengezet. De schending kan op basis daarvan vastgesteld worden.

---

<sup>143</sup> EHRM, 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083



#### 8.2.4 Conclusie ten aanzien van de beperkingsmogelijkheden

360. Op basis van het bovenstaande blijkt dat indien sprake is van een schending van artikel 2 EVRM, de schending niet gerechtvaardigd kan worden. Indien sprake is van een schending van artikel 8 EVRM kan wel sprake zijn van een rechtvaardiging maar uitsluitend in het geval voldaan is aan de eisen van lid 2. Het is aan de Staat om te stellen en te bewijzen dat aan die eisen is voldaan.

### **8.3 De 'margin of appreciation'**

361. Nauw verbonden met de hierboven besproken proportionaliteitstoets is de 'margin of appreciation'. Nieuwenhuis en Hins:

*"De intensiteit waarmee het EHRM de proportionaliteitstoets uitvoert, wordt in belangrijke mate bepaald door de appreciatiemarge die het EHRM aan de nationale autoriteiten laat."*<sup>144</sup>

362. De appreciatiemarge bepaalt hoe intensief door het EHRM wordt getoetst of bij het kiezen van de maatregelen ter opheffing van de schending, een staat en diens nationale rechters de relevante feiten en omstandigheden op een juiste wijze hebben afgewogen. Is de appreciatiemarge in een voorkomend geval ruim, dan toets het EHRM marginaal. Is de appreciatiemarge beperkt, dan toets het EHRM strikt.
363. De Staat beroept zich onder 10.10 CvA op de appreciatiemarge en stelt in relatie daarmee dat indien hij jegens Urgenda c.s. een verplichting heeft voortvloeiende uit de artikelen 2 en/of 8 EVRM, hij een keuzevrijheid heeft om te bepalen hoe aan die verplichting invulling zal worden gegeven.
364. Urgenda c.s. erkennen dat het EHRM een bepaalde appreciatiemarge aan staten toekent. Urgenda c.s. hebben daarom ook weloverwogen afgezien van vorderingen die meer politiek dan juridisch getint zijn, reden waarom, anders dan de Staat sub

---

<sup>144</sup> Nieuwenhuis en Hins, Hoofdstukken Grondrechten, 2011, p.131

1.2. CvA stelt of suggereert, Urgenda c.s. geen vorderingen hebben ingesteld met betrekking tot *de wijze waarop* de gevorderde emissiereducties zouden moeten plaatsvinden. Ook wat Urgenda c.s. betreft is en blijft het louter een politiek vraagstuk "*op welke wijze*" (zie 1.2 CvA) de in rechte geëiste emissiereductie invulling zal krijgen.

365. Emissiereductie kan plaatsvinden door toepassing van ondermeer energie-efficiency, door een scala van hernieuwbare energiebronnen (wind, zon, aardwarmte, biomassa, waterkracht e.d.) maar ook door toepassing van nucleaire energie of het vervangen van kolencentrales door gascentrales. Urgenda c.s. hebben daar zeker eigen voorkeuren in, maar die voorkeuren maken bewust geen onderdeel uit van deze procedure omdat Urgenda c.s. de vrijheid over de wijze van emissiereductie als politieke beleidsruimte geheel bij de Staat wensen te laten rusten. De vrijheid die de Staat in zijn (energie)beleid behoudt als de vorderingen van Urgenda c.s. worden toegewezen, is dan ook zeer veel groter dan de Staat doet voorkomen. De Staat kan dus naar eigen inzicht, met inachtneming van alle daarbij door de Staat relevant geachte maatschappelijke belangen, keuzes blijven maken in haar (energie)beleid, mits daarbij gebleven wordt binnen de kaders die de Staat zelf als zijnde noodzakelijk gesteld heeft. Deze kaders worden gevormd door de meergenoemde reductiedoelstellingen voor 2020 en 2050, nodig om een reële kans te houden om onder de 2 graden te blijven. Daarmee vorderen Urgenda c.s. feitelijk niets anders dan wat de Staat zelf (tezamen met de wereldgemeenschap) bij herhaling en in volledige politieke beleidsvrijheid heeft verklaard dat nodig is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en dat, om de woorden van Spier aan te halen, ook overduidelijk een juridische component heeft:

*"I have little doubt that the law as it stands, requires that it must be avoided, to the extent possible, that the fatal tipping point of an increase in global temperature with more than 2°C is passed... Given that the stakes are tremendously high for society at large, it seems morally and legally imperative to arrive at the reductions needed to avoid that we pass the fatal tipping point, even if that would mean that some enterprises cannot survive and that States will have to force people and enterprises in their jurisdictions to reduce GHG emissions to the extend legally needed; even if that would necessitate painful measures. This is not to say that judges can or have to prescribe States (and arguably even enterprises) how they*

*should achieve the reductions needed. States may choose the means, as long as they achieve the result.*" <sup>145</sup> (het onderstreepte is door Spier in schuine letters geschreven)

366. Dat is ook wat Urgenda c.s. vorderen: niet op welke wijze de emissiereducties worden gehaald, maar dát ze worden gehaald, in de mate en het tempo dat nodig is om onder de 2 graden te blijven. Zie ook het EHRM in zaak Oneryildiz:

*"When faced with an issue such as that raised in the instant case, the authorities cannot legitimately rely on their margin of appreciation, which in no way dispenses them from their duty to act in good time, in an appropriate and, above all, consistent manner."* <sup>146</sup>

367. Voor zover de Staat met een beroep op de appreciatiemarge beoogt te stellen dat hij op basis van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM ook de vrijheid heeft om in de onderhavige zaak minder emissies te reduceren dan door Urgenda c.s. gevorderd wordt en daarbij een ander tempo te hanteren, dan betwisten Urgenda c.s. dat. Voor zover de Staat tevens betoogt dat hij minder en in een trager tempo emissies mag reduceren dan noodzakelijk is in verband met de twee graden doelstelling, als hij maar voldoende adaptatiemaatregelen treft, dan betwisten Urgenda c.s. dat evenzeer. Een en ander zal hieronder gemotiveerd door Urgenda c.s. worden toegelicht.

### 8.3.1 Algemene toelichting op de appreciatiemarge

368. De achtergrond van de appreciatiemarge is dat het toezicht van het EHRM een subsidiair karakter heeft. Het EHRM stelt dat staten zelf primair verantwoordelijk zijn voor de nakoming van het EVRM. De staten zelf (dus de nationale wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) dienen de verplichtingen uit het EVRM na te komen. Niet het Hof, maar de nationale rechters hebben de primaire plicht om de nakoming van het EVRM te bewaken en waar nodig verplichtingen aan hun staat op te leggen indien van een (dreigende) schending van het EVRM sprake is. Het EHRM

---

<sup>145</sup> Climate Change Remedies, Injunctive Relief and Criminal Law Responses, Jaap Spier en Ulrich Magnus, 2014, p.83 en 86.

<sup>146</sup> EHRM 18 juni 2002, Oneryildiz t. Turkije, rov 128

zegt daarover in een van zijn uitspraken (in relatie tot een klacht over de schending van de vrijheid van meningsuiting als neergelegd in artikel 10 EVRM).

*"...it is in no way the Court's task to take the place of the competent national courts but rather to review under Article 10 the decisions they delivered in the exercise of their power of appreciation."*<sup>147</sup>

369. Ook overwoog het Hof met betrekking tot een klacht over schending van artikel 6 EVRM:

*"...it is not normally in the province of the European Court to substitute its own assessment of the facts for that of the domestic courts, and, as a general rule, it is for these courts to assess the evidence before them. The Court's task is to ascertain whether the proceedings in their entirety, including the way in which evidence was taken, were fair..."*<sup>148</sup>

370. De functie van het Hof is daarom subsidiair aan die van de nationale rechters. Het Hof treedt slechts op als de 'supervisor' die op de nakoming van het EVRM toeziet. Een bepaalde appreciatiemarge is daarbij functioneel omdat in veel gevallen de nationale rechters de feitelijkheden van een zaak beter kunnen beoordelen binnen de nationale context dan het Hof dat kan.

371. De appreciatiemarge is echter geen absoluut recht van de verdragsstaten. Zie ook Barkhuysen en Van Emmerik:

*"De 'margin of appreciation' is daarmee niet een vaststaand 'recht' van verdragsstaten, maar veeleer een toetsingsbeleid in het kader waarvan het Hof ook zijn keuze voor een bepaalde toetsingsintensiteit (van marginaal tot zeer streng) probeert te motiveren."*<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236 par. 50 (Handyside/Verenigd Koninkrijk). Zie ook Barkhuysen en Van Emmerik p.27.

<sup>148</sup> EHRM 16 december 1992, NJCM 1993, 449, par. 34 m.nt. E. Myjer (Edwards/Verenigd Koninkrijk).

<sup>149</sup> Barkhuysen en Van Emmerik, Het EVRM en het Nederlands bestuursrecht, 2011, p.24

Bij die afweging worden alle omstandigheden van het geval door het EHRM betrokken. Zo wordt bijvoorbeeld een grotere appreciatiemarge aan een staat toegestaan indien de staat een afweging moet maken tussen de bescherming van meerdere EVRM-rechten (hetgeen in casu niet het geval is). Het Hof toetst daarentegen strenger wanneer een staat een afweging moet maken tussen de bescherming van een EVRM-recht enerzijds en een niet door het EVRM beschermd recht anderzijds.<sup>150</sup> Indien de kern van een bepaald recht in het geding is, zal de marge veelal ook betrekkelijk klein zijn, enzovoorts.<sup>151</sup>

372. Urgenda c.s. menen dat de omstandigheden van het geval in deze zaak er op wijzen dat de appreciatiemarge van de Staat beperkt is en dat de rechtbank dienovereenkomstig het verweer van de Staat ten aanzien van de rechtvaardiging van de schending van het EVRM strikt dient te toetsen op proportionaliteit, noodzakelijkheid en doelmatigheid. Alvorens dit hieronder nader te onderbouwen wijzen Urgenda c.s. er echter op dat zelfs bij een marginale toetsing de conclusie moet zijn dat, op basis van de omvang van het gevaar afgezet tegen het feit dat door Nederland en Europa daarbij steeds een reductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is geacht om op een geloofwaardig beschermingstraject te blijven, de nationale autoriteiten bij de bescherming van de grondrechten redelijkerwijs niet met een minder vergaande bescherming kunnen volstaan dan die welke door Urgenda c.s. gevorderd wordt.
373. Voorts wijzen Urgenda c.s. er op deze plaats al op dat de Staat de schending ook niet kan rechtvaardigen door te stellen dat hij altijd nog adaptatiemaatregelen in de toekomst kan treffen om het gevaar af te wenden. Die stelling gaat niet op omdat, zoals Urgenda nog uitvoerig zullen toelichten in hoofdstuk 10.5, toekomstige adaptatiemaatregelen de schending van het EVRM niet kunnen voorkomen vanwege de vele beperkingen die inherent zijn aan adaptatiemaatregelen. Hetzelfde geldt voor het verschuiven van reductiedoelen van 2020 naar 2030. Ook dat zullen Urgenda c.s. in hoofdstuk 10 (onder 10.3) uiteenzetten.

---

<sup>150</sup> Barkhuysen en Van Emmerik, p.26

<sup>151</sup> Nieuwenhuis en Hins, p.69

### 8.3.2 De appreciatiemarge van de Staat is zeer beperkt

374. Behoudens de hiervoor besproken beleidsruimte over *de wijze waarop* invulling wordt gegeven aan de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereducties, komt aan de Staat niet of nauwelijks appreciatiemarge toekomt met betrekking tot de omvang van de emissiereductie en het daarbij te hanteren tempo. De Staat komt die beleidsruimte niet toe althans niet in de mate die hij voorstaat omdat (i) zolang de gekozen maatregelen onvoldoende zijn om de noodzakelijke bescherming te kunnen bieden, een beroep op de appreciatiemarge door het EHRM niet wordt gehonoreerd (ii) er volgens het EHRM niet of nauwelijks een appreciatiemarge is als een staat zijn eigen normen overtreedt of (iii) de kern van een bepaald recht in het geding is, terwijl voorts geldt dat de appreciatiemarge ingeperkt wordt door (iv) het door het EHRM gehanteerde voorzorgsbeginsel.

#### Ad (i) Geen appreciatiemarge als de Staat zich onvoldoende inspant en ineffectieve maatregelen treft.

375. De eerste reden waarom de Staat blijkens de uitspraken van het EHRM geen beroep op de 'margin of appreciation' toekomt is dat de Staat zich onvoldoende inspant en niet de juiste maatregelen treft om zijn bijdrage te leveren aan het oplossen van het klimaatprobleem. Om een beroep op de 'margin of appreciation' te kunnen doen moeten de gekozen maatregelen wel een voldoende inspanning van de Staat reflecteren en moeten de maatregelen adequaat zijn. Dat is nu duidelijk niet het geval.

376. Een voorbeeld waaruit blijkt dat het EHRM geen genoegen neemt met het enkele feit dát er inspanningen zijn van de Staat om een grondrechtsschending te voorkomen, blijkt uit de reeds in de dagvaarding onder 247 aangehaalde uitspraak inzake Dees v. Hongarije. In dat geval ging het om een situatie waarin er als gevolg van een ingevoerde tolheffing bij een naastgelegen snelweg veel vrachtauto's via een sluiproute langs het huis van klager reden om de tol te vermijden waardoor de klager veel hinder en luchtverontreiniging ondervond. Hij beriep zich er op dat zijn rechten uit artikel 8 EVRM werden geschonden.

377. De tolheffing was ingevoerd door de private partij die de snelweg exploiteerde en daarvan de eigenaar was. Het betrof hier dus een horizontale schending zodat de Hongaarse staat werd aangesproken op zijn positieve verplichtingen.
378. De Hongaarse overheid had reeds vele overlastreducerende maatregelen getroffen om de klager te ontlasten, zoals het stimuleren van tolvverlaging, het invoeren van snelheidsbeperkingen en stoplichten om de sluiproute weinig attractief te maken voor vrachtverkeer, een rijverbod voor de zwaarste vrachtwagens en de aanleg van drie andere wegen om de sluiproute te ontlasten alsook de extra inzet van politie om controles uit te oefenen op de sluiproute. Deze maatregelen waren echter onvoldoende gebleken om het ongestoord genot van het privéleven te kunnen garanderen.
379. Het Hof oordeelde dat, ondanks het feit dat het een complexe situatie betrof en er al vele maatregelen door de overheid waren getroffen, er toch sprake was van een schending van artikel 8 EVRM, ook al had de Hongaarse overheid een appreciatiemarge. Het Hof overwoog:

*"In the present case the State was called on to balance between the interests of road-users and those of the inhabitants of the surrounding areas. The Court recognises the complexity of the State's tasks in handling infrastructural issues, such as the present one, where measures requiring considerable time and resources may be necessary. It observes nevertheless that the measures which were taken by the authorities consistently proved to be insufficient, as a result of which the applicant was exposed to excessive noise disturbance over a substantial period of time ...[D]espite the State's efforts to slow down and reorganise traffic in the neighbourhood, a situation involving substantial traffic noise in the applicant's street prevailed at least until and including May 2003 when two measuring sessions established noise values respectively 15% and 12% above the statutory ones...In these circumstances, the Court considers that there existed a direct and serious nuisance which affected the street in which the applicant lives and prevented him from enjoying his home in the material period. It finds that the respondent State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant's right to respect for his home and private life. Accordingly, there has been a violation of Article 8 of the Convention."* [onderstreping adv.]

Uit deze uitspraak blijkt dat het primair van belang is of er kan worden vastgesteld dat een staat die inspanning pleegt die nodig is om de grondrechten te kunnen beschermen. Indien de betreffende staat daartoe onvoldoende inspanningen pleegt of de verkeerde maatregelen treft, dan is sprake van een schending van het EVRM.

380. Urgenda c.s. stellen zich op het standpunt dat de door de Nederlandse Staat tot op heden geleverde inspanningen ten aanzien van de van Nederlandse emissiereductie, onvoldoende zijn om een adequate bijdrage te kunnen leveren aan het voorkomen van de grondrechtsschending die van een gevaarlijke klimaatverandering van 2 graden uitgaat. Urgenda c.s. hebben dat reeds uitvoerig toegelicht.
381. Zolang het moment van voldoende inspanning met de juiste maatregelen niet is aangebroken komt de Staat daarom geen 'margin of appreciation' toe. Dat moment zal pas zijn aangebroken zodra de Staat de door Urgenda c.s. gevraagde emissiereductiedoelstellingen overneemt. Vervolgens is het dan de beleidsvrijheid van de Staat om de maatregelen te kiezen waarmee deze doelstellingen gehaald moeten worden. De voorwaarde die daar dan echter wel weer bij geldt, is dat met de gekozen maatregelen ook daadwerkelijk de noodzakelijke emissiereducties tijdig worden bereikt.

Ad (ii) Geen appreciatiemarge als de Staat zijn eigen normen schendt

382. De tweede reden waarom de Staat geen 'margin of appreciation' toekomt is dat daar volgens het EHRM nauwelijks meer ruimte voor is als de Staat eigen normen niet in acht neemt. Barkhuysen en Diepenhorst zeggen hierover:

*"...dat het EHRM in het kader van de toetsing aan artikel 8 EVRM bijzonder kritisch is wanneer staten eigen procedurele en materiële (milieu)normen in een zaak niet in acht nemen...Verdragsstaten hebben naar het oordeel van het Hof, behalve de verplichting dergelijke normen zelf te respecteren, de (positieve) verplichting om deze normen ook op een deugdelijke wijze te handhaven ten opzichte van derden die daarop inbreuk maken. Het Hof baseert deze handhavingsverplichting mede op het in zijn jurisprudentie steeds terugkerende beginsel dat het EVRM zodanig moet*



*worden uitgelegd en toegepast dat de daarin opgenomen rechten effectief beschermd worden.*" <sup>152</sup>

383. Barkhuysen en Diepenhorst vervolgen verderop:

*"De uitspraak inzake Moreno Gomez bevestigt dat het EHRM in het kader van de toetsing aan artikel 8 EVRM, bijzonder kritisch is wanneer staten eigen procedurele en materiële (milieu)normen in een zaak niet in acht nemen (dat bleek al eerder uit Hatton I en II, waar van zo'n schending van nationale normen echter geen sprake was). In een dergelijk geval – dat zich in de zaak Moreno Gomez ook voordoet nu sprake is van jarenlang tolereren van overschrijdingen van gemeentelijke geluidsnormen – is het Hof niet geneigd staten een ruime eigen beoordelingsmarge te gunnen terzake van een eventuele belangenafweging."* <sup>153</sup>

384. In de hierboven besproken zaak Dees v. Hongarije werd door het EHRM eveneens naar de zaak Moreno Gomez verwezen en uit de behandeling hierboven van de zaak Dees bleek ook al dat het Hof veel waarde toekende aan het feit dat vastgesteld was dat, ondanks de vele van overheidswege getroffen overlastreducerende maatregelen, de hinder op een hoger niveau lag dan de wettelijke norm: *"two measuring sessions established noise values respectively 15% and 12% above the statutory ones"*. Het niet voldoen aan een door de overheid zelf gedefinieerde norm maakt dat er weinig overblijft van de appreciatiemarge.

385. Urgenda c.s. zijn van mening dat de twee graden-norm een norm is die beoogt bescherming te bieden tegen een inbreuk op het recht op gezondheid en het leven als in het EVRM bedoeld. Zo het al geen wettelijke norm zou zijn (via de doorwerking van het VN Klimaatverdrag op het Nederlands rechtstelsel) dan is het minst genomen een maatschappelijke zorgvuldigheidnorm die de Staat

---

<sup>152</sup> Barkhuysen en Diepenhorst, Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkige naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften op grond van national recht en het EVRM, p.295, uit de bundel: Recht realiseren – Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels, E.M. Meijers Instituut, 2005.

<sup>153</sup> Ibid, p.296

geformuleerd heeft en waaraan hij zich in het kader van de maatschappelijke zorgvuldigheid te houden heeft.

386. In dat verband wordt terugverwezen naar hetgeen Urgenda c.s eerder in deze conclusie in hoofdstuk 8.1.1. hebben gesteld, te weten dat het EHRM ook 'soft law' gebruikt om invulling te geven aan de statelijke verplichtingen. Zo gebruikt het Hof ondermeer niet juridisch bindende normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) om invulling te geven aan artikel 8 EVRM (bijvoorbeeld de geluidsnormen van de WHO). Dat moet dan toch zeker gelden voor de 2 graden-norm. Bovendien, zoals in de dagvaarding en in deze conclusie nader onderbouwd, dreigt de wereld af te steven op een opwarming van meer dan 4 graden. Dat is geen overschrijding van de norm met 15 of 12% (zoals bij de geluidsnorm in de zaak Dees) maar een overschrijding van de (inter)nationale twee graden-norm met meer dan 100%.
387. De twee graden-norm heeft daarnaast ook een duidelijke relatie met de bescherming van mensenrechten gekregen doordat Nederland samen met alle andere Verdragssluitende staten bij het VN Klimaatverdrag in Cancun een opwarming van meer dan twee graden als een gevaarlijke klimaatverandering hebben vastgesteld, daarbij overwegende dat klimaatverandering een bedreiging voor de mensenrechten wereldwijd is (zie ook verder hoofdstuk 8.1.2.)
388. Nu het handelen van de Staat tot op de dag van vandaag niet voldoet aan wat de Nederlandse bijdrage aan emissiereductie zou moeten zijn om onder de twee graden te blijven, schendt de Staat deze eigen norm en is voor een 'margin of appreciation' om van die twee graden-norm te mogen afwijken ook om die reden geen ruimte, temeer gelet op de ernst van de gevolgen indien die afwijking van de twee graden-norm wordt toegestaan.
389. De Staat wordt daarmee ook niet ten onrechte beleidsvrijheid ontnomen omdat het vaststellen van de twee graden-norm al een beleidskeuze is geweest, waarbij de risico's, wetenschappelijke zekerheden en onzekerheden, de mogelijkheden van adaptatie e.d. al zijn afgewogen. De Staat kan daar ook geen andere afweging meer in maken omdat de Staat zich er ook in internationaal verband aan gecommitteerd heeft en uit niets blijkt dat de Staat tot een andere afweging zou

willen komen. Ook in de conclusie van antwoord volhardt de Staat terecht in de twee graden-grens.

390. Aan de twee graden-norm kan alleen op effectieve wijze worden voldaan door voldoende emissies te reduceren en in het geheel niet met enige adaptatiemaatregel. Adaptatiemaatregelen zijn niet geschikt om een temperatuurstijging te voorkomen omdat ze gericht zijn op aanpassing aan een temperatuurstijging. Adaptatiemaatregelen dienen de twee graden-norm dus op geen enkele wijze.
391. De Staat stelt onder 10.6 CvA daarom ten onrechte dat Urgenda c.s. zich onvoldoende rekenschap geven van de mogelijkheden van adaptatie. In relatie tot de normschending hoeven Urgenda c.s. zich ook geen rekenschap te geven van deze maatregelen omdat deze maatregelen niet adequaat zijn om de normschending te voorkomen. Indien de Staat met de verwijzing naar adaptatiemaatregelen bedoelt te zeggen dat de Staat het recht op gezondheid en het leven ook kan beschermen indien de gemiddelde opwarming deze eeuw met drie, vier, vijf of zes graden zal toenemen, betwisten Urgenda c.s. dat de Staat het recht toekomt om de norm te schenden en verwijzen zij voorts wederom naar de vele beperkingen die inherent zijn aan adaptatie en die in de weg staan aan een effectieve bescherming van een opwarming van drie, vier, vijf of zes graden (zie hoofdstuk 10.5).

Ad (iii) Geen appreciatiemarge omdat de kern van artikel 2 en 8 EVRM geschonden wordt

392. De derde reden waarom de 'margin of appreciation' beperkt is, is omdat als gevolg van klimaatverandering de kern van artikel 2 en artikel 8 EVRM geraakt wordt omdat vanwege de ernst en alomvattendheid van het gevaar, de gehele fysieke omgeving waarin het menselijk leven zich afspeelt en waarvan de menselijke gezondheid afhankelijk is, veranderd en gevaarlijker wordt terwijl daar door niemand aan te ontvluchten is. Urgenda c.s. halen de woorden van de Raad van Europa nog maar eens aan dat klimaatverandering een direct effect heeft op het leven en de gezondheid van alle mensen en klimaatverandering de basis elementen, het fundament, van het menselijk leven raakt.

Ad (iv) Geen appreciatiemarge in geval van schending van het voorzorgsbeginsel

393. Onderdeel van de verplichting van de Staat om adequate maatregelen te treffen tegen de (dreigende) schending, is tot slot dat op grond van de jurisprudentie van het EHRM, de Staat het voorzorgsbeginsel in acht heeft te nemen. Onzekerheden in de wetenschap kunnen door de Staat daarom niet zo maar worden aangevoerd als reden om af te zien van het treffen van adequate maatregelen. Barkhuysen en Van Emmerik stellen over het door het EHRM gehanteerde voorzorgsbeginsel:

*“In de zaak Tatar/Roemenië leidt het Hof uitdrukkelijk het zogenaamde voorzorgsbeginsel af uit het recht op het privéleven, zoals gegarandeerd door art. 8 EVRM [...] Een belangrijke vraag is wat het Hof precies verstaat onder het voorzorgsbeginsel. Uit de uitspraak kan slechts een globale definitie worden afgeleid die door het Hof lijkt te worden gehanteerd. Daaruit volgt dat op basis van het voorzorgsbeginsel de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment niet kan rechtvaardigen dat een staat effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade.”*<sup>154 155</sup>

394. Het voorzorgsbeginsel brengt volgens het EHRM dus met zich mee dat de Staat in geval van ernstige milieuschade ook adequate maatregelen moet treffen in die situaties waarin er wetenschappelijke onzekerheid bestaat.

395. De Staat lijkt echter een andere mening toegedaan te zijn en stelt onder 5.1. CvA dat zij de bevindingen van het IPCC onderschrijft, maar ook rekening moet houden met de onzekerheden die het IPCC aangeeft. De Staat geeft toe dat dit geen reden is om niets te doen, maar dat die onzekerheden het voor de Staat wel noodzakelijk

---

<sup>154</sup> Barkhuysen en Van Emmerik, Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht, 2011, P.88

<sup>155</sup> Het Hof heeft bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel in de zaak Tatar onder meer verwezen naar het de toepassing van het voorzorgsbeginsel in de verklaring van Rio de Janeiro uit 1992, citeert de voorzorgspassage uit een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof en verwijst ook naar de codificatie van het voorzorgsbeginsel in het EU-recht en het gebruik door het Hof van Justitie van het voorzorgsbeginsel. Zie Barkhuysen en Onrust, De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak, 2010, p.62

maken om zich te beperken tot wat hij 'no regret' maatregelen noemt. De Staat beroept zich daarmee kennelijk op de appreciatiemarge en onderbouwt deze met een beroep op de onzekerheden die het IPCC aangeeft.

396. De Staat motiveert zijn stelling niet nader en onduidelijk blijft ook op welke onzekerheden de Staat doelt, doch wat daar ook van zij, er lijkt onder het EVRM geen enkel juridisch aanknopingspunt te zijn voor de stelling dat de Staat zou mogen volstaan met het treffen van 'no regret' maatregelen en daarmee zou mogen afwijken van het door het EHRM gehanteerde criterium dat van de Staat voldoende inspanningen en adequate maatregelen mogen worden verwacht om de grondrechten te beschermen.
397. Bovendien, zelfs indien men dit 'no regret' criterium wel zou hanteren, dan moet gelden dat de door Urgenda c.s. voor 2020 gevorderde emissiereducties als een "no regret" maatregelen kwalificeren. De per 2020 gevorderde reducties zijn immers slechts een eerste stap om tot de door de Staat noodzakelijk geachte veel omvangrijke reducties van 80-95% in 2050 te komen. De door Urgenda c.s. gevorderde reducties zullen dus hoe dan ook moeten plaatsvinden, zullen niet overbodig zijn en gelden dus als een 'no regret' maatregel. Maar nogmaals 'no regret' is een maatstaf of toets die door het EHRM niet wordt gebruikt.
398. De erkenning van de Staat dat een reductie van 80-95% in 2050 benodigd is volgt natuurlijk uit het feit dat ook de Staat erkent dat er ten aanzien van de wetenschap geen relevante onzekerheid bestaat met betrekking tot de vraagstelling of klimaatverandering door broeikasgassen wordt veroorzaakt en of een toenemende concentratie broeikasgassen een gevaar oplevert. Ook om die reden kan het verweer van 'no regret' van de Staat en het daarbij gedane beroep op de appreciatiemarge niet slagen: de wetenschap is niet onzeker maar juist zeer zeker over de causaliteit tussen de opwarming van de aarde en de menselijke uitstoot van broeikasgassen. De wetenschap is navenant ook zeker over de noodzaak van de door Urgenda c.s. gevorderde reducties.
399. Van een appreciatiemarge kan ten aanzien van de wetenschappelijke zekerheden dus geen sprake zijn, terwijl de wetenschappelijke onzekerheden gedekt worden door de verplichting van de Staat om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Daarbij

komt dat een wetenschappelijke onzekerheid als wie wanneer welk klimaatrisico zal ondergaan, voor een beroep op het EVRM net zo min een obstakel is als voor een beroep op de onrechtmatige daad. Ook onder het EVRM is het voldoende dat kan worden aangetoond dat sprake is van een reële dreiging van generieke gevaarzetting; ook onder het EVRM is namelijk het aantonen van individuele causaliteit geen vereiste om een beroep op het EVRM te kunnen doen. Om die reden hoeft ten aanzien van het beroep op het EVRM, net als bij de onrechtmatige daad, slechts de wetenschap in aanmerking te worden genomen die op dat generieke gevaar betrekking heeft.<sup>156</sup> Dat volgt ook uit de hiervoor besproken zaak Tatar.

400. In de Tatar zaak maakte het Hof (net als in de zaak Taskin die ook al eerder in deze conclusie is behandeld) een onderscheid tussen generieke en individuele causaliteit. Het Hof stelde namelijk enerzijds een schending van artikel 8 EVRM door Roemenië vast: er was voldoende bewijs dat het voorzorgsbeginsel onvoldoende door de nationale autoriteiten in acht was genomen; daardoor was er sprake was van een generieke causaliteit tussen de klachten van Tatar en het handelen van Roemenie. Anderzijds gold dat wetenschappelijk bewijs voor het bestaan van individuele causaliteit tussen de klachten van Tatar en het handelen van de autoriteiten niet voor handen was. Aldus kon het Hof naast de vaststelling van de schending van het EVRM niet ook nog overgaan tot de toekenning van een schadevergoeding omdat het *condicio sine qua non*-vereiste niet door Tatar kon worden aangetoond. Kortom, voorzorgsmaatregelen door de Staat zijn dus wel verplicht en kunnen via het EVRM worden afgedwongen, maar bij schending van die verplichting door de Staat bestaat voor het getroffen individu niet automatisch het recht op schadevergoeding. Zie in dezelfde zin ook Barkhuysen en Onrust.<sup>157</sup>

401. Concluderend op het punt van te treffen voorzorgsmaatregelen versus de door de Staat voorgestane appreciatiemarge en 'no regret' maatregelen vanwege gestelde onzekerheden, stellen Urgenda c.s dan ook dat dit beroep van de Staat op de

---

<sup>156</sup> Zoals al eerder in deze conclusie toegelicht gaat het in relatie tot de vorderingen van Urgenda c.s. om generieke causaliteit en niet om individuele causaliteit. Indien er wetenschappelijke onzekerheid is over de individuele causaliteit is dat voor deze zaak dus niet van belang, reden waarom die wetenschappelijke onzekerheid buiten beschouwing kan worden gelaten.

<sup>157</sup> Barkhuysen en Onrust, De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak, 2010, p.63

appreciatiemarge om bovenstaande redenen niet opgaat. De 'margin of appreciation' heeft niet de reikwijdte om de Staat in een positie te brengen waarin hij geen adequate maatregelen hoeft te nemen in geval er enige mate van wetenschappelijke onzekerheid is over een ernstig milieugevaar. In tegendeel, bij wetenschappelijke onzekerheid over een ernstig milieugevaar dient het voorzorgsbeginsel door de Staat te worden gehanteerd en tot uiting te worden gebracht in de te treffen maatregelen. Bovendien is de wetenschap zeker, althans meer dan voldoende zeker op de punten die voor de vorderingen van Urgenda c.s. relevant zijn en komt de Staat ook om die reden geen beroep op de appreciatiemarge toe.

### 8.3.3 Een voorbeeld van hoe de Hoge Raad met de appreciatiemarge omgaat

402. Zoals hiervoor toegelicht, zijn het de nationale rechters die de nakoming van de EVRM verplichtingen dienen te bewaken. Een voorbeeld van nationale rechterlijke toetsing van door de Staat gemaakte belangenafwegingen is het arrest van de Hoge Raad van 14 december 2012,<sup>158</sup> waarin deze oordeelde dat de Nederlandse Sanctieregeling tegen Iraanse studenten en wetenschappers (voortvloeiend uit het VN kennisembargo tegen Iran ter voorkoming van nucleaire proliferatie) onnodig onderscheid maakte tussen Iraanse en niet-Iraanse onderdanen en dus in strijd was met het discriminatieverbod van het EVRM. In dat arrest heeft de Hoge Raad er duidelijk blijk van gegeven dat de door de Staat aangevoerde rechtvaardigingsgronden voor een schending van het EVRM, in dat geval de schending van het discriminatieverbod, niet marginaal maar bepaald strikt op hun juridische merites beoordeeld en gewogen moeten worden en dat als de Staat daarbij niet voldoet aan zijn stel- en bewijsplicht, de Staat veroordeeld dient te worden. De Hoge Raad in dit arrest:

"3.8.1.

*Ten slotte moet worden beoordeeld of aannemelijk is dat de Staat alles in het werk heeft gesteld om de met elkaar op gespannen voet staande verplichtingen te harmoniseren, in het bijzonder de verplichting om uitvoering te geven aan Resolutie 1737 enerzijds, en het discriminatieverbod anderzijds (zie hiervoor in 3.6.4. slot).*

---

<sup>158</sup> ECLI:NL:HR:2012:BX8351

De Staat betoogt in dit verband dat de verschillende wijzen waarop de verplichtingen in andere landen zijn uitgevoerd [zonder het discriminatieverbod te overtreden, adv.], niet zonder meer toepasbaar zijn in Nederland. Bij de uitvoering van een resolutie dient immers rekening te worden gehouden met de bijzonderheden van het nationale recht. Zo staat in Nederland de wet op het hoger onderwijs – en het daarin verankerde recht op onderwijs – in de weg aan een algemene [niet discriminerende, adv.] screening van studenten. Voorts wijst de Staat erop dat de in Nederland gekozen aanpak niet noodzakelijk nadeliger is voor personen met de Iraanse nationaliteit dan die welke in andere landen wordt gevolgd. Tenslotte betoogt de Staat dat een algemene regeling praktisch niet handhaafbaar zou zijn (pleitnota in hoger beroep, nr. 20, 21). [onderstrepingen adv.]

Na deze opsomming van het verweer van de Staat vervolgt de Hoge Raad als volgt:

### 3.8.2.

Met dit betoog heeft de Staat niet aannemelijk gemaakt dat alles in het werk is gesteld om de op hem rustende internationale verplichtingen te harmoniseren. Ook anderszins is dat niet aannemelijk geworden. Zo bestaat onvoldoende inzicht in de beweegredenen van de Nederlandse wetgever om elders genomen maatregelen die niet berusten op een onderscheid tussen Iraanse en niet-Iraanse onderdanen, voor de uitvoering van Resolutie 1737 in Nederland ontoereikend, dan wel niet passend te achten. De Staat heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat en waarom een verbod op gespecialiseerde vorming of opleiding aan personen met de Iraanse nationaliteit, zoals in de Sanctieregeling neergelegd, een noodzakelijke en proportionele maatregel is om proliferatiegevoelige activiteiten van Iran en de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens te voorkomen. Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat dit verbod alle in Nederland woonachtige personen met de Iraanse nationaliteit treft.

Onvoldoende duidelijk is geworden waarom in dit verband niet is gekozen voor de mogelijkheid van een algemene screening van studenten die de desbetreffende opleiding (willen) volgen. Inzicht in de mogelijkheden en de beperkingen daarvan, en met name in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze om af te zien van de mogelijkheid daarvoor een wettelijke grondslag in het leven te roepen, en in



*de kosten die met de handhaving van een dergelijke screening gemoeid zouden zijn, is niet gegeven. Het door de Staat aangevoerde argument dat de gekozen maatregel niet noodzakelijk nadeliger is dan alternatieven, legt zonder toelichting onvoldoende gewicht in de schaal tegenover het onmiskenbaar stigmatiserende effect van een discriminerende maatregel als de onderhavige.” [onderstrepingen adv.]*

403. Uit deze uitspraak van de Hoge Raad blijkt (nogmaals) dat de Staat het nodige te stellen en te bewijzen heeft om een schending van het EVRM te kunnen rechtvaardigen met een beroep op de appreciatiemarge. Daarbij hecht de Hoge Raad in dit geval ook waarde aan het feit dat gebleken was dat andere landen, anders dan Nederland, wél in staat waren om de VN-resolutie na te leven zonder de in het geding zijnde grondrechten te schenden. Urgenda c.s. achten dit ook voor de onderhavige zaak van belang.
404. Uit het betoog van de Staat in zijn conclusie van antwoord blijkt namelijk niet dat de Staat alles in het werk heeft gesteld om aan zijn verplichtingen uit het EVRM te voldoen. De Staat heeft met het oog op die verplichtingen niet of nauwelijks de beschikbare wegen afgetast die wél tot een voldoende emissiereductie per 2020 kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld Denemarken en Duitsland dat wel hebben gedaan.
405. Zowel Denemarken als Duitsland hebben zichzelf een reductiedoelstelling van 40% in 2020 opgelegd. De Deense regering motiveert de doelstelling van 40% reductie in 2020 in haar rapport van augustus 2013 (**productie U86**, p.7)<sup>159</sup> onder meer als volgt:

*"Science recommends that developed countries reduce their total greenhouse gas emissions by 80-95% by 2050...Setting a good example shall be Denmark's way to encourage the rest of the world to join global efforts to combat climate change. Denmark is a wealthy country and therefore can afford to take the lead... The Danish government's strategy to put Denmark on track for the 2050 target includes an interim target of a 40% reduction by 2020 in all Danish greenhouse gas*

---

<sup>159</sup> The Danish Climate Policy Plan – Towards a low carbon society, augustus 2013, p.7

*emissions. Opting for this target means that Denmark will live up to the scientist recommendations for wealthy countries with high emissions of greenhouse gases..”*

406. Ook de Duitse regering heeft in haar rapport van 2012 (**productie U87**, p.19)<sup>160</sup> bevestigd een doelstelling van 40% in 2020 te hanteren:

*“In line with its decisions for an accelerated implementation of the nation’s Energy Concept, the Federal Government reaffirmed its commitment to reduce Germany’s greenhouse gas emissions by 40% from 1990 levels by 2020, 55% by 2030, 70% by 2040 and 80-95% by 2050.”*<sup>161</sup>

407. Deze voorbeelden uit het buitenland roepen vragen op. Waarom kunnen Denemarken en Duitsland zichzelf wel aan deze opgave van 40% reductie in 2020 zetten en waarom zou Nederland dat niet kunnen? Waarom kunnen deze landen bij de bevolking wel draagvlak creëren voor deze mate van reducties en waarom werkt Nederland niet actief aan het creëren van dergelijk draagvlak? Waarom volstaat Nederland in het licht van deze voorbeelden met een doelstelling van 16% voor 2020 en waarom is dit een noodzakelijke, doelmatige en proportionele maatregel? Waarom kan er geen 25-40% gereduceerd worden, of 17 of 19%? Met andere woorden: waarom kan Nederland echt niet meer reduceren dan 16% in 2020? Dat is het soort inzicht dat de Staat in deze procedure zal moeten verschaffen om aan zijn stel- en bewijsplicht te kunnen voldoen. Zie in dat verband ook Spier:

*“If courts would come into the picture, they should require a very solid underpinning for the submission that a country is unable to realize more reductions than it is willing to achieve.”*<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> The National Sustainable Development Strategy – 2012 Progress Report, p.19

<sup>161</sup> Eveneens op p.19 van het rapport wordt door de Duitse regering het bindende karakter van de twee graden-norm nog eens onderstreept: *“The two-degree objective was recognised by the international community as binding at the United Nations Climate Change Conference held in Cancún, Mexico, in 2010, and is therefore the guiding principle underlying both the international and the German approaches to climate policy.”*

<sup>162</sup> Climate Change Remedies, Injunctive Relief and Criminal Law Responses, Jaap Spier en Ulrich Magnus, 2014, p. 60

### 8.3.4 Conclusie ten aanzien van de 'margin of appreciation'

408. Uit het bovenstaande volgt dat de Staat op basis van meerdere gronden geen appreciatiemarge heeft als het gaat om de vraag hoeveel emissies binnen welke tijdsspanne gereduceerd moeten worden. Die vraag wordt namelijk beantwoord door de 2 graden-norm en het feit dat die inspanningen dienen te worden verricht die in verband met die norm verwacht mogen worden omdat alleen dan sprake kan zijn van adequate bijdrage aan het beschermen van de grondrechten. De Staat heeft daarentegen wel een appreciatiemarge als het gaat om de vraag op welke wijze de noodzakelijk te realiseren emissiereducties bereikt moeten worden (zon, wind, nucleair etc.).
409. Het afwijken van het pad van emissiereducties die benodigd zijn om onder de twee graden te blijven is een rechtsschending en de 'margin of appreciation' is niet bedoeld als een beleidsinstrument waarmee de Staat de schending of het bijdragen aan de schending van het EVRM kan rechtvaardigen.

### **8.4 De consequenties van de schending van artikel 2 en 8 EVRM**

410. Urgenda c.s. hebben hierboven aangetoond dat artikel 2 en 8 worden geschonden, dat daarvoor geen rechtvaardiging bestaat en dat de appreciatiemarge niet kan verhinderen dat de vorderingen van Urgenda c.s. toegewezen behoren te worden. Uit de rechtspraak van het EHRM valt op te maken wat van een in overeenstemming met het EVRM handelende staat verwacht mag worden in geval van een schending van het EVRM als gevolg van milieugevaren.
411. In de zaak Tatar geeft het EHRM aan wat van een adequaat handelende overheid mag worden verwacht in relatie tot artikel 8 EVRM: [**zie productie U88**]<sup>163</sup>

*"The Court observed that pollution could interfere with a person's private and family life by harming his or her well-being, and that the State had a duty to ensure the protection of its citizens by regulating the authorising, setting-up, operating, safety*

---

<sup>163</sup> De uitspraak van het Hof in de zaak Tatar is alleen in het Frans beschikbaar, reden waarom Urgenda c.s. het Engelstalige persbericht van het Hof als productie overleggen en daar uit citeren.

*and monitoring of industrial activities, especially activities that were dangerous for the environment and human health.” [onderstreping adv.]*

412. Het EHRM geeft hier aan dat van de Staat verwacht mag worden dat hij regulerend optreedt teneinde industriële activiteiten die het genot van EVRM-rechten bedreigen te voorkomen.

413. Het Hof bevestigt dit nog eens uitdrukkelijk in de zaak Oneryildiz v. Turkije, waarin artikel 2 EVRM aan de orde was. Het Hof:

*“The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life [...] This obligation indisputably applies in the particular context of dangerous activities, where, in addition, special emphasis must be placed on regulations geared to the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of the potential risk to human lives. They must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks.”<sup>164</sup> [onderstreping adv.]*

414. Van een adequaat handelende overheid mogen dus wet- en regelgevende initiatieven verwacht worden, zoals de inzet van vergunningen, alles op een wijze die nodig is om tot een effectieve bescherming van de grondrechten te komen.

415. In de dagvaarding is er al op gewezen dat de Staat deze mogelijkheid om via vergunningverlening en herijking van bestaande vergunningen de emissies te reguleren ook heeft (zie nrs 294 en 295 dagvaarding). De Staat gebruikt die mogelijkheid echter niet, hetgeen een schending van zijn verplichting onder het EVRM is omdat hij daarmee nalaat effectieve bescherming tegen de schending te bieden.

---

<sup>164</sup> EHRM, 30 november 2004, nr 48939/99, rov 89 en 90

416. Tot slot maakt het EHRM op haar website ook nog eens expliciet duidelijk dat het als een van zijn instrumenten ziet dat het staten op basis van het EVRM kan veroordelen voor het schenden van een verplichting om nieuwe wetgeving te maken of bestaande wetgeving aan te passen.

***"Adopting laws or amending legislation. Despite of the margin of appreciation which contracting states have when deciding how to secure the convention rights (see above), the ECHR may entail a positive obligation to pass certain laws in order to ensure an effective protection of the rights enshrined in the Convention."*** <sup>165</sup>

417. Naast deze wet- en regelgevende initiatieven die van een staat in geval van een EVRM-schending mogen worden verwacht, rust op die staat ook de verplichting om onderdanen die vanwege een ernstig milieugevaar aan een dreigende schending bloot staan, zodanig adequaat te (blijven) informeren en waarschuwen als nodig is om het gevaar af te wenden. In de dagvaarding (alinea 246 e.v.) is al verwezen naar verschillende uitspraken van het EHRM waaruit deze informatie- en waarschuwingsverplichting volgt, waaruit blijkt dat deze verplichting reeds ontstaat op het moment dat er een verhoogd risico is op schending van EVRM-rechten. Dat gevaarlijke klimaatverandering een verhoogd risico oplevert en dat daarbij feitelijk en op basis van de jurisprudentie van het EHRM sprake is van een voldoende concreet en direct gevaar voor de schending van de EVRM-rechten van Urgenda c.s. en toekomstige generaties, is in deze procedure al uitvoerig door Urgenda c.s. uiteengezet.

---

<sup>165</sup> <http://echr-online.com/> Op de website wordt aansluitend aan dit citaat door het EHRM een voorbeeld gegeven: *In the case X and Y v The Netherlands, the Court dealt with the effective protection of the right to private life under Art. 8. The applicant was a mentally disabled girl who lived in a residence for disabled persons. The son of the director of this privately run residence forced her to have sexual intercourse with him. According to Dutch law in force at the material time, taking advantage of a person's mental disability for sexual reasons did not constitute a punishable act. There was, however, a possibility to file a civil action and gain compensation. The European Court of Human Rights held that the effective protection of the right to private life required a criminal sanction in cases like the one at hand."*

## 8.5 Conclusie ten aanzien van de Mensenrechten

418. In de bovenstaande uiteenzetting door Urgenda c.s. is onder meer het volgende gebleken:

- De nationale rechters hebben de primaire taak de naleving door een staat van zijn EVRM verplichtingen te bewaken en daartoe waar nodig aan de staat verplichtingen op te leggen. De toetsing door het Hof is daaraan subsidiair.
- De hinder en het (levensbedreigend) gevaar van een opwarming van de aarde van meer dan 2 graden valt op basis van de behandelde wetenschap onder de reikwijdte van artikel 2 en artikel 8 EVRM. De hinder en het gevaar zijn voldoende ernstig en raken op directe wijze het leven, de gezondheid en het gezinsleven van Urgenda c.s. en de toekomstige generaties Nederlanders.
- De twee graden-norm is voor de uitleg van de verplichtingen van de Staat onder artikel 2 en 8 EVRM van belang, zelfs als deze norm slechts 'soft law' zou zijn. De (dreigende) overschrijding van de twee graden-norm staat daarmee gelijk aan een (dreigende) schending van artikel 2 en 8 EVRM.
- De Raad van Europa, de internationale gemeenschap van landen, de VN Mensenrechtenraad en het EU HvJ hebben al aangenomen dat klimaatverandering een direct gevaar is voor het genot van de mensenrechten wereldwijd.
- De vertraging in het klimaatsysteem doet geen afbreuk aan de directheid van het gevaar dat van het hedendaags handelen uitgaat.
- Voor de directheid van het gevaar is het voldoende dat sprake is van een algemeen gevaar dat in een voldoende nauw verband staat met de grondrechten (zie de zaken Taskin en Tatar).
- Het EVRM is een 'living instrument' en het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering voor het leven en de gezondheid en het recht op een ongestoord gezinsleven is zo groot en alomvattend dat een uitleg van het EVRM moet worden voorgestaan die bijdraagt aan de bescherming van de grondrechten van Urgenda c.s. en toekomstige generaties.
- De Staat heeft gesteld noch aangetoond dat aan de beperkingsgronden van artikel 8 lid 2 is voldaan. Niet is duidelijk geworden waarom de huidige reductiedoelstelling voor 2020 een noodzakelijke, proportionele en doelmatige maatregel is die het algemeen belang dient en die een schending van de

rechten van Urgenda c.s. en een schending van de rechten van toekomstige generaties rechtvaardigt.

- Omdat artikel 2 geen beperkingsgronden kent en een 'fair balance' daardoor niet aan de orde is bij het recht op leven, staat ook de schending van dit artikel vast.
- Bij de keuze van de maatregelen om de schending van artikel 2 en 8 op te heffen heeft de Staat op meerdere gronden niet de appreciatiemarge die hij veronderstelt te hebben. De appreciatiemarge is geen absoluut recht en de reikwijdte ervan is van vele omstandigheden afhankelijk. De omstandigheden van deze zaak wijzen er allemaal op dat aan de Staat geen appreciatiemarge toekomt behoudens de wijze waarop de Staat invulling zal geven aan de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereducties.
- Verplichtingen tot nieuwe wet- en regelgeving of herijking van bestaande regelgeving en verplichtingen met betrekking tot het waarschuwen en informeren van diegenen die aan groot milieugevaar bloot staan, kunnen door de rechter worden opgelegd om daar waar dit nodig is de bescherming van grondrechten te garanderen.

### **8.6 Aanvullende opmerking over het beroep op het voorzorgsbeginsel**

419. Urgenda c.s. beroepen zich in breder verband op het voorzorgsbeginsel en niet alleen, zoals hierboven besproken, in relatie tot de beperking van de appreciatiemarge die van het voorzorgsbeginsel uitgaat. Om die reden willen Urgenda c.s. in aanvulling op de dagvaarding nog het volgende opmerken.
420. Dat Urgenda c.s. in breder verband een beroep doen op het voorzorgsbeginsel, blijkt ook uit de dagvaarding.<sup>166</sup> Zij doen dat om hun stelling kracht bij te zetten dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt en dat er een verplichting op de Staat rust om de emissiereducties uit te voeren die door Urgenda c.s. gevorderd worden en die Urgenda c.s. noodzakelijk achten om groot gevaar te voorkomen.
421. In dat verband hebben Urgenda c.s. in de dagvaarding onder meer (alinea 188) verwezen naar het voorzorgsbeginsel zoals dat in het VN Klimaatverdrag is opgenomen (artikel 3.3 van het verdrag). Daaruit blijkt dat de verdragsstaten in

---

<sup>166</sup> Onder meer de alinea's 188, 256, 257, 366 en 376

relatie tot specifiek het gevaar van broeikasgasemissies, expliciet hebben vastgelegd dat het voorzorgsbeginsel in acht moet worden genomen. Via de al eerder in deze repleik besproken reflexwerking van het VN Klimaatverdrag, dient het voorzorgsbeginsel daarom betrokken te worden bij de invulling van de open norm van de maatschappelijke betamelijkheid. Het voorzorgsbeginsel kent aldus ook toepassing indien een schending van artikel 8 EVRM niet zou worden vastgesteld.<sup>167</sup>

422. Ook via de weg van de EU-verdragen en de jurisprudentie van het EU HvJ vindt het in artikel 168 en artikel 191 VWEU vastgelegde voorzorgsbeginsel zijn weg naar de Nederlandse rechtsorde en de open norm van de maatschappelijke betamelijkheid (zie ook alinea's 256 en 257 dagvaarding).
423. Op het klimaatbeleid zijn immers verschillende richtlijnen en beschikkingen van de EU van toepassing (zie ook 6.19 CvA) waarmee vaststaat dat de aanpak van klimaatverandering naast een nationale aangelegenheid ook een EU aangelegenheid is. In dat geval heeft de Staat de verplichtingen die uit de EU verdragen voor de EU instellingen volgen, zoals het te hanteren voorzorgsbeginsel, als eigen verplichtingen in acht te nemen. Dat volgt uit artikel 4 lid 3 VEU (Unietrouw) welk artikel, anders dan de Staat stelt, wel degelijk gericht is aan de Staat: *"De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen."* (onderstreping adv.)
424. Een van de taken en doelstellingen van de Unie waarnaar artikel 4 lid 3 VEU verwijst, is om te handelen *"overeenkomstig de doelstelling om de gemiddelde*

---

<sup>167</sup> Indien een schending van artikel 8 wel wordt vastgesteld, werkt het voorzorgsbeginsel immers rechtstreeks door op de Nederlandse rechtsorde. Het voorzorgsbeginsel moet volgens het EHRM immers worden ingelezen in artikel 8 EVRM en dit artikel komt via artikel 93 en 94 van de Grondwet rechtstreekse werking toe.



*jaartemperatuur aan het aardoppervlak wereldwijd niet meer dan 2°C boven de pre-industriële niveaus te laten stijgen.*” Dit volgt uit alinea 2 en 21 van de ‘Effort Sharing Decision’ van 23 april 2009, de beschikking waarnaar ook de Staat sub 6.19 CvA verwijst en waarin de doelstelling van 16% reductie in 2020 voor Nederland (en 20% in 2020 voor de gehele EU gezamenlijk) is vastgelegd.

425. Bij de uitvoering van die beschikking dient de Staat derhalve mede acht te slaan op het voorzorgsbeginsel en kan hij daarop ook acht slaan. In diezelfde beschikking is namelijk expliciet bepaald (alinea 17) dat de beschikking strengere nationale doelstellingen toelaat. De verantwoordelijkheid voor meer emissiereductie dan in de beschikking is vastgelegd is daarmee bij de nationale staten blijven rusten. Op die verantwoordelijkheid wordt de Staat door Urgenda c.s. in deze zaak aangesproken en de beschikking biedt die ruimte ook expliciet.
426. Anders dan de Staat sub 11.3 CvA stelt in verband met het beroep van Urgenda c.s. op het voorzorgsbeginsel (althans voor zover het om de grondslag van dit beginsel in het EU-recht gaat) is er geen enkele aanwijzing dat de EU-Commissie bij zijn beleid zelf voldoende acht heeft geslagen op toepassing van het voorzorgsbeginsel. Integendeel. Zoals Urgenda c.s. in onder meer alinea 209 van de dagvaarding hebben gesteld, heeft de Commissie in 2010 nota bene zelf uitdrukkelijk aan het EU Parlement verklaard dat de doelstelling van 20% in 2020 te weinig is om de 2 graden doelstelling te bereiken. Ook heeft het EESC<sup>168</sup> al bij de beoordeling van de concept beschikking in 2009 geadviseerd dat 20% in 2020 zich niet verhoudt met de 2 graden doelstelling en dat er dus een hoger reductiepercentage voor 2020 in de beschikking moet worden vastgelegd (zie eveneens alinea 209 van de dagvaarding).
427. Dat is ook waarom Urgenda c.s in de dagvaarding sub 257 hebben gesteld dat zelfs bij marginale toetsing al blijkt dat de daar genoemde VWEU-grondrechten en het daarin vervatte voorzorgsbeginsel onvoldoende in acht zijn genomen: de Commissie stelt het feitelijk zelf. Daar waar het VWEU spreekt over een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid (artt 168 en 191 VWEU), heeft de EU uiteindelijk zelfs niet het minimale niveau van 25% in 2020 tot

---

<sup>168</sup> Het Europees Economisch en Sociaal Comité, het adviesorgaan van het Europees Parlement en de Raad (zie verder randnummer 209 van de dagvaarding)

uitgangspunt genomen, daarbij uiteindelijk ook erkennend dat het niet genoeg is. Dát het niet genoeg is volgt ook uit de in hoofdstuk 10 nog te bespreken 'Emission Gap' rapporten van UNEP. Uit datzelfde hoofdstuk zal ook blijken dat het verschuiven van een noodzakelijke doelstelling voor 2020 naar 2030 geen oplossing is voor het probleem en dat bovendien een eventuele doelstelling van 40% in 2030 ontoereikend is.

428. Onverminderd het beroep dat Urgenda c.s. (in die volgorde) via het EVRM, het VN Klimaatverdrag en tot slot de EU-verdragen op het voorzorgsbeginsel doen, menen zij dat voor de meeste onderdelen een beroep op het voorzorgsbeginsel niet nodig is en dat een beroep op het preventiebeginsel c.q. de Kelderluikcriteria volstaat. Om de woorden van Michael Faure in 'klimaatverandering als uitdaging voor juristen' aan te halen:

*"Waar vroeger acties om klimaatverandering tegen te gaan nog op het voorzorgsbeginsel werden gebaseerd (zo ook in de preambule voorafgaand aan het klimaatverdrag van 1992), lijkt dat vandaag voorbijgestreefd. Van 'wetenschappelijke onzekerheid' over mogelijke gevolgen (als voorwaarde voor toepassing van dit beginsel) lijkt allang geen sprake meer te zijn. Het is derhalve veeleer het preventiebeginsel dat nu dwingt tot actie om verdere klimaatverandering tegen te gaan."*<sup>169</sup>

429. Met Faure zijn Urgenda c.s. namelijk van mening dat sinds de totstandkoming in 1992 van het VN Klimaatverdrag, de wetenschap zoveel verder is ontwikkeld en zoveel meer zekerheid geeft over de causaliteit tussen de uitstoot van broeikasgassen, de opwarming van de aarde als gevolg daarvan en de gevaren die daar weer het gevolg van zijn, dat een beroep op het voorzorgsbeginsel voor veel onderdelen van de klimaatwetenschap zo goed als achterhaald is. Zoals de president van de (US) National Academy of Sciences de stand van de wetenschap kort verwoordde in een verklaring voor the US House of Representatives:

---

<sup>169</sup> Michael Faure, Klimaatverandering als uitdaging voor juristen, NJB 2007, nr. 45/46, p.2859

*"we understand the mechanisms of CO<sub>2</sub> and climate better than we do of what causes long cancer [...] In fact, it is fair to say that global warming may be the most carefully and fully studied scientific topic in human history."*<sup>170</sup>

430. Urgenda c.s. beroepen zich dus primair op het preventiebeginsel, maar voor die onderdelen van de motivering van Urgenda c.s. die wetenschappelijk minder zeker zijn, zoals de vraag rondom de kantelpunten in het klimaat die al deze eeuw zouden kunnen optreden, heeft het voorzorgsbeginsel zeker wel belang.
431. In het geval van de dreiging van kantelpunten rechtvaardigt de catastrofale ernst van zo een gebeurtenis in alle opzichten dat een beroep op het voorzorgsbeginsel mogelijk moet zijn. Of anders gezegd: als de dreiging van kantelpunten in het klimaat een beroep op het voorzorgsbeginsel niet rechtvaardigt, wat dan wel?
432. In relatie tot die vraag kan er op gewezen worden dat het EU HvJ de vraag over toepassing van het voorzorgsbeginsel al vaker heeft getoetst<sup>171</sup> en een beroep op het voorzorgsbeginsel in een groot aantal zaken heeft gehonoreerd; zaken waarin het dreigende gevaar, vergeleken met gevaar van kantelpunten in het klimaat, zeker niet ernstiger was of wetenschappelijk zekerder.<sup>172</sup> Het EU HvJ heeft bovendien al expliciet geoordeeld dat maatregelen inzake klimaatverandering een inbreuk op de regels van de interne markt rechtvaardigen omdat volgens het Hof de belangen van het leven en de gezondheid die met klimaatmaatregelen worden

---

<sup>170</sup> Quote uit *Climate Change Remedies, Injunctive Relief and Criminal Law Responses*, Jaap Spier en Ulrich Magnus, 2014, p.12

<sup>171</sup> Toetsing in relatie tot de vraag of een beroep op het voorzorgsbeginsel ter bescherming van milieu en gezondheid een inbreuk op de regels van de interne EU-markt rechtvaardigt. Deze toets is weliswaar in deze zaak niet relevant maar Urgenda c.s. willen toch op deze uitspraken wijzen omdat daaruit in ieder geval blijkt dat aan het voorzorgsbeginsel steeds meer gewicht toekomt en dat het niet ongebruikelijk is dat een rechter oordeelt dat belangen van gezondheid en milieu belangrijker zijn dan economische belangen. Zie verder de in de volgende noot te citeren literatuur en de daar genoemde uitspraken van het Hof.

<sup>172</sup> Zie Barkhuysen en Onrust, *De Betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak*, 2010, p.56 e.v. en zie voor de beperkte wetenschappelijke zekerheid bijvoorbeeld de zaak Monsanto van het Hof waarin door het Hof werd aangegeven dat de staat zelfs voorzorgsmaatregelen kan nemen indien (rov 112) *"een zo volledig mogelijke wetenschappelijke beoordeling van de risico's in de bijzondere omstandigheden van het geval onmogelijk blijkt te zijn omdat onvoldoende wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn."* Zie arrest van het Hof van 9 september 2003, zaak C-236/01, rov 112.

gediend, zwaarder wegen dan de economische marktbelangen.<sup>173</sup>

433. Toepassing van het voorzorgsbeginsel lijkt dan ook aangewezen te zijn en kan de kans op kantelpunten in het klimaat ook serieus verkleinen. Daarvoor is allereerst nodig dat het beperken van de opwarming van twee graden niet met een 50% zekerheid wordt voorkomen maar 'zo goed als zeker' wordt voorkomen en voorts dat er uitzicht blijft op het beperken van de opwarming tot maximaal 1,5 graden, een bijgestelde doelstelling waarop ook in het VN Klimaatverdrag al voorzichtig is voorgesorteerd.
434. De noodzaak van deze voorzorg volgt uit het gegeven dat bepaalde kantelpunten volgens het IPCC al bij de huidige 0,8 graden opwarming in ontwikkeling zijn ('medium confidence'), zoals het kantelpunt van het wegsmelten van het Noordpoolijs. Het risico op kantelpunten neemt volgens het IPCC bij verdere opwarming van de aarde bovendien disproportioneel toe. Dit bleek al in hoofdstuk 4:

*"Risks associated with such tipping points become moderate between 0-1°C additional warming, due to early warning signs that both warm-water coral reef and Arctic ecosystems are already experiencing irreversible regime shifts (medium confidence). Risks increase disproportionately as temperature increases between 1-2°C additional warming and become high above 3°C, due to the potential for a large and irreversible sea level rise from ice sheet loss."<sup>174</sup>*

435. Dit geeft aan dat het risico op kantelpunten (het meest catastrofale van alle risico's) al bij een twee graden opwarming disproportioneel vergroot wordt. Om die reden menen Urgenda c.s. dat op basis van het voorzorgsbeginsel een traject moet worden gekozen dat veilig stelt dat daadwerkelijk onder de 2 graden wordt gebleven en waarbij ook de mogelijkheid van het halen van een 1,5 graden doelstelling mogelijk blijft, de doelstelling waar ook het VN Klimaatverdrag de deur voor open houdt.

---

<sup>173</sup> Zie EU HvJ, zaak C-379/98 (PreussenElektra), 13 maart 2001, rov 72 e.v.

<sup>174</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.12 (productie U67)

436. De door Urgenda c.s. in de dagvaarding gemotiveerde en geformuleerde primaire reductievordering van 40% in 2020, die ook door Duitsland en Denemarken wordt gehanteerd, sluit om die redenen niet alleen aan bij wat staten zelf al als noodzakelijk hebben geformuleerd, maar houdt ook als enig traject nog de kans open dat de opwarming tot 1,5 graden beperkt kan worden. Het geeft voorts als enige traject een 'zo goed als zeker' kans dat in ieder geval beneden de twee graden wordt gebleven.
437. Een extra reden om de reductievordering van Urgenda c.s. te volgen en het voorzorgsbeginsel te hanteren is dat, zoals in hoofdstuk 10.4 verder zal worden toegelicht, hogere emissiereducties vóór 2020 kosteneffectiever zijn dan hogere emissiereducties ná 2020. Het door Urgenda c.s. geëiste scenario van emissiereducties van 25-40% in 2020 is daardoor niet alleen het veiligste scenario, maar het is ook het meest kosteneffectieve scenario. Dat is een bijzonder gegeven omdat het normaliter zo is dat het treffen van extra voorzorgsmaatregelen ook extra geld kost en dus een extra aanspraak op de publieke middelen. In relatie daarmee wordt dan een bepaalde mate van beleidsvrijheid door de Staat geclaimd omdat hij over de verdeling van die middelen gaat. Dat argument gaat in deze zaak niet op omdat de Staat de publieke middelen juist benadeeld door niet de door Urgenda c.s. geëiste reductiemaatregelen te treffen. Zoals gezegd zal dit verder behandeld worden in hoofdstuk 10.4.
438. Voor zover de juridische grondslagen die reeds door Urgenda c.s. zijn aangevoerd onvoldoende zouden zijn ter motivering van de reductievordering van Urgenda c.s., doen Urgenda c.s. derhalve, met inachtneming van het bovenstaande, tevens een beroep op het voorzorgsbeginsel, ter verdere onderbouwing van de stelling dat hun reductievordering moet worden toegewezen.

## **HOOFDSTUK 9**

### **ONTVANKELIJKHEID**

439. De Staat voert in zijn conclusie van antwoord tevens het verweer dat Urgenda c.s. niet ontvankelijk zijn in hun vorderingen, althans niet ontvankelijk voor zover Stichting Urgenda daaraan ten grondslag legt dat de Staat onrechtmatig handelt jegens andere staten dan wel jegens huidige en/of toekomstige inwoners van deze

staten (CvA, alinea 3.9).

440. Voor zover het de burgers betreft waarvoor Stichting Urgenda optreedt krachtens aan haar verstrekte procesvolmachten, wordt door de Staat eveneens betwist dat zij ontvankelijk zijn in hun vorderingen: zij zouden volgens de Staat geen eigen individuele schade of ander vermogensrechtelijk nadeel ondervinden van de Nederlandse emissies, zodat die emissies jegens hen niet onrechtmatig zijn en zij onvoldoende eigen individueel belang hebben bij de voorzieningen die ter zake van die emissies worden gevorderd.
441. Urgenda c.s. zullen eerst ingaan op de ontvankelijkheid van Stichting Urgenda.
442. Uitgangspunt van het Nederlands recht is dat een partij in rechte slechts ontvankelijk is indien hij opkomt voor iets waarbij hij voldoende eigen belang heeft (zie artikel 3:303 BW). Anders gezegd: iemand kan alleen procederen voor zijn eigen belangen, niet voor die van een ander, en alleen als hij ook daadwerkelijk zelf iets opschiet met zijn vorderingen.
443. Op deze hoofdregel maakt artikel 3:305a BW een uitzondering: een stichting of vereniging mag opkomen voor de algemene en/of collectieve belangen van een diffuse, niet goed af te bakenen achterban, mits zo een stichting of vereniging die algemene of collectieve belangen krachtens haar statuten inderdaad behartigt (en ook overigens aan de formele vereisten van artikel 3:305a BW is voldaan). Die algemene en/of collectieve belangen zijn strikt genomen weliswaar niet de 'eigen' belangen van de stichting of vereniging zélf, maar de stichting of vereniging mag wel voor die belangen in rechte opkomen alsof het haar eigen belangen zijn en mag deze in zoverre de hare noemen. Op grond van dit artikel 3:305a BW menen Urgenda c.s. dat Stichting Urgenda ontvankelijk is in haar vorderingen.
444. Begrijpen Urgenda c.s. het goed, dan betwist de Staat op zichzelf inderdaad niet dat Stichting Urgenda gelet op de belangen die zij krachtens haar statuten behartigt, ontvankelijk is wanneer zij opkomt tegen de Nederlandse emissies van broeikasgassen. Voor het geval Urgenda c.s. dit verkeerd begrijpen en de Staat ook hier de ontvankelijkheid van Stichting Urgenda betwist, wordt het volgende

aangevoerd.

445. Het hoofddoel van Stichting Urgenda is (zie ook dagvaarding, alinea 51) het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, te starten in Nederland. In de dagvaarding is ook al uiteengezet, dat met een duurzame samenleving wordt bedoeld: een volhoudbare samenleving. Een volhoudbare samenleving is een samenleving waarin het economisch en maatschappelijk verkeer op een volhoudbare wijze is georganiseerd, dat wil zeggen op een wijze waarbij niet een uitputting of vervuiling van natuurlijke hulpbronnen dreigt en de beschikbaarheid van die natuurlijke hulpbronnen ook verzekerd is voor de (economische) ontwikkeling van anderen en waaronder met name ook voor toekomstige generaties.
446. Het begrip 'duurzame samenleving' is derhalve in essentie antropocentrisch van aard. Het begrip houdt de erkenning in dat de mens en de menselijke samenlevingen voor hun (voort)bestaan afhankelijk zijn van de natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen van de planeet, en trekt daaruit de conclusie dat die hulpbronnen en ecosystemen zodanig moeten worden gebruikt en beheerd dat het (voort)bestaan van de mens en de menselijke samenlevingen ook op langere termijn verzekerd is en niet in gevaar komt. Een samenleving waarin de economische activiteiten zo zijn georganiseerd dat zij een 'gevaarlijke' klimaatverandering veroorzaken die de ecosystemen en daarmee de menselijke gemeenschappen bedreigen, is per definitie, en evident, niet 'duurzaam'.
447. De meest specifieke rechtsnorm waarop Urgenda c.s. zich in deze procedure beroepen is artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag. Ook in die bepaling staat het begrip duurzaamheid (in de hierboven geduide zin) centraal. In artikel 2 van het VN-Klimaatverdrag is immers vastgelegd dat de aangesloten staten de rechtsplicht hebben om het concentratieniveau van broeikasgassen in de atmosfeer te beperken tot een niveau waarmee een gevaarlijke klimaatverandering wordt voorkomen, en wel binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op een natuurlijke wijze aan te passen aan de klimaatverandering om te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en om de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan. Het belang van een duurzame samenleving dat Stichting Urgenda krachtens haar statuten behartigt, wordt dus met zoveel

woorden genoemd in de rechtsnorm waarop Stichting Urgenda zich beroept om beschermd te worden tegen activiteiten die niet 'duurzaam' zijn en dreigen te leiden tot ernstige gevaren voor ecosystemen en menselijke samenlevingen.

448. Artikel 2 en artikel 8 EVRM zoals die door het EHRM worden uitgelegd, zijn in dezelfde zin antropocentrisch; zij strekken niet tot bescherming van het milieu, maar tot bescherming van mensen tegen een onaanvaardbare aantasting van het milieu waarin hun bestaan en leven zich afspeelt en dat hun gezondheid en leefomstandigheden bepaalt. Ook een beroep op deze bepalingen ligt derhalve geheel in het verlengde van de statutaire doelstellingen van Stichting Urgenda; deze bepalingen strekken tot bescherming van de belangen waarvoor zij opkomt.
449. Urgenda c.s. menen dan ook dat de ontvankelijkheid van Stichting Urgenda niet serieus kan worden betwist.
450. Urgenda c.s. zien daarbij niet in, waarom Stichting Urgenda uitsluitend zou mogen opkomen voor de belangen van een duurzame samenleving indien en voor zover het gaat om de Nederlandse samenleving. Als dat is wat de Staat bedoelt, dan ontbreekt voor dat standpunt een goede onderbouwing.
451. Het verwijt dat Stichting Urgenda aan de Staat maakt, is dat de Nederlandse broeikasgasemissies (naar verhouding veel) bijdragen aan een wereldwijde cumulatieve veroorzaking van een gevaarlijke klimaatverandering. Die emissies vinden plaats op Nederlands grondgebied, maar verspreiden zich buiten de Nederlandse landsgrenzen, en hebben dus ook effect buiten het Nederlands grondgebied. Als Stichting Urgenda in rechte mag opkomen tegen die Nederlandse emissies vanwege hun bijdrage aan een mondiale onrechtmatige 'gevaarzetting', valt niet in te zien waarom Stichting Urgenda de mondiale gevolgen van die Nederlandse emissies niet (mede) ten grondslag zou mogen leggen aan haar vorderingen, en dat Stichting Urgenda slechts zou mogen opkomen tegen de gevolgen van die emissies voor Nederland.
452. Uit de statuten van Stichting Urgenda kan in ieder geval op geen enkele manier afgeleid worden dat zij zich *uitsluitend* zal beperken tot het nastreven van een duurzame samenleving in Nederland. Integendeel, in haar statuten staat niet dat



Stichting Urgenda het belang van een duurzame Nederlandse samenleving nastreeft, maar het belang van een duurzame samenleving, te starten in Nederland.

453. Je moet immers ergens beginnen, en Stichting Urgenda heeft er voor gekozen om te beginnen in Nederland. Er is sprake van een prioritering, niet van een beperking tot het Nederlands grondgebied. Bij deze prioritering past dat zij nu de Nederlandse Staat aanspreekt op de Nederlandse emissies<sup>175</sup>.
454. Ten overvloede: een "duurzame Nederlandse samenleving" die ophoudt bij de landsgrenzen valt niet te realiseren. In de geglobaliseerde samenleving van deze tijd met bijna een mondiale economie, waarin voedsel, energie en andere producten over de hele wereld versleept en vervoerd worden, waarin een mislukte graanoogst in Rusland of Amerika onmiddellijke gevolgen heeft voor de voedselprijzen in Nederland en een oorlog in Irak invloed heeft op de energieprijzen in Nederland, is het begrip "duurzame samenleving" naar zijn aard een begrip met een mondiale dimensie. De Staat erkent dat ook (zie alinea 163 CvR en de daar behandelde productie U78). Waar Stichting Urgenda krachtens haar statuten het belang van een "duurzame samenleving" behartigt, behartigt zij een belang dat naar zijn aard de landsgrenzen overschrijdt. Het feit dat de Nederlandse emissies ook gevolgen hebben buiten de Nederlandse landsgrenzen, kan Stichting Urgenda derhalve mede ten grondslag leggen aan haar tegen die emissies gerichte vorderingen, en die 'buitenlandse' belangen wegen derhalve mee.
455. Urgenda c.s. concluderen dat Stichting Urgenda ontvankelijk is in haar vorderingen. Welk (voldoende) (proces)belang zij heeft bij haar afzonderlijke vorderingen, zal bij

---

<sup>175</sup> Stichting Urgenda heeft geen plannen om ook andere staten aan te spreken. Wel laat zij haar processtukken in het Engels vertalen, omdat gebleken is dat deze procedure ook elders met belangstelling gevolgd wordt. Uit de door Urgenda c.s. geciteerde literatuur is al gebleken dat het falen van de (nationale en internationale) politiek om het klimaatprobleem aan te pakken, steeds sterker leidt tot de roep om een juridische aanpak en tot onderzoek naar de mogelijkheden voor zo een juridische aanpak. Door haar processtukken te laten vertalen, wil Stichting Urgenda bijdragen aan deze discussie en hopelijk de aanpak van het klimaatprobleem bevorderen. Dit geheel in lijn met haar doelstelling: zelf eerst en vooral in Nederland aan de slag, maar met oog voor de belangen elders; prioritering maar niet beperking tot Nederland.

de bespreking van die vorderingen toegelicht worden.

456. Voor wat betreft de ontvankelijkheid van de individuele burgers waarvoor Stichting Urgenda optreedt krachtens procesvolmacht, willen Urgenda c.s. het volgende aanvoeren.
457. Eerder in deze conclusie van repliek is er al op gewezen dat bij preventieve bevels- of verbodsacties als de onderhavige die zich richten tegen een gevaarzettende activiteit, de eiser ontvankelijk is indien hij voldoende belang heeft bij zijn vordering. In dat verband is erop gewezen dat voor ontvankelijkheid of toewijsbaarheid van zo een bevelsactie niet noodzakelijk is dat de eiser al individuele, concrete vermogensschade heeft geleden of dat hij zulke schade met zekerheid zal lijden: voldoende is dat hij het ernstige risico loopt dat hij (ernstige) schade of nadeel zal lijden. In dat verband is er ook al op gewezen dat een bevels- of verbodsactie niet slechts kan worden gebruikt ter bescherming van vermogensbelangen, maar ook ter bescherming van persoonlijkheidsrechten en grondrechten, zoals vastgelegd in bijvoorbeeld artikel 2 en artikel 8 EVRM, waarop Urgenda c.s. ook uitdrukkelijk een beroep doen.
458. Voor de ontvankelijkheid van de eisers die Stichting Urgenda vertegenwoordigt, is de relevante vraag dan ook: dreigt voor hen een voldoende zeker en voldoende groot gevaar dat maakt dat zij belang hebben bij de gevraagde voorzieningen?
459. Ter beantwoording van die vraag verwijzen Urgenda c.s. terug naar hoofdstuk 4.3 CvR en de conclusie in alinea 154. Voorts wijzen Urgenda c.s. nog op het volgende.
460. In het reeds genoemde IEA NL-2014 rapport staat een passage die aantoont, hoezeer de klimaatverandering alle inwoners van Nederland aangaat en bedreigt:

*"With 24% of its surface located under the sealevel, around 60% of the surface of The Netherlands is vulnerable to flooding from the sea and the three large rivers Rhine, IJssel and Meuse. Next to floods, water scarcity and droughts have been identified as potential risks in some parts of the country as a result of climate change, in particular rising temperature fluctuations and reduced precipitation."*

461. Het belangrijkste adaptatieproject dat de Staat in zijn conclusie van antwoord noemt, het Deltaprogramma, heeft de strekking het gehele Nederlands grondgebied te beschermen en niet slechts een of een handjevol polders die laaggelegen zijn. Dat is begrijpelijk: vrijwel het gehele Nederlandse grondgebied is laaggelegen en, vanwege de ligging, kwetsbaar voor klimaatverandering. Het merendeel van onze economische activiteiten wordt bovendien verricht in de randstand-provincies die het meest kwetsbaar zijn voor overstromingen. In feite is, vergeleken met de meeste andere landen, de gehele Nederlandse samenleving en iedere individuele Nederlander, bijzonder kwetsbaar voor een gevaarlijke klimaatverandering.
462. In alinea 8.59 van zijn conclusie van antwoord betoogt de Staat met zoveel woorden dat de rechtsplicht c.q. rechtsnorm waarop Urgenda c.s. zich beroepen, niet strekt tot bescherming van enig individueel vermogensbelang, welk dan ook, maar tot bescherming van al degenen die de aarde bevolken. De Staat betoogt dit weliswaar in het kader van zijn verweer dat Urgenda c.s. slechts kunnen opkomen voor concrete individuele vermogensbelangen – en in dat verband is het verweer onjuist – maar onbedoeld maakt de Staat daarmee duidelijk dat de eisers waarvoor Stichting Urgenda opkomt, zich beroepen op een rechtsnorm c.q. rechtsplicht die de strekking heeft al degenen die de aarde bevolken te beschermen. Waarom zouden de eisers die Stichting Urgenda vertegenwoordigt, dan niet-ontvankelijk zijn als zij zich bij de rechter op die rechtsnorm willen beroepen ter afwering van een gevaar dat hen direct bedreigt en waarvoor zij bijzonder, méér dan gemiddeld, kwetsbaar zijn? De Staat heeft daarvoor geen enkel, laat staan een deugdelijk argument aangedragen.
463. Urgenda c.s. realiseren zich dat de consequentie van hun standpunt en redenering is dat iedere Nederlander die een reductiebevel zou willen eisen, in beginsel ontvankelijk zou zijn; en zij realiseren zich dat de rechtbank wellicht terugschrikt voor deze consequentie. In de praktijk zal natuurlijk geen enkele burger, als individu, de kosten en moeite voor zo een procedure willen nemen; het is vooral een theoretisch bezwaar zonder praktisch belang. Maar de kern is dit: een gevaarlijke klimaatverandering zal vrijwel alle menselijke gemeenschappen raken en is bedreigend voor – volgens het IPCC<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Zie het aangehaalde citaat van het IPCC in alinea 142 CvR.

– honderden miljoenen mensen. Het Nederlands grondgebied dat grotendeels onder de zeespiegel gelegen is, is bovendien bijzonder kwetsbaar voor zo een gevaarlijke klimaatverandering.

464. Nederlanders zijn derhalve bijzonder kwetsbaar voor een gevaarlijke klimaatverandering. Daar komt bij: Nederlanders dragen met hun (economische) activiteiten naar verhouding ook bovenmatig bij aan het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering. Immers, als de mondiale uitstoot per capita net zo hoog zou zijn of worden als de huidige Nederlandse uitstoot per capita is, zal dat leiden tot een klimaatverandering die nog veel groter en ernstiger is dan de huidige worst case scenario's. In dat licht is het niet inconsequent om de conclusie te trekken dat de eisers namens wie Urgenda procedeert, inderdaad ontvankelijk zijn indien zij, als personen die extra kwetsbaar zijn voor een gevaarlijke klimaatverandering, van hun eigen overheid vorderen dat de Nederland minder zal gaan bijdragen aan het veroorzaken van zo een gevaarlijke klimaatverandering.

Urgenda c.s. concluderen dan ook dat zij – zowel Stichting Urgenda als algemeen-belang organisatie in de zin van artikel 3:305a BW, als de individuele eisers waarvoor Stichting Urgenda optreedt krachtens procesvolmachten - ontvankelijk zijn, omdat zij voldoende belang hebben bij de door hen gevraagde voorzieningen, en omdat de rechtsnormen c.q. rechtsplichten waarop zij zich tegenover de Staat beroepen, inderdaad de strekking hebben de belangen te beschermen waarvoor zij rechtsbescherming vorderen.

## **HOOFDSTUK 10 DE GEVORDERDE REDUCTIE: OMVANG EN TEMPO**

### **10.1 Inleiding**

465. Urgenda c.s vragen een reductie van de Nederlandse emissies van 25-40% ten opzichte van het emissieniveau van 1990.
466. Dat is een veel kleinere reductie dan ook volgens de Staat noodzakelijk is en van hem gevegd mag worden. De Staat erkent immers en onderschrijft mitigatie-beleid waarbij van de ontwikkelde landen waartoe ook Nederland behoort, een reductie van 80-95% per 2050 wordt verlangd als nationale bijdrage aan een

wereldwijd aanvaarde rechtsplicht om een gevaarlijke klimaatverandering van 2°C of meer te voorkomen.

467. Urgenda c.s. vragen derhalve van de Staat een reductie die (aanzienlijk) minder is, minder dan de helft is van de reductie die de Staat voor zichzelf al heeft aanvaard en ook noodzakelijk vindt. Zo bezien kan de Staat in redelijkheid geen bezwaar hebben tegen de door Urgenda c.s. gevraagde reducties.
468. Het verzet van de Staat tegen de vorderingen van Urgenda c.s. wordt ingegeven door het feit dat Urgenda c.s. verlangen dat de door hen gevorderde reductie van 25-40% zal zijn gerealiseerd per het jaar 2020, terwijl de veel grotere reductie van 80-95% die de Staat voor zichzelf heeft geaccepteerd, pas in het jaar 2050 gerealiseerd moet zijn.
469. Urgenda c.s. hebben de indruk dat het loslaten van ambitieuzere doelstellingen voor 2020 alles te maken heeft met het feit dat 2020 oncomfortabel dichtbij is. Oncomfortabel, omdat er bij ambitieuzere doelstellingen voor 2020 direct veel werk aan de winkel is. Door de discussie weg te leiden van het jaar 2020 en te verplaatsen naar ambitieuze doelstellingen voor 2030 en 2050, kan de hete aardappel doorgeschoven worden naar toekomstige kabinetten. Op die manier kunnen politici zichzelf en hun kiezers vooralsnog blijven voorhouden dat zij nu nog niets drastisch hoeven te doen en hen daarvan geen verwijt kan worden gemaakt, omdat er nog volop tijd is om die doelstellingen op een later moment te realiseren.
470. De afgelopen twee jaar heeft zich dan ook een verschuiving voltrokken: in 2020 zou een nieuw soort Kyoto-Protocol tot stand moeten komen met reductiedoelstellingen voor het jaar 2030. Voor het jaar 2030 zou dan voor landen als Nederland een reductiedoelstelling van 'minstens' 40% moeten gaan gelden. Of zo een verdrag er komt, en of een reductiedoelstelling van 40% per 2030 ook inderdaad zal worden overeengekomen en, sterker nog, ook zal worden gerealiseerd, is op dit moment echter volstrekt onduidelijk. De Staat streeft daarnaar, spant zich daarvoor in, maakt zich daarvoor sterk, zal dat bevorderen enz., maar veel méér dan dat is er kennelijk niet. Bovendien is een reductie van 40% per 2030 te weinig om onder de 2 graden te blijven, zo zal in hoofdstuk 10.3

worden aangetoond.

471. Dit politieke talmen, deze politieke onmacht en inertie om daadwerkelijk een probleem aan te pakken dat volgens de verzamelde wetenschap catastrofaal dreigt te worden indien er niet *urgent* iets gebeurt, kan volgens Urgenda c.s. niet langer worden aanvaard. De aanpak van het probleem is daarvoor te urgent geworden.
472. Urgenda c.s. vragen niet aan de Staat om de volledige reductie van 80-95% die nodig is en door de Staat ook wordt aanvaard. Maar zij verlangen wel dat nu daadwerkelijk een substantieel begin zal worden gemaakt met die reductie, in plaats van te blijven praten over het hoe en wanneer van de reductie die uiteindelijk benodigd zal zijn. Dat Nederland vergeleken met vergelijkbare landen achterop loopt met het terugdringen van haar broeikasgasemissies en dit slechts kan compenseren door zich uit de problemen te 'kopen', is extra reden om van Nederland te verlangen dat nu daadwerkelijk begonnen wordt met een serieuze inspanning te leveren.
473. Anders dan de Staat suggereert kan de doelstelling van 2050 niet los worden gezien van die van 2020 en het halen van beide doelen is van belang om onder de twee graden opwarming te kunnen blijven. In de dagvaarding is dit al toegelicht en ook hierna zal daar nog op terug worden gekomen.
474. Mochten er na 2020 (of na 2030) nieuwe inzichten ontstaan over de wenselijkheid of opportuniteit van verdere reducties dan de reducties die Urgenda c.s. thans verlangen, dan kan tegen die tijd een nieuwe afweging worden gemaakt over het wel of niet verder reduceren. Dat Nederland uiteindelijk minder zal hoeven reduceren dan de thans door Urgenda c.s. gevorderde 25-40%, is volstrekt onaannemelijk en wordt door de Staat ook niet gesteld. Urgenda c.s. verlangen daarom niet iets, wat de Staat niet toch al zou moeten doen. Urgenda c.s. verlangen slechts dat de Staat daar nu daadwerkelijk mee begint.

## 10.2 De noodzaak van 25-40% reductie in 2020

475. In de dagvaarding is de per 2020 te halen reductie al uitvoerig uiteengezet: wil men een 50% kans hebben om daadwerkelijk onder de 2 graden te blijven, dan dient het niveau van broeikasgassen<sup>177</sup> te stabiliseren op 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq en daartoe is benodigd dat de geïndustrialiseerde landen emissiereducties van 25-40% bereiken in 2020 en vervolgens van 80-95% in 2050 (zie de IPCC tabel 13.7 op pagina 776 van hoofdstuk 13 van WGIII, AR4, overgelegd als productie U42).<sup>178</sup>
476. Onder randnummer 9.18 behandelt de Staat deze tabel 13.7 ook, maar wekt met het door haar gekozen citaat een verkeerde indruk. De suggestie wordt gewekt alsof de doelstelling van 2 graden ook gehaald zou kunnen worden als er in 2020 binnen de bandbreedte van 10 tot 40% zal zijn gereduceerd en in 2050 binnen de bandbreedte van 40-95%. Dat is niet zo en dat volgt ook uit het volledige citaat waaruit blijkt dat het IPCC hier twee scenario's tegelijkertijd beschrijft, te weten het scenario van 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq (low stabilization) en dat van 550 ppm CO<sub>2</sub>-eq (medium stabilization).<sup>179</sup> De verschillende bandbreedtes die bij beide scenario's horen worden vervolgens door het IPCC bij elkaar opgeteld. De bandbreedte die beide scenario's omvat is dan natuurlijk groter dan de bandbreedte die uitsluitend bij het 450-scenario hoort. In het 550-scenario hoeft blijkens de tabel immers per 2020 en 2050 minder gereduceerd te worden dan in het 450-scenario.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> In antwoord op de 'vraag' van de Staat in alinea 2.3 CvA kan Urgenda c.s. bevestigen dat haar reductievordering van 25-40% inderdaad ziet op alle broeikasgassen en niet alleen op CO<sub>2</sub>. Zo luidt het petitum in de dagvaarding ook maar feit is dat het verkeerd verwoord staat in alinea 45 van de dagvaarding.

<sup>178</sup> Zie randnummers 201 t/m 206, 209, 360, 363, 364, 367

<sup>179</sup> Het volledig citaat op p.775 prod U42, rechter kolom, luidt: "*Under regime designs for low and medium concentration stabilization levels (i.e. 450 and 550 ppm CO<sub>2</sub>-eq, category A and B; see Chapter 3, table 3.10) GHG emissions from developed countries would need to be reduced substantially during this century. For low and medium stabilization levels, developed countries as a group would need to reduce their emissions to below 1990 levels in 2020 (on the order of -10% to 40% below 1990 levels for most of the considered regimes) and still lower levels by 2050 (40% to 95% below 1990 levels) even if developing countries make substantial reductions.*"

<sup>180</sup> Indien het scenario van 550 ppm CO<sub>2</sub>-eq gevolgd zou worden (in plaats van 450ppm CO<sub>2</sub>-eq) dan volgt uit voornoemde tabel 13.7 dat geïndustrialiseerde landen zouden kunnen volstaan met reductiepercentages van 10-30% in 2020 en 40-90% in 2050. Bij het 450-scenario gelden volgens de tabel de percentages 25-40% in 2020 en 80-95% in 2050.

477. Voor het 550 ppm scenario hebben de landen bij het VN Klimaatverdrag echter niet gekozen omdat dit naar beste wetenschappelijke inschatting tot een opwarming van 2.8 tot 3.2 graden in deze eeuw zal leiden (zie daarvoor IPCC-tabel 3.10 op p.229 van prod U43). Door de landen is daarom gekozen voor het 450-scenario omdat dit de enige reële kans geeft om daadwerkelijk onder de 2 graden te blijven. De Staat hanteert bij antwoord daarom ook zelf de percentages van 80-95% in 2050, die horen bij het 450-scenario.
478. Dat het IPCC niet aangeeft welke reductiedoelstelling *moeten* worden gerealiseerd, zoals de Staat stelt onder 9.18 CVA, is juist. Immers, men weet pas welke reductiedoelstellingen moeten worden gerealiseerd zodra vaststaat welke temperatuurstijging vermeden moet worden en dat is een keuze die in de rolverdeling tussen het IPCC en de landen bij het VN Klimaatverdrag is overgelaten aan de landen. Het IPCC houdt de landen de 'state of the art' wetenschappelijke informatie voor en geeft daarbij aan welk concentratieniveau van broeikasgassen in de atmosfeer tot welke bandbreedte in temperatuurstijging kan leiden (zie voornoemde tabel 3.10 van het IPCC op p.229 van productie U43). Het is vervolgens aan de landen om wel of niet een keuze te maken in het vaststellen van de temperatuurstijging die vermeden moet worden. Dit omdat het maken van een dergelijke keuze omtrent de maximaal toelaatbare temperatuurstijging een relatie heeft met het VN Klimaatverdrag (waar de landen over gaan) en bovendien niet mogelijk is zonder een waardeoordeel te vellen over de risico's, kosten en opbrengsten die volgens beste wetenschappelijke inzichten het gevolg zullen zijn van die temperatuurstijging alsook over de haalbaarheid van de emissiereducties die nodig zijn om een dergelijke temperatuurstijging te vermijden. Zoals Urgenda c.s. in de dagvaarding al uitvoerig hebben toegelicht dient het IPCC zich volgens haar statuten van dergelijke waardeoordelen te onthouden en dus zal het IPCC nooit zeggen welke temperatuurstijging moet worden vermeden of welke (daarmee samenhangende) reductiedoelstelling moeten worden gerealiseerd.
479. Echter, indien en zodra de politiek een keuze heeft gemaakt, en dus de risico's, kosten en opbrengsten en de mogelijkheden tot emissiereductie en adaptatie, politiek en beleidsmatig zijn afgewogen, dan heeft die keuze op basis van de best beschikbare wetenschap wel consequenties over hoe dan te handelen. Immers om



de gekozen doelstelling te halen moet men weten (i) wat het maximale concentratieniveau in de atmosfeer mag zijn (ii) hoeveel broeikasgassen er (vanwege het cumulatief effect) nog maximaal aan de reeds bestaande concentratie in atmosfeer mogen worden toegevoegd voordat dit maximale concentratiepunt is bereikt en (iii) welke reducties binnen welke tijd nodig zijn om de maximaal beschikbare emissieruimte niet te overschrijden. Dus, zodra de politieke keuze is gemaakt, kan alleen op basis van de wetenschap beoordeeld worden wat er daadwerkelijk gedaan moet worden.

480. Urgenda c.s. beroepen zich dus enerzijds op de in de internationale klimaatpolitiek vastgestelde grens van twee graden als maximaal toelaatbare opwarming (de norm van veiligheid en maatschappelijke betamelijkheid) en anderzijds op de best beschikbare wetenschappelijke bevindingen ter bepaling van wat nodig is om een twee graden opwarming te voorkomen. Op die wetenschap baseren Urgenda c.s. zich voor de onderbouwing van hun claim dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt door niet te doen wat de wetenschap voorschrijft om de door de Staat zelf gedefinieerde veiligheidsnorm van twee graden niet te schenden.<sup>181</sup>

481. Additioneel daaraan heeft Urgenda c.s. in de dagvaarding inzichtelijk gemaakt dat de Staat reeds voorafgaande aan de vaststelling van de 2 graden-norm heel goed wist wat er wetenschappelijk gezien nodig zou zijn om de twee graden te vermijden. Dit ondermeer doordat Urgenda c.s. hebben laten zien dat de Nederlandse regering reeds voorafgaande aan het vaststellen van de twee graden-doelstelling in 2009 in Kopenhagen, de Tweede Kamer er over geïnformeerd heeft dat, om die doelstelling te halen, wetenschappelijk gezien een reductie van 25-40% in 2020 en 80-95% in 2050 benodigd is "*om op een geloofwaardig traject te blijven om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden*".<sup>182</sup> Anders gezegd, afwijking van die bandbreedtes is niet geloofwaardig.

482. Terecht merkt de Staat daarbij op (9.19 CvA) dat de door het IPCC aangegeven ruime bandbreedtes dienen om de wetenschappelijke onzekerheidsmarges op te vangen. Urgenda c.s. hebben dat in hun dagvaarding zelf ook al aangegeven. Dat

---

<sup>181</sup> Daarnaast beroepen Urgenda c.s. zich ook op de 1,5 graden grens die in de Cancun Agreements is genoemd.

<sup>182</sup> Productie U27

betekent echter nog steeds dat de absolute minimumgrens in alle scenario's voor 2020 bij 25% ligt, en dus niet daaronder. Dit minimumpercentage zegt verder ook niets over een eventuele juridische gehoudenheid om op basis van het preventiebeginsel en/of het voorzorgsbeginsel voor 2020 en 2050 hogere reductiepercentages te moeten realiseren.

483. In Kopenhagen en Cancun heeft de Staat, zich bewust zijnd van de wetenschappelijk noodzakelijk geachte reducties, de twee graden-doelstelling internationaal succesvol bepleit en zich daar tezamen met de andere landen aan geconformeerd. Met dat besluit heeft Nederland een politieke beleidsmatige afweging gemaakt over wat, gelet op de risico's, kosten en opbrengsten als gevaarlijke klimaatverandering moet worden beschouwd. Tevens heeft Nederland daarmee te kennen gegeven dat de benodigde reductiepercentages voor 2020 en 2050 realistisch en feitelijk en financieel haalbaar zijn, althans dat moet tenminste gelden voor het minimumpercentage van 25% in 2020 en 80% in 2050 (het heeft immers geen zin een doelstelling te bepleiten en vast te stellen waarvan men op voorhand weet dan men die niet kan halen).
484. De aanvaarding van de noodzakelijke reducties voor 2020 en 2050 blijkt niet alleen uit het veelvoud van documenten die in de dagvaarding zijn genoemd en waarin Nederland en de EU meergenoemde percentages ook als zijnde noodzakelijk blijven presenteren, maar dat blijkt ook uit een nadere verklaring van de gezamenlijke geïndustrialiseerde landen tijdens de Cancun top in 2010, waarin zij als de aangesloten landen bij het Kyoto-protocol verklaarden (**productie U89**):<sup>183</sup>

*"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, through means that may be available to these Parties to reach their emission reduction targets"*

---

<sup>183</sup> Ook te downloaden op de website van het UNFCCC onder [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/application/pdf/cop16\\_kp.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf)

485. Ter toelichting op deze verklaring geldt dat tijdens de periode waarin de klimaattoppen (de COP's)<sup>184</sup> jaarlijks worden gehouden, de geïndustrialiseerde landen ook bij elkaar komen in relatie tot het Kyoto protocol (de CMP's).<sup>185</sup> Bij de CMP's mogen ook de niet-geïndustrialiseerde landen aanzitten, maar alleen de geïndustrialiseerde landen hebben in die vergaderingen stemrecht en bepalen de inhoud van hun besluiten (zie de toelichting van het UNFCCC als **productie U90**).<sup>186</sup> Het bovenaangehaald citaat komt uit het besluit van Cancun van de geïndustrialiseerde landen.
486. Anders dan de Staat onder randnummer 9.20 CvA stelt volgt de erkenning door de geïndustrialiseerde landen van de wetenschappelijke visie dat voor een stabilisatie op 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq reducties van 25-40% in 2020 en van 80-95% in 2050 benodigd zijn, niet alleen uit een voetnoot in het Bali Actieplan maar is die erkenning ook terug te lezen in het besluit van de CMP in Cancun. Na het Bali Actieplan en na de Cancun-Agreements zijn deze reductiepercentages ook door Nederland en de EU bij herhaling als zijnde noodzakelijk overgenomen<sup>187</sup> en volgens het IPCC zijn ze dat ook.
487. De Staat heeft de juistheid van de wetenschappelijke motivering van Urgenda c.s. die zij in de dagvaarding ten grondslag hebben gelegd aan hun primaire reductievordering van 40% in 2020 niet betwist. Die reductie van 40% in 2020 is nodig om een goed kans (van 87%) te hebben dat de grens van 2 graden niet overschreden wordt. Het is ook het enige scenario waarmee uitzicht wordt gehouden op het beperken van de opwarming tot 1,5 graden, zijnde de verlaagde grens die in de Cancun-Agreements is genoemd en die Urgenda c.s. nodig achten om een redelijke kans te hebben dat de wereld gevrijwaard blijft van kantelpunten in het klimaat en die catastrofale risico's met zich mee brengen. De wetenschappelijke noodzaak van zo een sterke reductie per 2020 staat daarmee

---

<sup>184</sup> Conferences of the Parties

<sup>185</sup> de Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol

<sup>186</sup> Ook te downloaden op de website van het UNFCCC onder <http://unfccc.int/bodies/body/6397.php>

<sup>187</sup> Zie o.m. alinea's 203-206 en 209 van de dagvaarding en alinea 481 CvR met verwijzing naar productie U27.

tussen partijen vast, althans er is bij gebrek aan betwisting door de Staat, geen noodzaak om dit punt nog verder uit te werken.

### **10.3 De doelstelling voor 2020 kan niet vervangen worden door een doelstelling voor 2030**

488. In de dagvaarding is aangegeven dat zolang de geïndustrialiseerde landen de noodzakelijke emissiereducties niet gezamenlijk oppakken (waarbij onderling eventueel ook een andere verdeling kan worden afgesproken, zolang ze gezamenlijk maar binnen de bandbreedte van 25-40% vallen) er, op basis van de door Urgenda c.s. ingeroepen juridische grondslagen, een individuele verplichting rust op iedere afzonderlijk geïndustrialiseerd land om deze noodzakelijke reducties binnen het eigen grondgebied te realiseren. Daarbij hebben Urgenda c.s. aangegeven dat die individuele verplichting ook volgt uit het VN Klimaatverdrag zelf<sup>188</sup>, een stelling die door de Staat niet is betwist. Deze individuele verantwoordelijkheid dient ook in het achterhoofd te worden gehouden bij het doorlezen van de volgende onderdelen van de repliek.

489. Volgens het IPCC wordt met het huidige beleid het niveau van 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq waarschijnlijk al in 2030 bereikt, over 16 jaar dus. Het IPCC:

*“Baseline scenario’s (scenario’s without explicit additional efforts to constrain emissions) exceed 450 parts per million (ppm) CO<sub>2</sub>-eq by 2030 and reach CO<sub>2</sub>-eq concentration levels between 750 and more than 1300 ppm CO<sub>2</sub>-eq by 2100.”*<sup>189</sup>

490. Urgenda c.s. zijn in hun dagvaarding nog uitgegaan van het bereiken van dat niveau in 20 jaar.<sup>190</sup> De urgentie is in ieder geval evident. Het betekent namelijk dat indien het huidige beleid gecontinueerd wordt, na 2030 nauwelijks nog emissies kunnen plaatsvinden. Gebeurt dat wel, dan zal het cumulatieve concentratieniveau in de atmosfeer immers niet stabiliseren op 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq maar verder toenemen en dan zal ook de temperatuur verder oplopen. Het effect tussen de

---

<sup>188</sup> Zie o.m. 192 dagvaarding

<sup>189</sup> IPCC, WGIII AR5, Summary for Policymakers, pagina 9 (**productie U91**)

<sup>190</sup> Zie o.m. de randnummers 23 en 144 van de dagvaarding

toename van broeikasgassen en de toename van de temperatuur is namelijk nagenoeg lineair.<sup>191</sup>

491. Dat zou betekenen dat de wereldeconomie rond 2030 zo goed als emissieloos zou moeten zijn (0 emissies), hetgeen feitelijk gezien op deze termijn onmogelijk is. Om die redenen dienen er juist in de komende jaren sterkere reducties plaats te vinden zodat er als het ware extra gespaard wordt om ook na 2030 nog emissies te kunnen uitstoten. Het eenvoudig verschuiven van een doelstelling van 2020 naar 2030 kan dan ook niet omdat daarmee met dit belangrijk gegeven geen rekening wordt gehouden. Het betekent namelijk dat de geïndustrialiseerde landen zich een luxe permitteren die er niet meer is, namelijk papieren doelstellingen vooruit blijven schuiven zodat op de korte termijn (lees steeds opnieuw: de (dan) zittende regeringsperiode) de noodzakelijke en ingrijpende actie niet ondernomen hoeft te worden.
492. Met het doorschuiven van doelstellingen van 2020 naar 2030, zonder dat de Staat op een tussentijds te behalen doelstelling in 2020 (juridisch) kan worden afgerekend, is in het licht van deze noodzaak tot scherpe reductie op korte termijn om de doelstelling van 2 graden überhaupt nog te kunnen halen, onaanvaardbaar. De verder toenemende dreiging en de consequenties van materialisatie van het gevaar van het doorbreken van de twee graden doelstelling zijn daarvoor eenvoudigweg veel te groot.
493. In de dagvaarding is al uitgelegd dat hoge reducties voor 2020 niet alleen noodzakelijk zijn maar ook tot de minste kosten leiden, het is met andere woorden de goedkoopste manier van goed klimaatbeleid voeren en veruit de veiligste manier. In het Emission Gap rapport van UNEP van 2013 (**productie U82**) wordt dit ook bevestigd.<sup>192</sup> Onder punt 6 op pagina xiii wordt het antwoord gegeven op de vraag: "*What are the implications of later action scenario's that still meet the 1.5°C and 2°C targets?*" Het antwoord daarop luidt:

---

<sup>191</sup> IPCC, WGI, AR5, H.12, p.1033: "*The principal driver of long-term warming is total emissions of CO<sub>2</sub> and the two quantities are approximately linearly related*"; p.1113: "*the near linear relationship between cumulative CO<sub>2</sub> emissions and peak global mean temperature is well established in the literature...*"

<sup>192</sup> The Emissions GAP report 2013, A UNEP Synthesis Report, UNEP

*"Based on a much larger number of studies than in 2012, this update concludes that so-called later-action scenario's have several implications compared to least cost scenario's, including: (i) much higher rates of global emission reductions in the medium term; (ii) greater lock-in of carbon-intensive infrastructure<sup>193</sup>; (iii) greater dependence of certain technologies in the medium-term; (iv) greater costs of mitigation in the medium- and long term, and greater risks of economic disruption; and (v) greater risks of failing to meet the 2°C target. For these reasons later-action scenarios may not be feasible in practise and, as a result, temperature targets could be missed.<sup>194</sup>*

494. Bij de uitleg waarom het verschuiven van reductiedoelstelling naar latere data grote risico's met zich meebrengen, stelt UNEP (p.xiii):

*"[A]lthough later-action scenarios might reach the same temperature targets as their least-cost counterparts, later action scenarios pose greater risks of climate impacts for four reasons. First delaying action allows more greenhouse gases to build-up in the atmosphere in the near term, thereby increasing the risk that later emission reductions will be unable to compensate for this build up. Second, the risk of overshooting climate targets for both atmospheric concentrations of greenhouse gases and global temperature increase is higher with later-action scenarios. Third, the near-term rate of temperature is higher, which implies greater near-term climate impacts. Lastly, when action is delayed, options to achieve stringent levels of climate protection are increasingly lost."*

495. De status van de Emission Gap rapporten van UNEP zijn onbetwist en de Staat verwijst in haar brief aan Urgenda (productie U3) ook naar deze UNEP rapporten.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Met lock-in bedoeld UNEP "Carbon lock-in - the continued Construction of high-emission fossil-fuel infrastructure unconstrained by climate policies. Because technological infrastructure can have life-times of up to several decades, later action scenarios effectively lock-in these high-emission alternatives for a long period of time." (zie productie U82, p.xiii)

<sup>194</sup> P. xiii van Emission Gap report 2013 (productie U82)

<sup>195</sup> Onderaan pagina twee van de brief zegt de Staat in aanvulling op haar stelling dat het een groot probleem is dat inspanningen tekort schieten om de twee graden te halen: "Dit is het zogenaamde mitigatie gat, dat voor 2020 volgens de laatste berekeningen van UNEP tussen de 8 en 13 GT CO<sub>2</sub>-eq bedraagt." (productie U3)

Deze conclusies van UNEP, de oprichtende organisatie van het IPCC die tevens het secretariaat voor het IPCC voert, zijn dus zeer serieus te nemen.

496. Het gemak waarmee de Staat onder 12.18 suggereert dat er ook niets aan de hand is als de door Urgenda geëiste 40% reductie in 2020 door de Staat in 2030 wordt gerealiseerd, miskend dus de grote risico's en gevaren die het doorschuiven van de opgave tot gevolg zal hebben. Een zeer ongenueanceerd standpunt van de Staat derhalve.
497. Daarbij komt dat het PBL de reductiedoelstelling van 40% voor 2030 heeft doorgerekend op verzoek van de Staat en tot de conclusies komt dat deze reductiedoelstelling onvoldoende is en opgehoogd zou moeten worden naar 45-47% in 2030. Zie daartoe de 'main findings' op p. 6 van het rapport dat reeds als productie U46 in het geding is gebracht en waarnaar ook de Staat verwijst onder 2.16 en 2.17 CvA, en waar het PBL concludeert:

*"To arrive at a global emission level that is consistent with the 2°C climate target, with equal costs as share of GDP for all countries by 2030, the EU would need to reduce emissions by 45 to 47% relative to the 1990 level."*

en

*"[A] 40% reduction target would result in a global emission level that is higher than the range consistent with achieving the 2°C climate target."*

498. Belangwekkend is ook dat het PBL aangeeft het rapport te hebben geschreven vanuit een bepaalde aanname, namelijk dat er verderop in deze eeuw technologieën beschikbaar zullen zijn waardoor er netto CO<sub>2</sub> uit de atmosfeer gehaald kan worden, zogenaamde BECCS.
499. BECCS staat, blijkens p.20 van het rapport (productie U46), voor "*bio-energy combined with carbon capture and storage*". Daarbij moet gedacht worden aan het aanplanten van bossen als bronnen van bio-energie/biomassa. Die bossen onttrekken CO<sub>2</sub> aan de atmosfeer. Als die bossen vervolgens gebruikt (verbrand) worden voor het opwekken van energie (biomassa), moeten de vrijkomende

broeikasgassen wel door nieuw te ontwikkelen infrastructuur worden afgevangen, getransporteerd en opgeslagen (Carbon Capture and Storage oftewel CCS) zodat ze niet alsnog weer in de atmosfeer terecht komen. De aanname is dat als een dergelijke technologie in de toekomst succesvol ontwikkeld en veilig en betaalbaar opgeschaald zou kunnen worden, een deel van de mitigatieopgave langs deze weg zou kunnen plaatsvinden terwijl er tegelijkertijd toch energie gebruikt kan worden. Maar omdat het zogenaamde 'unproven technology' is weet niemand nog of dit (op grote schaal) gaat werken. Ook de Staat realiseert zich dat het hier over 'unproven technology' gaat (zie alinea 243 CvR): *"Het verder uitstellen van mitigatiekosten leidt tot hogere kosten op de lange termijn, aangezien dan meer investeringen vroegtijdig moeten worden afgeschreven en we gedwongen worden technologieën te gebruiken die in de praktijk nog niet bewezen zijn, zoals het gebruik van biomassa voor de energievoorziening met ondergrondse opslag voor de CO<sub>2</sub> die daarbij ontstaat."* (onderstreping adv.)

500. In haar rapport heeft PBL niettemin aangegeven de aanname te hebben gedaan dat deze technologie later deze eeuw beschikbaar zal komen en dan grootschalig ingezet wordt, zo niet is er een groot probleem. PBL zegt daar namelijk over (p.20 van het rapport):

*"In this study, we have assumed that BECCS will become available and will be widely applied later in the century. Without BECCS, it would become very difficult in our model to maintain a reasonable chance of limiting global warming to 2°C, especially taking into account the greenhouse gas emission reduction pledges for 2020."*

501. Ter toelichting: Met deze pledges worden bedoeld, zo legt het PBL verderop op p.20 en p.21 uit, de onvoorwaardelijke beloften zoals die in Cancun door de landen zijn gedaan, zoals de onvoorwaardelijke belofte van de EU om 20% gereduceerd te hebben in 2020. Voor die landen die alleen voorwaardelijke beloften hebben gedaan, zoals de VS en Canada gaat het model van PBL ervan uit dat deze voorwaardelijke beloften toch gestand zullen worden gedaan.

502. Het PBL laat zich niet uit over de haalbaarheid van BECCS, maar het IPCC is sceptisch over de mogelijkheden van netto negatieve emissies en waarschuwt voor



het afhankelijk zijn van deze nog niet bestaande technieken voor het halen van de 2°C-doelstelling alsook voor de schadelijke gevolgen van deze technieken.

*"A continuation of current trends of technological change in the absence of explicit climate change mitigation policies is not sufficient to bring about stabilization of greenhouse gases. Scenario's which are more likely than not, to limit temperature increase to 2°C are becoming increasingly challenging, and most of these include a temporary overshoot of this concentration goal requiring net negative CO<sub>2</sub> emissions after 2050 and thus large-scale application of carbon dioxide removal technologies (CDR) [WGIII-6]. CDR methods are not mature and have biogeochemical and technological limitations to their potential on a global scale and carry side effects and long-term consequences on a global scale [WGI-SPM, WGIII g]. The increasing dependence of pathways on CDR options reduces the ability of policymakers to hedge risks freely across the mitigation technology portfolio."*<sup>196</sup>

503. Indien de aanname van PBL dat BECCS later deze eeuw in grote getale beschikbaar zullen komen niet klopt (bijvoorbeeld omdat het technisch niet realiseer blijkt om grote hoeveelheden broeikasgassen onder de grond te stoppen en daar te houden, ofwel de technologie en bijbehorende infrastructuur niet veilig is of onbetaalbaar is) dan is, vanwege de huidige te lage doelstellingen voor 2020 (zoals de EU doelstelling van 20% in 2020), het halen van de 2°C eigenlijk al uit beeld, ook indien er 45-47% per 2030 is gereduceerd.
504. Het PBL benadrukt hier dus feitelijk nogmaals dat de EU doelstelling van 20% in 2020 en de daarvan afgeleide norm van 16% emissiereductie in 2020 in Nederland te laag is om zicht te houden op het halen van het 2°C-scenario. Het PBL heeft dit eerder ook al in explicietere woorden aan de regering laten weten in het rapport dat Urgenda c.s. thans als **productie U92** bij repliek overleggen, waarin het PBL stelt (p.10):

*"According to the Intergovernmental panel on Climate Change (IPCC) Fourth Assessment report (AR4), Annex 1 emission reduction targets of 25 to 40% below 1990 levels in 2020 would be consistent with stabilising long-term levels of*

---

<sup>196</sup> IPCC WGII AR5 Chapter 1, p.22 (productie U76)

*greenhouse gas concentration levels at 450 ppm CO<sub>2</sub> equivalent. This concentration level has a reasonable chance (50%) of avoiding an increase in global average temperature of more than 2°C. Even in the high pledge scenario (assuming all high reduction pledges are implemented...), this range will not be met.”*<sup>197</sup>

505. Er kan dus in het geheel geen discussie zijn over de vraag of Nederland in 2020 wel voldoende gereduceerd zal hebben om op een geloofwaardig traject van een opwarming van 2 graden of minder te blijven. Het eenduidige antwoord op die vraag is een volmondig nee. De Staat stelt ook niet in haar antwoord dat wat de Staat nu en vóór 2020 voornemens is te doen wél genoeg zou zijn om op het traject van 2 graden te blijven.
506. Wat de Staat in essentie zegt is dat het klopt dat Nederland in 2020 niet gedaan zal hebben wat nodig is om de twee graden-norm te respecteren maar dat de Staat tussen 2020 en 2030 een inhaalslag zal maken zodat Nederland in 2030 met een 40% reductie wel zal voldoen aan wat nodig is om de norm te respecteren. Urgenda c.s. menen dat de rechtbank om vele redenen niet mee kan gaan in die redenering, onder meer:
- Omdat volgens het IPCC met het huidige reductiebeleid het niveau van 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq waarschijnlijk al in 2030 bereikt wordt en er dus met de grootst mogelijke urgentie ambitieuzere doelstellingen moeten worden geïmplementeerd.
  - Omdat door het uitstellen van de noodzakelijke emissiereducties, de komende jaren onnodig veel broeikasgassen aan de atmosfeer toegevoegd blijven worden waardoor willens en wetens het grote risico wordt genomen dat de emissiereducties die vanaf 2020 zullen plaatsvinden onvoldoende zijn om dit nog te kunnen compenseren.
  - Omdat het risico van een opwarming van meer dan 2 graden nu al groot is en met verder uitstel alleen maar groter wordt.
  - Omdat de kosten van klimaatbeleid aanzienlijk zullen toenemen (zie o.m. de dagvaarding onder 3.9) indien ambitieuzere maatregelen tot na 2020 worden uitgesteld. Daardoor wordt het risico op het niet halen van de doelstelling ook

---

<sup>197</sup> PBL, Evaluation of the Copenhagen Accord: Chances and risks for the 2°C climate goal, p.10

- op financiële gronden vergroot, bijvoorbeeld omdat het noodzakelijke beleid onbetaalbaar wordt, of omdat vanwege de hoge kosten het moeilijker wordt voor het noodzakelijke beleid voldoende maatschappelijk draagvlak te vinden.
- Omdat elk jaar dat de ambitie niet wordt opgeschroefd betekent dat de planning alsook de afhankelijkheid van toekomstige technologieën voor het kunnen halen van de 2 graden-doelstelling zodanig strak en kritiek wordt dat tegenslag bij de implementatie van beleid of tegenslag in de ontwikkeling van nieuwe technologieën de facto zal betekenen dat het halen van de 2 graden-doelstelling onmogelijk wordt. Er is met andere woorden nu al nauwelijks meer sprake van een 'margin of error' of voor 'learning by doing' (zie ook de dagvaarding onder 372).
  - Omdat 40% emissiereductie in 2030 volgens het PBL niet genoeg is, zelfs niet in het scenario dat wordt aangenomen dat later deze eeuw technologieën beschikbaar zullen komen die nu nog niet bestaan of geïmplementeerd kunnen worden;
  - Omdat er geen goede reden is waarom een opgave die toch moet gaan plaatsvinden uitgesteld zou mogen worden, zeker niet indien men de ernst en omvang van de risico's in acht neemt die van die vertraging het gevolg zullen zijn.
  - Omdat het feit dat voor 2030 een target kan worden gesteld, mits deze ook voldoende hoog zou zijn en juridisch afdwingbaar zou zijn (anders blijven het papieren beloften) niet betekent dat er niet ook een adequate target voor 2020 zou moeten gelden.
  - Omdat niet is in te zien waarom de door Urgenda c.s. gevorderde doelstelling voor 2020 en een daarop voortbouwende doelstelling voor 2030 niet naast elkaar zouden kunnen bestaan, net zo goed als ook de doelstelling voor 2020 en 2050 naast elkaar bestaan, elkaar niet uitsluiten en zelfs naast elkaar moeten staan. Het halen van de eerste doelstelling (2020) is immers noodzakelijk om de tweede (2050) te kunnen halen. Daar mogen best tussentijdse doelstellingen voor 2030 of 2040 aan toegevoegd worden, zoals ook Duitsland heeft gedaan en hetgeen zelfs sterk toe te juichen is,<sup>198</sup> maar dat doet niet af aan het feit dat de doelstelling van 2020 gehaald moet worden om op het juiste pad te blijven om twee graden te vermijden.

---

<sup>198</sup> Zoals uit de eerder overgelegde productie U87 blijkt, hanteert Duitsland 40% voor 2020, 55% voor 2030, 70% voor 2040 en 80-95% voor 2050.

- Omdat met onmiddellijke ingang bijsturing door de Staat mogelijk is en de doelstelling voor 2020 van ten minste 25% daardoor nog steeds haalbaar is. De Staat heeft immers een doelstelling van 16% reductie in 2020 (waarvan Urgenda c.s. overigens betwisten dat hij die met de huidige aanpak gaat halen) en het ophogen van die doelstelling naar ten minste 25% (een sprong met 9%) is mogelijk.
- Omdat de Staat het bewijs van het tegendeel heeft te leveren dat een sprong van ten minste 9% tot aan 2020 niet mogelijk is. Immers, ter vergelijking: het PBL heeft te kennen gegeven dat in 2030 een doelstelling van 45-47% vereist is. De Staat zal dus (ten opzichte van de 16% in 2020) tussen 2020 en 2030 een sprong moeten maken van 29-31% aan extra emissiereductie in 10 jaar. Uitgaande van deze PBL cijfers, is niet in te zien waarom het voor de Staat enzijds niet mogelijk zou zijn om nog vóór 2020 een sprong van ten minste 9% te maken, maar hij wel in staat zou zijn een sprong van 29-31% in 10 jaar tijd te maken.
- Omdat uit het feit dat de Staat dergelijke grote reducties in korte tijd realistisch vindt tevens kan worden afgeleid dat een sprong van 16% naar 40% in 2020 (een sprong van 24% in 6 jaar) niet uitgesloten hoeft te worden mits daar ook maar volledig op ingezet wordt.
- Omdat het hier te allen tijde (wat de Staat noemt) no-regret maatregelen betreft omdat alles wat men vóór 2020 reduceert niet meer na 2020 hoeft te worden gereduceerd. Een 25-40% reductie in 2020 is een no regret maatregel omdat vaststaat, en door de Staat ook erkend wordt (zie 6.30 CvA), dat er na 2020 hoe dan ook nog veel meer gereduceerd zal moeten worden (namelijk tot aan 80-95% in 2050). Er kan bij een veroordeling van de Staat dan ook geen sprake zijn van de situatie dat de rechtbank de Staat iets oplegt dat achteraf voor niets blijkt te zijn geweest.
- Omdat in het licht van al deze omstandigheden niet is in te zien waarom de enkele suggestie van de Staat dat zij het voornemen heeft om zich binnen de EU hard te maken voor een 40% reductie in 2030, Urgenda c.s. het recht zou ontnemen om een doelstelling voor 2020 te eisen die strookt met wat nodig is om de door de Staat zelf gedefinieerde en universeel onderschreven norm van 2 graden te respecteren.

507. Kortom, er zijn vele redenen waarom in het belang van het afwenden van het gevaar de noodzakelijke reducties per 2020 van minimaal 25% ten opzichte van 1990 gehaald moeten worden en, nu dit niet gaat gebeuren zonder rechterlijk dwang, deze reductiedoelstelling voor 2020 in rechte moet kunnen worden afgedwongen door Urgenda c.s. zodat zij zichzelf en hun belangen beschermd weten tegen het gevaar dat het handelen en nalaten van de Staat dreigt teweeg te brengen. Urgenda c.s. menen dat de rechtbank daartoe jegens de Staat ook weinig clementie in acht hoeft te nemen omdat de Staat al sinds 2009 ieder jaar via de rapporten van UNEP erop wordt gewezen dat de emissiedoelstellingen te kort schieten en dat de risico's en kosten daardoor toenemen. Zie het laatste Emission Gap rapport uit 2013 van UNEP (productie U82, p.xi):

*"This report confirms and strengthens the conclusions of the three previous analyses that current pledges and commitments fall short of that [2°C] goal. It further says that, as emissions of greenhouse gases continue to rise rather than decline, it becomes less and less likely that emissions will be low enough by 2020 to be on a least-cost pathway towards meeting the 2°C target. As a result, after 2020, the world will have to rely on more difficult, costlier and riskier means of meeting the target – the further from the least-cost level in 2020, the higher these costs and the greater the risks will be."* (onderstreping adv.)

#### **10.4 Hogere reducties vóór 2020 is het meest kosteneffectieve scenario**

508. Uit het voorgaande citaat volgt nogmaals dat hogere reducties vóór 2020 het meest kosteneffectieve pad zijn. Urgenda c.s. verwijzen daartoe voorts naar onder meer de in de dagvaarding behandelde stellingen van het Internationaal Energie Agentschap<sup>199</sup> alsook naar hetgeen hierboven in deze repliek is behandeld<sup>200</sup> waaruit blijkt dat hogere emissiereducties vóór 2020 kosteneffectiever zijn dan hogere emissiereducties ná 2020. Het gaat dan om de kosten van de transitie en nog niet eens over de schade die met ambitieuzere reductiedoelstellingen wordt vermeden. Het door Urgenda c.s. geëiste scenario van emissiereducties van 25-40% in 2020 is niet alleen het veiligste scenario dat materiële schade en schade

<sup>199</sup> Hoofdstuk 3.9 van de dagvaarding.

<sup>200</sup> Zie o.m. alinea 84 CvR: "Delaying further action, even to the end of the current decade, would therefore result in substantial additional costs in the energy sector."

aan de gezondheid en het leven voorkomt, maar het is ook het meest kosteneffectieve scenario.

509. Dat gegeven is heel bijzonder, zoals ook al aangegeven bij de behandeling van het voorzorgsbeginsel, omdat het normaliter zo is dat het treffen van extra veiligheidsmaatregelen ook extra geld kost en dus een extra aanspraak op de publieke middelen. In relatie daarmee wordt dan een bepaalde mate van beleidsvrijheid door de Staat geclaimd omdat hij over de verdeling van die middelen gaat. Dat argument gaat in deze zaak bij voorbaat al niet op omdat de Staat de publieke middelen juist benadeeld door niet de door Urgenda c.s. geëiste reductie maatregelen te treffen. De Staat verzuimt de preventie- en voorzorgsmaatregelen te treffen die nodig zijn en mist daarmee ook nog eens de kans om dit op de meest kosteneffectieve wijze te doen.

510. In het licht van de Kelderluikcriteria kan men dan ook eenvoudig vaststellen dat hetgeen geëist wordt ook proportioneel is om als maatregelen te treffen.<sup>201</sup> Dat laat onverlet dat Urgenda c.s. menen dat zelfs als het nemen van extra veiligheidsmaatregelen vóór 2020 minder kosteneffectief zou zijn dan het nemen van maatregelen ná 2020 - quod non - dat ook dan hun vorderingen proportioneel zijn gelet op de aanzienlijke risico's voor de gezondheid en het leven van de mens en de schade aan zaken die daarmee wordt vermeden. Maar nogmaals, extra veiligheid bovendien de schijnveiligheid die de Staat thans biedt kost in dit geval minder en niet meer.

## **10.5 Adaptatie is geen surrogaat voor mitigatie**

---

<sup>201</sup> Zie in dat verband ook onder meer het rapport ClimateCost (productie U68, p.14), waaruit blijkt dat de gebruikte modellen laten zien dat de opbrengsten van het beperken van de gemiddelde wereldtemperatuur tot 2 graden groter zijn dan de kosten van agressieve mitigatie ("aggressive mitigation") die daarvoor nodig is. Zie ook het IPCC (productie U67, p.20): "*Throughout the 21st century, climate-change impacts are projected to slow down economic growth.*" Zo ook de Staatssecretaris (productie U78, p.7): "*het [is] wel duidelijk dat zonder adequaat klimaatbeleid de klimaatverandering in de toekomst forse economische effecten zal hebben.*" Zie ook Enneking en de Jong (productie U61, p.1546): "*de kosten van het thans nemen van voorzorgsmaatregelen zijn aanzienlijk lager dan wanneer men later handelt of in het geheel niet handelt.*" En UNEP verklaart (productie U82, p.xiii): "*so-called later-action scenario's have... greater costs of mitigation in the medium- and long term, and greater risks of economic disruption.*"

511. Vanwege de vertraging van 30 tot 50 jaar tussen de uitstoot van emissies en de opwarming die daarvan het gevolg is, is adaptatie belangrijk. Er komt immers de komende decennia nog veel meer opwarming op ons af dat niet meer voorkomen kan worden.
512. Vanwege die vertraging geeft het IPCC aan dat zelfs bij de meest stringente mitigatiescenario's, klimaatverandering onvermijdelijk meer impact zal gaan hebben op de samenleving, waardoor adaptatie hoe dan ook noodzakelijk is.

*"Even the most stringent mitigation efforts cannot avoid further impacts of climate change in the next few decades, which makes adaptation unavoidable."* <sup>202</sup>

513. Maar dat betekent echter niet dat adaptatie een surrogaat voor mitigatie is en het betekent ook niet dat adaptatie de (eind)oplossing van het klimaatprobleem is, zoals de Staat in zijn verweer lijkt te stellen (met name in relatie tot de 'margin of appreciation'). Er zijn namelijk vele limieten en beperkingen aan wat mogelijk is op adaptatiegebied.
514. Ten eerste zijn er grenzen aan de adaptatiemogelijkheden van de samenleving en van de natuur en de ecosystemen op het veranderend klimaat. De Algemene Rekenkamer zegt daarover (productie U12, p.5):

*"Als de uitstoot van broeikasgassen niet voldoende wordt verminderd, zal de temperatuur op aarde verder stijgen en wordt de noodzaak tot adaptatie groter. De adaptatiemogelijkheden zijn echter beperkt. Het grootste deel van de organismen en ecosystemen is slecht in staat om zich aan te passen aan een veranderend klimaat. Mitigatie blijft dus nodig."*

In dat verband wordt ook nogmaals terugverwezen naar artikel 2 van het VN Klimaatverdrag waaruit blijkt dat de twee graden-grens ook is bedoeld om dit risico van onmogelijkheid tot aanpassing van organismen en ecosystemen te beperken.

515. Ook het IPCC benadrukt dat er grenzen aan adaptatie zijn:

---

<sup>202</sup> IPCC WGII AR5 Chapter 1 p.14 (productie U76)

*"Synthesis of evidence across sectors and sub-regions confirm that there are limits to adaptation from physical, social, economic and technological factors [high confidence]"*<sup>203</sup>

*"responding to climate-related risks involves decision-making in a changing World, with continuing uncertainty about the severity and timing of climate change impacts and with limits to the effectiveness of adaptation (high confidence)."*<sup>204</sup>

Bovendien geldt volgens het IPCC dat naarmate de temperatuur verder stijgt, de adaptatiemogelijkheden steeds beperkter worden:

*"Greater rates and magnitude of climate change increase the likelihood of exceeding adaptation limits that emerge from the interaction among climate change and biophysical and socioeconomic constraints (high confidence)."*<sup>205</sup>

516. Een voorbeeld van een omstandigheid die tot beperkte adaptatiemogelijkheden leidt naarmate de temperatuur oploopt is de distributie en hoeveelheid zoetwater die nog beschikbaar blijft na verdere opwarming. Daar waar de grenzen van een duurzaam gebruik van oppervlakte en grondwater in een regio bereikt zijn, zal volgens het IPCC bij verdere opwarming sprake zijn van een adaptatiebeperking. Bedrijven die van zoetwater in hun productieprocessen afhankelijk zijn zullen zich dan in geval van verminderde toevoer van water of langere termijn schaarste van water vanwege droogte, niet makkelijk meer kunnen aanpassen. Ook zal een verminderde waterhoeveelheid of verslechterde waterkwaliteit als gevolg van klimaatverandering het adaptatievermogen van de landbouw aantasten.<sup>206</sup> Aldus kunnen situaties ontstaan waarin bedrijven, mensen en landbouw allemaal afhankelijk worden van een te beperkte hoeveelheid water terwijl aanpassing daarop maar beperkt mogelijk is. Het IPCC geeft daarbij voorbeelden, waaronder deze:

---

<sup>203</sup> IPCC WGII AR5 Chapter 23, p.3 (**productie U93**)

<sup>204</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.9. (productie U67)

<sup>205</sup> IPCC WGII AR5 Technical Summary p.33 (productie U65) and Summary for Policymakers, p.28 (productie U67)

<sup>206</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.15 (**productie U94**)



*"For example, projected climate change impacts in Europe indicate that increasing irrigation needs will be constrained by reduced runoff, demand from other sectors, and economic costs. As a consequence, by the 2050's farmers will be limited by their inability to use irrigation to prevent damage from heat waves to crops."* <sup>207</sup>

517. Er zijn dus grenzen aan wat bij adaptatie mogelijk is en dat geldt zeker voor harde grenzen zoals tipping points. Kenmerk van een tipping point is namelijk dat het onomkeerbaar en (daarmee) onbeheersbaar is. <sup>208</sup> Op het moment dat bijvoorbeeld een onomkeerbaar smeltproces van het landijs op Groenland en Antarctica ontstaat, zal de zeespiegelstijging steeds verder versnellen en oplopen waarna op enig moment adaptatie van laaggelegen gebieden in de wereld zoals Nederland, hun grenzen van (betaalbare, haalbare, verzekerbare etc.) adaptatie bereiken. Ook rijke landen met een hoge mate van adaptatie blijven kwetsbaar.

IPCC: *"(...) even societies with high adaptive capacity can be vulnerable to climate change, variability, and extremes."* <sup>209</sup>

518. Om die redenen is mitigatie fundamenteel noodzakelijk aldus het IPCC:

*"Prospects for climate-resilient pathways for sustainable development are related fundamentally to what the World accomplishes with climate-mitigation (high confidence)."* <sup>210</sup>

519. Het IPCC voegt daar ook aan toe dat mitigatie essentieel is om zoveel mogelijk mogelijkheden tot adaptatie open te houden, en daarmee de limieten en beperkingen van adaptatie dus zoveel mogelijk te voorkomen.

*"Since mitigation reduces the rate as well as the magnitude of warming, it also increases the time available for adaptation to a particular level of climate change,*

---

<sup>207</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.23 (productie U94)

<sup>208</sup> IPCC WGII AR5 Technical Summary p.35 (productie U65)

<sup>209</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 1, p.14 (productie U76)

<sup>210</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.28 (productie U67)

*potentially by several decades. Delaying mitigation actions may reduce options for climate-resilient pathways in the future.”* <sup>211</sup>

520. Ook het in de dagvaarding reeds aangehaalde EU Witboek inzake de aanpassing aan de klimaatverandering (productie U16) geeft aan dat de mitigatiestrategie voorop staat en de adaptatiestrategie ertoe dient om datgene wat niet voorkomen meer kan worden op te vangen:

*“De strijd tegen de klimaatverandering vergt twee soorten maatregelen. Eerst en vooral moeten we onze uitstoot van broeikasgassen verminderen (d.w.z. mitigatiemaatregelen nemen) en op de tweede plaats moeten we aanpassingsmaatregelen nemen om met de onvermijdelijke effecten om te gaan”*  
212

521. Het feit dat de twee graden-grens is gesteld geeft ook aan dat de landen bij het VN Klimaatverdrag inzien dat de primaire taak is om een te grote opwarming te voorkomen en dat is dan ook het centrale doel van het VN Klimaatverdrag. Klimaatadaptatie krijgt daarbij veel minder aandacht en kan door de Staat nu niet opeens naar voren geschoven worden als de centrale oplossing tegen het gevaar dat een meer dan twee graden opwarming met zich meebrengt.
522. In het licht van de Kelderluikcriteria is het ook om vele andere redenen geen oplossing omdat, als er niet effectief en in de mate die noodzakelijk is gemitigeerd wordt (waardoor de Nederlandse samenleving, eisers en toekomstige generaties worden blootgesteld aan groot gevaar) dan is op geen enkele wijze zeker dat effectieve bescherming tegen dat gevaar door adaptatie mogelijk is. Niet alleen vanwege de hierboven besproken grenzen en beperkingen aan adaptatie maar ook omdat in het geheel niet zeker is of de overheid (in geval van de noodzakelijke publieke adaptatiemaatregelen) dan wel de burgers (in de gevallen dat particulieren en bedrijven geacht worden zelf adaptatiemaatregelen te treffen, bijvoorbeeld aan hun huis of bedrijfspand) wel over voldoende (financiële) middelen beschikken om zich de noodzakelijke adaptatie te permitteren.

---

<sup>211</sup> IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, p.28 (productie U67)

<sup>212</sup> Witboek EU inzake klimaatadaptatie, p.4, productie U16.

523. Ook het IPCC waarschuwt voor de economische en financiële beperkingen die op termijn kunnen ontstaan en die de mogelijkheden tot adaptatie van de overheid en van particulieren in geïndustrialiseerde landen kan beperken:

*"Institutions in developed nations face constraints in funding adaptation options despite their comparatively high adaptive capacity. For example, Jantarasami et al (2010) report that staff from U.S. federal land management agencies identified resource constraints as a key barrier to adaptation. Similarly, surveys and interviews with state and local government representatives in Australia indicate that the costs of investigating and responding to climate change are perceived to be significant constraints on adaptation at these levels of governments."*<sup>213</sup>

524. En als de Staat de middelen al zou hebben, is daarmee nog niet gezegd dat zij deze daadwerkelijk te zijner tijd zal aanwenden voor adaptatiemaatregelen of dat zij dit voldoende adequaat en voldoende tijdig zal doen. Volgens het IPCC zijn er namelijk vele institutionele redenen waardoor het maar zeer de vraag is of te zijner tijd effectief door overheden gehandeld zal (kunnen) worden vanwege een gebrek aan informatie, kennis en inzicht bij veel overheden van de te bestrijden gevaren, vanwege een slechte coördinatie tussen de verschillende departementen binnen overheden bij de aanpak van deze nieuwe overheidstaak, vanwege onvoldoende aangepaste regelgeving etc.<sup>214</sup> De Algemene Rekenkamer heeft zich in die zin nota bene nu al kritisch uitgelaten over het Nederlands adaptatiebeleid (zie productie U 12).

525. De Staat kan dus wel zeggen dat ze bescherming kan bieden via adaptatiemaatregelen maar om vele redenen is duidelijk dat die beschermingsmogelijkheid beperkt is en bovendien van zoveel omstandigheden afhankelijk dat daadwerkelijke uitvoering daarvan niet te garanderen is, laat staan de effectiviteit ervan. Daarbij komt nog dat de Staat vele adaptatiemaatregelen niet zelf zal willen of kunnen uitvoeren. Gaat hij de irrigatiewerken van boeren betalen om droogtes op te vangen of hun gedeelde winsten als gevolg van door toenemende extreme weersomstandigheden verloren gegane oogsten? Gaat hij bejaarden in hun woning van airconditioning, zonweringen en andere voorzieningen

---

<sup>213</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.17 (productie U94)

<sup>214</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.19 (productie U94)

voorzien zodat zij zich beter kunnen wapenen tegen hittestress? Gaat hij aan hen een vergoeding toekennen voor de hinder en de gezondheidsklachten die aanhoudende hitteperiodes met zich mee brengen? Het antwoord daarop is natuurlijk neen. Veel adaptatiemogelijkheden kan de Staat helemaal niet verzorgen en dus schuift de Staat een aanzienlijke last door naar particulieren en bedrijven. Zijn zij wel in staat om de noodzakelijke adaptatiemaatregelen te treffen en/of te bekostigen, om bijvoorbeeld irrigatievoorzieningen te treffen e.d.? Sommigen wel, maar sommigen ook niet. En als mensen al de mogelijkheden en de middelen hebben om zich te beschermen, nemen ze die maatregelen om zichzelf te beschermen dan ook? Volgens het IPCC is dat maar zeer de vraag omdat de meeste mensen blijkens onderzoek de gevaren zullen onderschatten en denken weerbaarder te zijn dan ze in werkelijkheid zijn.<sup>215</sup>

526. Dat is precies wat door het IPCC, de VN Mensenrechtenraad en anderen bedoeld wordt als ze er op wijzen dat de zwakken en de armen in de samenleving de grootste lasten van klimaatverandering zullen dragen. Zij zullen als het ware door de Staat aan hun lot overgelaten (moeten) worden omdat de Staat niet de mogelijkheid zal hebben om iedereen van een adaptatiestrategie te voorzien en deze te bekostigen. Nu al zijn daar voorbeelden in geïndustrialiseerde landen van te zien, zoals de boeren in Australia waarvan velen vanwege de crisis de middelen niet hebben om zich aan te passen aan de langdurige droogteperiodes, aldus het IPCC.<sup>216</sup> Zo zal het op enig moment ook in Nederland gaan. Wat is daar de rechtvaardiging voor als de ergste gevolgen van klimaatverandering gewoon voorkomen kunnen worden door een adequaat klimaatbeleid te voeren en andere landen ook met alle voor de Staat beschikbare middelen aan te spreken op die noodzaak tot stringente emissiereductie?<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.18 (productie U94)

<sup>216</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.16, " *that prevailing economic conditions have an important influence on the capacity of Australian farmers to cope with drought.*"

<sup>217</sup> Zie in dat verband ook de aan het slot van deze conclusie nog aan te halen EHRM-zaak *Ilascu v. Moldavië en Rusland* waar het Hof oordeelde dat Moldavië verplicht was "to take the diplomatic, economic, judicial or other measures that is in its power to take and are in accordance with international law, to secure to the applicants the rights guaranteed by the convention." Dat impliceert de plicht voor de Staat om desnoods ook andere landen diplomatiek, economisch en juridisch aan te spreken indien dat voor de bescherming van de grondrechten van onderdanen noodzakelijk is.

527. Adaptatie betekent ook dat de kosten van het huidige nalatig handelen worden doorgeschoven naar volgende generaties. Omdat de huidige generatie niet aan de mitigatie zou willen doen in een mate die evident nodig is, zouden de toekomstige generaties worden opgezadeld met de hoge kosten die bij adaptatie horen alsook de aanzienlijke risico's dat die adaptatiemaatregelen onvoldoende zullen zijn om het gevaar echt af te wenden. Hoe rechtvaardig is dat en hoe past dat in het beeld van duurzame ontwikkeling zoals de Staat dat voorstaat en zoals in het VN-Klimaatverdrag, het VWEU en andere rechtsbronnen verankerd is door de Staat? Ook het IPCC stelt die terechte vraag in relatie tot adaptatiestrategieën:

*"Climate change, and the need for adaptation, unfairly shifts burdens onto future generations, contradicting the principle of intergenerational equity. This raises ethical and justice questions since benefits are extracted from the global environment by those who do not bear the burden of that extraction (UNEP, 2007)"*

<sup>218</sup>

## **10.6 Conclusie over mitigatie en adaptatie**

528. Met hetgeen in hoofdstuk 10 behandeld is, mag duidelijk zijn:

- dat de door Urgenda c.s. per 2020 gevorderde emissies noodzakelijk zijn om uitzicht te behouden op de twee graden-doelstelling;
- dat deze reductievorderingen haalbaar zijn, bovendien het meest kosteneffectief en daarmee dus de minste aanspraak op de publieke middelen wordt gemaakt;
- dat een eventuele doelstelling voor 2030 niets afdoet aan de noodzaak van de gevorderde reducties in 2020;
- dat een reductie van 40% in 2030 niet voldoende is om op het traject van 2 graden te blijven terwijl de aannames waarop die doelstelling is gebaseerd door het IPCC zeer betwijfeld worden;
- dat adaptatie geen surrogaat is voor de gevorderde reductiedoelstellingen.

---

<sup>218</sup> IPCC WGII AR5, Chapter 16, p.30 (productie U94)

## **HOOFDSTUK 11**

### **DE VORDERINGEN VAN URGENDA C.S.**

#### **11.1 Over de vorderingen**

529. Het verweer van de Staat in zijn conclusie van antwoord geeft Urgenda c.s. aanleiding om hun eisen te wijzigen. In dit hoofdstuk zullen zij hun (nieuwe) vorderingen zoals die thans komen te luiden, toelichten en reageren op het verweer van de Staat tegen hun vorderingen.

#### **11.2 De gevorderde verklaringen voor recht (nieuw)**

530. Urgenda c.s. menen dat er goede en overtuigende argumenten zijn om het door hen gevorderde reductiebevel toe te wijzen. Zij realiseren zich niettemin dat zij daarmee hoog inzetten. Om niet op één paard te wedden, zullen zij daarom hun vorderingen vermeerderen. Daarbij gaat het met name om diverse verklaringen voor recht die een aantal deelvragen aan de orde stellen die de rechtbank toch al dient te beantwoorden als opstap naar het door Urgenda c.s. gevorderde reductiebevel.

531. In de gevorderde verklaringen voor recht zit dan ook een zekere opbouw, die uitmondt in een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt indien hij niet per 2020 een reductie van 40% althans 25% realiseert, althans een reductie van minstens 40% per 2030. Deze laatste subsidiaire vordering stellen Urgenda c.s. met grote aarzeling en zeker contra coeur in. Zo een beperkte Nederlandse reductie van 40% in 2030 is volgens hen en de wetenschappelijke literatuur waarop zij zich hebben beroepen, niet voldoende om te zorgen dat ook Nederland een geloofwaardig pad blijft volgen naar het halen van de twee graden-doelstelling.

532. Maar belangrijker misschien: met deze vordering lijken Urgenda c.s. hun eigen stelling te ondermijnen dat een reductie van 25-40% per 2020 noodzakelijk is en lijken zij toe te geven dat ook een reductie van 40% per 2030 nog wel goed genoeg is. Ondermijnen zij hiermee niet zelf de vordering waar het hen het meest om te doen is?

533. De situatie is dat de Staat ook in deze procedure van geen enkele reductieverplichting wil weten boven zijn internationale verplichtingen, ook al is algemeen erkend en aanvaard dat er een grote kloof gaapt tussen hetgeen volgens de wetenschap noodzakelijk is en hetgeen waarover in de internationale politiek overeenstemming kan worden bereikt. Dat de Nederlandse uitstoot per capita tot de hoogste ter wereld behoort en de ons omringende vergelijkbare landen reducties per 2020 nastreven die binnen de 25-40% bandbreedte liggen, lijkt de Staat in het geheel niet relevant te vinden. Gegeven die situatie menen Urgenda c.s. dat *elk* rechterlijk reductiebevel aan de Staat als winst moet worden beschouwd, ook een reductiebevel dat eigenlijk ontoereikend is. De reductiewinst die daarmee gehaald wordt mag dan op zichzelf ontoereikend zijn, maar zo een uitspraak maakt wel een eind aan de impasse waarin het klimaatdossier niet alleen, maar wel met name, in Nederland verkeert. Zo een uitspraak zou ook een signaal zijn van de rechterlijke macht aan de politieke staatsmachten om hun verantwoordelijkheid te nemen omdat hij dat anders zal doen.
534. Voor de onderbouwing van hun subsidiaire reductiepercentage van 40% in 2030 verwijzen Urgenda c.s. naar hetgeen de Staat zelf schetst als het door hem nagestreefde reductiebeleid. Zie conclusie van antwoord, alinea 2.17, 6.27 en 6.29, met name ook 6.32, 6.34 en 6.37. Daaruit blijkt dat de Staat zelf van oordeel is dat per 2030 een reductie van minimaal 40% gerealiseerd zou moeten zijn, zonder gebruik te kunnen maken van in het buitenland verkregen emissierechten. Urgenda c.s. menen dat de Staat er dan geen rechtens steekhoudend bezwaar tegen kan hebben, dat de rechter aan dit beleidsvoornemen het vrijblijvend karakter ontnemt en een dienovereenkomstig reductiebevel aan de Staat oplegt.
535. De kernvraag van deze procedure is: is het totaalvolume van de Nederlandse broeikasgasemissies onrechtmatig? De daarop volgende vraag is, of de Staat verantwoordelijkheid draagt voor die emissies, in die zin dat na verkeersopvattingen dat totaalvolume aan de Staat kan worden toegerekend.
536. Urgenda c.s. stellen zich op het standpunt dat het totaalniveau van de Nederlandse broeikasgasemissies inderdaad onrechtmatig want bovenmatig hoog is, aangezien de Nederlandse broeikasgasemissies per hoofd van de bevolking (per capita) behoren tot de hoogste ter wereld; dat Nederland daarom per hoofd van de

bevolking onevenredig c.q. bovenmatig veel bijdraagt aan het mondiale collectieve veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering met ernstige en mogelijk zelfs catastrofale gevolgen. In het feit dat ook de Nederlandse regering meent dat de Nederlandse emissies uiterlijk per 2050 met 80-95% gereduceerd moeten worden als Nederlandse bijdrage aan een wereldwijde inspanning om een dreigende gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, ligt volgens Urgenda c.s. een erkenning van de Staat besloten dat het huidige Nederlandse emissieniveau inderdaad onrechtmatig is vanwege de ernstige risico's en gevaarstelling die dit emissieniveau, gezien in zijn context, veroorzaakt, althans daaraan bijdraagt. Dit totaalniveau van de Nederlandse broeikasgasemissies kan naar de in het maatschappelijk verkeer geldende opvattingen aan de Staat worden toegerekend. Anders gezegd: dit onrechtmatige emissieniveau komt voor rekening van de Staat en de Staat draagt daarvoor verantwoordelijkheid (zie daarover uitgebreider: hoofdstuk 7 van deze conclusie van repliek).

537. Dit onrechtmatige en aan de Staat toe te rekenen Nederlandse emissieniveau is meer in het bijzonder ook onrechtmatig *jegens* Urgenda c.s. en zij hebben daarom belang bij de door hen gevorderde verklaringen voor recht.
538. Waar het gaat om de positie van Stichting Urgenda wordt in dit verband herhaald dat Stichting Urgenda krachtens haar statuten de transitie naar een duurzame, dat wil zeggen volhoudbare samenleving nastreeft. Het streven naar en verwezenlijken van (de transitie naar) een duurzame samenleving geldt daarmee – onbestreden door de Staat - als een belang dat Stichting Urgenda het hare mag noemen en waarvoor zij in rechte kan opkomen.
539. Een emissieniveau dat bijdraagt aan een gevaarlijke klimaatverandering die de ecosystemen en de menselijke gemeenschappen bedreigt, brengt ernstig nadeel toe aan het streven van Stichting Urgenda om een duurzame, volhoudbare, samenleving tot stand te brengen en maakt zelfs al haar inspanningen en streven op dit gebied illusoir. Zo een emissieniveau brengt daarom ernstig nadeel toe aan de belangen van Stichting Urgenda. Zo een emissieniveau is daarmee in het bijzonder ook onrechtmatig *jegens* Stichting Urgenda<sup>219</sup> en Stichting Urgenda heeft

---

<sup>219</sup> Zie ook hoofdstuk 9 van deze conclusie van repliek, over de vraag waarom Stichting Urgenda ontvankelijk is omdat haar belangen in het geding zijn



daarom voldoende belang om in rechte tegen dat emissieniveau op te kunnen komen.

540. Waar het gaat om de positie van de Nederlandse burgers voor wie Stichting Urgenda optreedt als procesvertegenwoordiger wordt in dit verband herhaald dat zij – om de vele redenen als weergegeven in hoofdstuk 4.3 en voorts onder meer vanwege de lage ligging van Nederland aan de zee bij de monding van grote Europese smeltwaterrivieren - bijzonder kwetsbaar zijn voor een gevaarlijke klimaatverandering. Een Nederlands emissieniveau dat bovenmatig bijdraagt aan het veroorzaken van een gevaarlijke klimaatverandering, is daarom in het bijzonder ook *jegens hen* onrechtmatig. Zij hebben eveneens voldoende belang om daartegen op te komen. Dit geldt temeer waar de Nederlandse overheid voor dat emissieniveau verantwoordelijk is en diezelfde Nederlandse overheid op grond van artikel 2 en artikel 8 EVRM juist ten aanzien van deze Nederlandse ingezetenen een bijzondere zorgplicht heeft tot bescherming van een aantasting van hun leefmilieu.
541. Urgenda c.s. concluderen dat de gevorderde verklaring voor recht dat het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig is en dat de Staat daarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is, voor toewijzing in aanmerking komt.
542. De Staat heeft tegen de verklaring voor recht die door Urgenda c.s. nog in de dagvaarding werd gevorderd, aangevoerd dat Urgenda c.s. niet ontvankelijk zijn in een vordering tot verklaring voor recht, omdat zij – indien hun overige vorderingen worden afgewezen - onvoldoende zelfstandig belang meer bij deze vordering zouden hebben (CvA, alinea 12.25 t/m 12.27). Dit verweer faalt.
543. Stichting Urgenda heeft er groot en zelfstandig belang bij dat door de rechter zal worden vastgesteld dat het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig hoog is, en dat de Staat daarvoor verantwoordelijk is. Zo een vaststelling door de rechtbank van de onrechtmatigheid van het Nederlandse emissieniveau en de verantwoordelijkheid van de Staat daarvoor kan en zal door Stichting Urgenda worden gebruikt om het publiek te informeren over de ernst, urgentie en gevaren van de dreigende klimaatverandering. De uitbreiding van het aantal verklaringen voor recht is met name ook daarvoor bedoeld. Deze vragen preluderen bijvoorbeeld ook al op de nieuwe vordering van Urgenda c.s. dat de rechtbank de Staat zal

bevelen de Nederlandse burgers adequaat te informeren over en te waarschuwen voor de realiteit, omvang, ernst en urgentie van het klimaatprobleem. Daarmee wil zij bij het publiek begrip en (politiek) draagvlak creëren voor het nemen van de benodigde (reductie)maatregelen, mede ter bevordering van de door haar nagestreefde transitie naar een duurzame samenleving. Het creëren van zulk draagvlak ziet Stichting Urgenda als een belangrijk middel om haar doelstellingen te realiseren: niet voor niets is haar motto: "Samen Sneller Duurzaam"<sup>220</sup>. Niet voor niets staat in haar statuten dat zij een duurzaamheidsplatform wil oprichten "als motiverend, wenkend perspectief voor allen".<sup>221</sup>

544. Verder is van belang dat de Hoge Raad in meer algemene zin heeft geoordeeld dat een verklaring voor recht kan strekken tot genoegdoening (HR 19 maart 2010, NJ 2010/172 rov 3.6 Chipshol/Staat). Ook om die reden hebben Urgenda c.s. voldoende zelfstandig belang bij de gevorderde verklaring voor recht.
545. Het belang van Urgenda c.s. bij de gevorderde verklaringen voor recht is voorts gelegen in het feit dat een verklaring voor recht de Staat (ook bij het achterwege blijven van een bevel tot uitvoering van reductiemaatregelen) zal nopen tot het treffen van maatregelen die geëigend zijn om die onrechtmatigheid weg te nemen. De Hoge Raad heeft in enkele arresten expliciet bepaald dat ook in de gevallen dat het de rechter niet is toegestaan de Staat te veroordelen om tot wetgeving over te gaan, de enkele vaststelling dat de Staat onrechtmatig handelt er toch toe zal moeten leiden dat de Staat maatregelen neemt om die onrechtmatigheid op te heffen.
546. Zie het arrest van de Hoge Raad van 12 mei 1999 (arbeidskostenforfait)<sup>222</sup>:

*"Naar uit het hiervoor overwogene volgt, doet zich hier niet de situatie voor waarin duidelijk is hoe de rechter in het door de discriminerende regeling veroorzaakte rechtstekort zou moeten voorzien, maar zijn ter opheffing van de discriminatie verschillende oplossingen denkbaar en is de keuze daaruit mede afhankelijk van algemene overwegingen van overheidsbeleid. Dit brengt mee dat de rechter niet*

---

<sup>220</sup> Zie ook de dagvaarding, alinea 56

<sup>221</sup> Zie ook de dagvaarding, alinea 53

<sup>222</sup> HR 12 mei 1999, NJ 2000,170

*aanstonds zelf in het rechtstekort behoort te voorzien, maar zulks vooralsnog aan de wetgever dient over te laten. Het middel is derhalve gegrond. Gewezen zij echter op de in 3.15 bedoelde mogelijkheid dat de afweging terzake in de toekomst anders moet uitvallen. De Hoge Raad gaat ervan uit dat de regering met de nodige spoed een wetsontwerp zal indienen dat recht doet aan de op de Nederlandse Staat rustende verdragsverplichtingen op dit punt." (onderstreping adv.)*

547. Zie eveneens de zaak Clara Wichmann tegen de Staat<sup>223</sup>. Daarin werd een bevel tot vaststelling van wetgeving door de Hoge Raad afgewezen maar werd niettemin door de Hoge Raad overwogen dat de staat die wetgeving toch tot stand zou moeten brengen teneinde de onrechtmatige toestand te beëindigen.

548. Door het hof werd dienaangaande als volgt overwogen:

*"Anders dan Clara Wichmann c.s. betogen, verplichten art. 13 EVRM en art. 2 lid 3 IVBPR de rechter niet om, met voorbijgaan aan zijn (grond)wettelijke taak en bevoegdheden, de regering en de Staten-Generaal te dwingen wetgeving tot stand te brengen teneinde het door deze verdragen voorgeschreven resultaat te bereiken. Dit is in ieder geval reeds zo omdat de burgerlijke rechter wel bevoegd is een verklaring voor recht te geven — de rechtbank heeft dit ook gedaan en het hof bekrachtigt dit oordeel — en verwacht mag worden dat de Staat, die rechterlijke beslissingen pleegt na te komen, daaraan de juiste gevolgtrekking zal verbinden door, ook zonder daartoe door dwangmiddelen of sancties te zijn gedwongen, de nodige wetgeving tot stand te brengen. De onderhavige rechtsgang voorziet dan ook wel degelijk in een effectief rechtsmiddel in de zin van art. 2 lid 3 IVBPR (respectievelijk 'daadwerkelijke rechtshulp' in de zin van art. 13 EVRM)."*  
(onderstreping adv.)

549. De Hoge Raad liet dit oordeel van het hof en daarmee de verklaring voor recht in stand met de volgende overweging (rov 4.6.1):

*"Het hof is in rov. 6.19 van het bestreden arrest dan ook terecht tot het oordeel gekomen dat de Staat gehouden is om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk*

---

<sup>223</sup> HR 9 april 2010, NJ 2010/399

toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent en dat de Staat daarbij een maatregel moet inzetten die effectief is en tegelijkertijd de minste inbreuk maakt op de grondrechten van de (leden van de) SGP." (onderstreping adv.)

550. Uit deze jurisprudentie volgt dat zelfs wanneer de rechter geen bevel mag geven tot vaststellen van wetgeving of uitvoeren van maatregelen, een verklaring voor recht dat een bepaalde situatie waarvoor de Staat verantwoordelijk is onrechtmatig is, de Staat noopt tot het treffen van de geëigende maatregelen. Naar aanleiding van alle arresten waarin de Hoge Raad oordeelde dat de Staat onrechtmatig handelde en hij een aanwijzing gaf dat onrechtmatig handelen op te heffen, zijn door de Staat inderdaad – hoewel formeel-juridisch daartoe niet verplicht – de nodige maatregelen (en zelfs: de wetgeving) aangepast<sup>224</sup> <sup>225</sup>. Ook daaruit volgt dat Urgenda c.s. een reëel belang hebben bij de gevorderde verklaring voor recht.
551. Tenslotte: het verweer van de Staat heeft als consequentie dat zelfs bij een door de rechtbank vastgestelde schending van de artikelen 2 en 8 EVRM, aan eisers geen enkele rechtsbescherming wordt geboden, zelfs niet in de zeer beperkte vorm van een verklaring voor recht. Urgenda c.s. menen dat zo een uitkomst in strijd is met artikel 13 EVRM dat een effectieve rechtsbescherming van de grondrechten uit het EVRM eist.
552. Om al deze redenen menen Urgenda c.s. dat zij voldoende belang hebben bij de door hen gevorderde verklaring voor recht.

### **11.3 Het gevorderde reductiebevel**

553. Urgenda c.s. hebben hun reductiebevel iets anders geformuleerd. Daarmee is niet een wijziging maar een precisering bedoeld. Wel is subsidiair in minder grote reductie gevorderd, namelijk een reductiepercentage van 40% per 2030. Voor de toelichting daarop verwijzen Urgenda c.s. naar de alinea's 531 t/m 534 hierboven

---

<sup>224</sup> G. Boogaard, 'Het wetgevingsbevel, over constitutionele verhoudingen en manieren om een wetgever tot regelgeving aan te zetten', diss, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2013, pag. 129

<sup>225</sup> Overigens mag daaruit niet de conclusie worden getrokken dat zo een vordering tot verklaring voor recht dus in wezen een verkapte vordering tot wetgevingsbevel is. Dit volgt uit: HR 7 maart 2014, AB 2014/230 Staat/Norma rov 4.6.2.

(over de verklaring voor recht dat het onrechtmatig is om minder dan 40% per 2030 te reduceren), dat mutatis mutandis ook hier van toepassing is.

554. Indien het Nederlandse emissieniveau inderdaad, zoals Urgenda c.s. stellen, onrechtmatig is want leidt tot c.q. bijdraagt aan een ernstige onrechtmatige gevaarzetting en meer in het bijzonder onrechtmatig is jegens Urgenda c.s., dan volgt uit artikel 3:296 BW dat een door Urgenda c.s. gevorderd bevel dat strekt tot beperking van deze onrechtmatige emissies en daarmee tot vermindering van het gevaar, in beginsel moet worden toegewezen. Het door Urgenda c.s. gevorderde reductiebevel heeft inderdaad die strekking.
555. Op de hoofdregel van artikel 3:296 BW bestaat echter een uitzondering: een zodanig bevel of verbod<sup>226</sup> hoeft niet te worden toegewezen als dit volgt uit de wet, uit de aard van de verplichting of uit de aard van de rechtshandeling. In een aantal uitspraken heeft de Hoge Raad geoordeeld dat onder deze uitzondering valt een vordering die strekt tot een bevel aan de Staat om wetgeving tot stand te brengen. De Hoge Raad motiveerde dit met een beroep op de Trias Politica: een wetgevingsbevel verdraagt zich volgens de Hoge Raad niet met de Nederlandse constitutionele verhoudingen tussen wetgever en rechter. Op die jurisprudentie<sup>227</sup> doet de Staat een beroep ter afwering van het door Urgenda c.s. gevorderde reductiebevel.
556. Het verweer faalt. De Staat miskent eerst en vooral dat Urgenda c.s. niet vorderen dat de Staat wetgeving tot stand zal brengen. Zij vorderen slechts dat de Staat het er toe zal leiden dat het totaalniveau van de Nederlands broeikasgasemissies per 2020 zal zijn gereduceerd met 25-40% ten opzichte van het emissieniveau van 1990.
557. De Staat stelt zich echter op het standpunt (CvA, alinea 12.4 e.v.) dat het gevorderde reductiebevel een verkapte vordering tot wetgevingsbevel inhoudt. De

---

<sup>226</sup> De hoofdregel van artikel 3:296 BW zowel als de uitzondering op die hoofdregel gelden uitsluitend voor vorderingen die een bevel of een verbod inhouden. De uitzondering kan dus niet worden tegengeworpen aan de verklaring voor recht die Urgenda c.s. vorderen in het petitum sub 1. Die vordering is hoe dan ook toewijsbaar als Urgenda c.s. daar voldoende belang bij hebben en het Trias Politica-verweer is niet aan de orde.

<sup>227</sup> Deze jurisprudentie is overigens niet onomstreden maar wordt door Urgenda c.s. in deze procedure niet ter discussie gesteld,

Staat beweert dat de door Urgenda c.s. gevorderde reductiedoelstellingen niet mogelijk zijn omdat het bestaande wettelijke kader daarin niet voorziet.

558. Voor zover de Staat daarmee wil betogen dat de huidige wettelijke kaders een maximum stellen aan wat de Staat mag reduceren, is dat onjuist. De wettelijke kaders houden slechts minimum-verplichtingen in en het staat staten vrij om meer te reduceren.
559. Wellicht wil de Staat daarmee suggereren dat de door Urgenda c.s. gewenste reducties niet mogelijk zijn zonder wetgeving tot stand te brengen. De Staat werkt die stelling echter niet verder uit en licht deze ook niet verder toe. De stelling is ook onhoudbaar.
560. In de eerste plaats: Urgenda c.s. hebben in de hoofdstukken 5.2.3 t/m 5.2.5 van hun dagvaarding uiteengezet dat er tal van manieren zijn waarmee de Staat grote invloed uitoefent op het Nederlandse emissielandschap. Genoemd zijn daarbij het door de Staat gratis uitdelen van de Nederlandse emissierechten en zo nodig het door de Staat bijkopen van buitenlandse emissierechten ten behoeve van de Nederlandse emissies. Wanneer de Staat deze emissierechten niet meer gratis zou uitdelen maar beprijzen, of niet extra emissierechten zou bijkopen of zelfs (al dan niet extra ingekochte) emissierechten onder zich zou houden ('backloading'), zou hij daarmee het Nederlandse emissieniveau beïnvloeden zonder wetgeving tot stand te hoeven brengen. In de dagvaarding is voorts gewezen op het feit dat de Staat veel meer subsidies verstrekt aan 'fossiele energie' dan aan duurzame energie zonder CO<sub>2</sub>-uitstoot. Ook via subsidiebeleid kan de Staat zonder wetgeving tot stand te brengen, het Nederlandse emissieniveau sterk beïnvloeden. In de dagvaarding is er ook op gewezen (hoofdstuk 5.2.3) dat de Staat op grond van reeds bestaande wettelijke bevoegdheden vergunningsvoorschriften kan aanscherpen. De Staat zou beleid kunnen vaststellen dat voorziet in aanscherping van relevante vergunningsvoorschriften en daarmee het Nederlandse emissieniveau kunnen aansturen zonder wetgeving tot stand te hoeven brengen. Dit alles heeft de Staat niet bestreden.
561. In de tweede plaats: in zijn conclusie van antwoord heeft de Staat bovendien zelf gewezen op het Energieakkoord als een belangrijk instrument van zijn

energiebeleid: met het Energieakkoord realiseert de Staat (onder meer) dat oude kolencentrales zullen worden gesloten vanwege hun CO<sub>2</sub>-emissies. In deze conclusie van repliek is al uitgebreid ingegaan op het Energieakkoord en is vastgesteld dat dit inderdaad een instrument is dat door de Staat welbewust is ingezet als alternatief voor het vaststellen van wetgeving (zie hoofdstuk 2 van deze conclusie). Uit de eigen stellingen van de Staat volgt derhalve dat ook zonder wetgeving tot stand te hoeven brengen, de Staat grote invloed kan uitoefenen (en ook daadwerkelijk uitoefent) op het Nederlandse emissieniveau.

562. In de derde plaats: de nieuwe kolencentrales die momenteel in aanbouw zijn, konden vooral worden gebouwd omdat de Staat (de toenmalige ministers) in het verleden, onder grote druk van een lobby van de industrie, politieke toezeggingen had gedaan waarop de Staat later niet meer kon of wilde terugkomen, hoewel de Staat (de opvolgende ministers) die kolencentrales eigenlijk niet (meer) wilde. Zie de reeds als productie U59 overgelegde passages uit het boek van N. Korper, 'Verslaafd aan energie', waarin direct betrokken (oud-)ambtenaren, politici en (oud-)bewindspersonen dit eensgezind verklaren.
563. Ook door het doen van toezeggingen – zonder dat nieuwe wetgeving nodig was voor het kunnen doen van die toezeggingen – blijkt de Staat de facto grote invloed te hebben uitgeoefend op het huidige en toekomstig totaalniveau van de Nederlandse broeikasgasemissies. Urgenda c.s. realiseren zich uiteraard dat het doen van toezeggingen niet tot de 'normale' instrumenten van de overheid behoort. Maar als de facto de bouw van 3 nieuwe kolencentrales in Nederland die 'desastreus zijn voor het klimaat' en waar we 'voor minstens 40 jaar aan vast zitten' zijn oorsprong vindt in toezeggingen die de Staat heeft gedaan aan een lobby van de industrie, dient een verweer van de Staat dat de door Urgenda c.s. gevorderde reducties slechts kunnen worden gerealiseerd door wetgeving tot stand te brengen, niet meer serieus te worden genomen. En overigens: ook het Energieakkoord is in zekere zin tot stand gekomen door een toezegging: de toezegging van de Staat dat bij totstandkoming van het door de Staat gewenst energieakkoord, de kolencentrales vrijgesteld zouden worden van kolenbelasting. Dit, gevoegd bij de dreiging dat de Staat anders wettelijke maatregelen zou treffen ter implementatie van de EER (Energie Efficiëntie Richtlijn), heeft geleid tot het Energieakkoord. Het toont aan: de

Staat blijkt ook zonder wetgeving tot stand te hoeven brengen, een grote invloed en greep te hebben op het Nederlandse emissielandschap.

564. In de vierde plaats: eveneens in deze conclusie van repliek<sup>228</sup> is al de brief ter sprake gekomen die minister Kamp in juli 2014 aan de Kamer heeft doen toekomen (zie eerder al productie U56). In die brief worden door de Staat zelf diverse instrumenten genoemd waarmee hij de CO<sub>2</sub>-emissies van de oude kolencentrales zou kunnen beëindigen. Daaronder het ook al door Urgenda c.s. genoemde aanscherpen van vergunningvoorschriften<sup>229</sup> alsmede het achterhouden van CO<sub>2</sub>-emissierechten, en nog een aantal andere instrumenten (bijvoorbeeld de 'bad bank'-constructie; een variant daarop zou kunnen zijn dat de Staat kolencentrales opkoopt om deze daarna te sluiten) en nog andere instrumenten die allemaal niet het tot stand brengen van wetgeving vereisen.
565. Het verweer van de Staat dat het door Urgenda c.s. gevorderde reductiebevel een verkapt wetgevingsbevel is omdat die reducties uitsluitend kunnen worden gerealiseerd door wetgeving tot stand te brengen, moet op grond van dit alles dan ook worden verworpen.

#### **11.4 De vordering een reductieplan voor te leggen aan het Parlement**

566. In hun vordering in het petitum onder 2. subsidiair van de dagvaarding hebben Urgenda c.s. gevorderd dat de Staat, kort gezegd, op korte termijn een plan van aanpak aan het Parlement zal voorleggen om de door Urgenda c.s. gewenste reducties te realiseren. Urgenda c.s. trekken deze vordering in. De uitbreiding van

---

<sup>228</sup> Zie hoofdstuk 2, met name alinea's 90 en 91.

<sup>229</sup> Voor dit instrument wordt uiteindelijk door de Minister ook gekozen. Een aanscherping van de vergunningvoorschriften die betrekking hebben op de CO<sub>2</sub>-uitstoot is overigens niet toegestaan voor bedrijven die onder het ETS vallen (voor andere bedrijven wel); omdat de oude kolencentrales onder het ETS vallen, wordt daarom gekozen voor aanscherping van de voorschriften die betrekking hebben op rendementseisen. In feite is dit een sluipteg om via strengere en onhaalbare rendementsvoorschriften voor kolencentrales, de CO<sub>2</sub>-emissies van oude inefficiënte kolencentrales te beëindigen.

Het aanscherpen van emissievoorschriften in vergunningen is overigens mogelijk zonder wetgeving tot stand te brengen omdat die bevoegdheid al in de wet is opgenomen (zie de dagvaarding, hfdst. 5.2.3); alleen voor emissienormen voortvloeiend uit wettelijke voorschriften en waarvan niet afgeweken mag worden, ligt dit anders.



het aantal verklaringen voor recht die Urgenda c.s. vorderen, komt beter aan hun belangen en doelstellingen tegemoet. Zij lichten dat toe, mede om de door hen gevorderde verklaringen voor recht te onderbouwen, maar ook als onderbouwing voor hun nieuwe vordering dat de rechter de Staat zal bevelen zijn inwoners gericht en adequaat te informeren over en te waarschuwen voor de klimaatproblematiek.

567. De gedachte van Urgenda c.s. dat zo een rechterlijk bevel om een reductieplan aan het Parlement voor te leggen mogelijk en toewijsbaar is, was losjes geïnspireerd op de zaak Heesch/Reijs (NJ 1981, 456). In die zaak had het college van B&W van Heesch een bepaald voorstel waarbij Reijs een specifiek belang had niet voorgelegd aan de beslissingsbevoegde gemeenteraad, en dit werd aangemerkt als een onrechtmatige daad van de Gemeente. Daaruit volgt dat onder omstandigheden de rechter een rechtsplicht mogelijk oordeelt voor de uitvoerende macht om een voorstel voor te leggen aan het beslissingsbevoegde volksvertegenwoordigde lichaam. Urgenda c.s. meenden voorts dat een bevel aan de Staat om een reductieplan voor te leggen aan het Parlement, zonder bijkomende verplichting om dat plan ook aan te (doen) nemen of aan te bevelen, op geen enkele manier en zeker niet op onaanvaardbare manier ingrijpt in het politieke proces.
568. Met hun vordering in het petitum sub 2, subsidiair wilden Urgenda c.s. vooral bewerkstelligen dat (eindelijk) in het parlement een principiële, diepgaande en openbaar debat zou worden gevoerd, als het gevorderde reductiebevel niet zou worden toegewezen, in ieder geval daarover en over het klimaatprobleem. Zij meenden dat zo een debat het Nederlands publiek zou kunnen doordringen van de omvang, ernst en urgentie van het klimaatprobleem en politiek draagvlak zou creëren voor de reducties die ook volgens de regering 'eigenlijk' nodig zijn.
569. De Staat meent echter (CvA, alinea 12.19) dat met deze vordering van Urgenda c.s. wel degelijk het primaat van de uitvoerende macht doorkruist wordt. In wezen is dit verweer een variant van het Trias Politica verweer dat kort al genoemd is bij de bespreking van het reductiebevel.
570. Urgenda c.s. zullen deze vordering intrekken, niet omdat zij menen dat het Trias Politica-verweer doel treft maar omdat zij er geen vertrouwen meer in hebben dat zij met die vordering hun doel bereiken. In plaats daarvan zullen zij als gezegd

meer verklaringen voor recht vorderen, alsmede een bevel aan de Staat om het Nederlands publiek adequaat te informeren over de klimaatproblematiek.

### **11.5 De nieuwe vordering om de Staat te bevelen het Nederlands publiek adequaat te informeren**

571. Urgenda c.s. zullen in het petitum onder 3 een nieuwe vordering instellen die inhoudt dat de Staat zal worden bevolen om de Nederlandse burgers c.q. kiezers te informeren over en te waarschuwen voor:

- ernst, omvang en urgentie van het wereldwijde klimaatprobleem;
- de (grote) medeverantwoordelijkheid daarvoor van de Nederlandse burgers c.q. kiezers omdat hun uitstoot per hoofd bevolking tot de hoogste ter wereld behoort en hoger is dan die van omringende landen;
- de noodzaak om de Nederlandse emissies sterk en op korte termijn te reduceren.

572. Urgenda c.s. zullen vorderen dat deze waarschuwing dient te geschieden in de vorm van een – in het petitum opgenomen – tekst, die door de Staat, op een door Stichting Urgenda te bepalen datum, paginagroot moet worden verspreid via maximaal zes door Stichting Urgenda c.s. aan te wijzen landelijke dagbladen.

### **11.6 Juridische grondslag van bevel tot informeren en waarschuwen**

573. De rechtsgrond voor zo een rechterlijk bevel aan de Staat om zijn ingezetenen adequaat te informeren over en te waarschuwen voor een situatie of voor activiteiten waaraan een bijzonder gevaar kleeft en waarvoor de Staat verantwoordelijkheid<sup>230</sup> draagt, kan volgens Urgenda c.s. gevonden worden in jurisprudentie die tot de standaardjurisprudentie over gevaarzetting behoort.

---

<sup>230</sup> Dat de hoogte van het totaalniveau van de Nederlandse emissies naar maatschappelijke opvattingen aan de Staat kan worden toegerekend en de Staat daarvoor verantwoordelijkheid draagt, is in deze conclusie al besproken. Dat de Staat op grond van artikel 2 en 8 EVRM een bijzondere zorgplicht heeft om zijn burgers te beschermen tegen een ernstige aantasting van hun leefmilieu eveneens.

574. In het Jetblast arrest was sprake van een gevaarlijke situatie; geoordeeld werd dat op de partij onder wiens beheer c.q. verantwoordelijkheid die gevaarlijke situatie viel, de rechtsplicht rustte om het publiek te waarschuwen op een manier die toereikend en adequaat was om het gevaar te (doen) vermijden. Zie HR 28 mei 2004, NJ 2005, 105 (Hartmann / Princess Juliana IA, Jetblast), rov. 3.4.3. In het Veenbroei-arrest kwam de Hoge Raad tot eenzelfde oordeel: de Staat diende het publiek te waarschuwen voor de niet zichtbare gevaren van een terrein dat onder beheer en verantwoordelijkheid van de Staat viel, en die waarschuwing diende geschikt en adequaat te zijn voor een effectieve bescherming tegen die gevaren. Zie HR 27 mei 1988, NJ 1989, 29 (Staat / Daalder, Veenbroei), rov. 3.2.
575. Als een rechtsplicht tot informeren en waarschuwen bestaat, volgt dit uit artikel 3:296 BWV dat vordering van een belanghebbenden strekkende tot een worden toegewezen.
576. Ook uit de jurisprudentie van het EHRM die eerder in de dagvaarding en deze conclusie van repliek is besproken, blijkt dat uit artikel 2 en 8 EVRM voor staten een rechtsplicht voortvloeit hun burgers adequaat te waarschuwen voor een situatie die bijzondere gevaren voor hen meebrengt, en dat die waarschuwing zodanig moet zijn dat deze adequaat en geschikt is om het gevaar af te wenden (zie o.m. alinea 417 CvR).

### **11.7 Het belang van Urgenda c.s. bij het gevorderde bevel tot informeren en waarschuwen**

577. De Staat heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het informeren en waarschuwen van zijn ingezetenen als het gaat om ontwikkelingen die voor hen van groot belang zijn en allen of velen van hen raken. Die verantwoordelijkheid voor het informeren en waarschuwen van zijn ingezetenen is onlosmakelijk verbonden aan de taak van de overheid om te waken over het algemene, publieke belang en acht te slaan op alles wat daarvoor van belang is of zou kunnen gaan worden. Opdat de Staat zijn taak naar behoren kan vervullen, wordt hij door zijn burgers

toegerust met middelen<sup>231</sup> (belastinggelden, reguleringsbevoegdheden) die geen enkele individuele burger tot zijn beschikking heeft.

578. Als gevolg van deze bijzondere taak en de hem daartoe ter beschikking staande 'resources'<sup>232</sup>, heeft de Staat (en met name: heeft de regering) een zeer grote kennisvoorsprong op zijn burgers. Van de Staat (de regering) wordt bovendien verwacht dat hij handelt in het algemene belang van eenieder. Die beide omstandigheden samen brengen mee dat zeer groot gezag en vertrouwen<sup>233</sup> pleegt te worden toegekend aan feitelijke informatie van de regering over maatschappelijke ontwikkelingen die zij signaleert en maatregelen die in dat verband noodzakelijk zijn.
579. Dankzij het gezag en vertrouwen dat aan informatie van de regering wordt toegekend, bepaalt de Staat met zijn informatievoorziening aan de burgers als geen ander de publieke en maatschappelijke agenda, alsmede de toon en inhoud van het maatschappelijk debat over de inrichting van de Nederlandse samenleving<sup>234</sup>. Met zijn informatievoorziening creëert de Staat draagvlak voor noodzakelijke maatregelen.
580. Urgenda c.s. menen dat de Staat tot op heden ernstig tekort is geschoten om het Nederlands publiek adequaat te informeren en te waarschuwen, op een wijze en toon die recht doet aan de omvang, ernst en urgentie van die problematiek, over de dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering. Door dat zwijgen van de overheid kan de burger denken dat het zo een vaart wel niet zal lopen. Terwijl IMF

---

<sup>231</sup> Het Engelse begrip 'resources' dekt de lading eigenlijk beter dan het Nederlandse 'middelen'

<sup>232</sup> Denk – voor het onderwerp van deze procedure – bij die 'middelen' aan adviesorganen als het Planbureau voor de Leefomgeving en het KNMI of aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, wiens wettelijke taak is: "De Raad heeft tot taak ten behoeve van het Regeringsbeleid wetenschappelijke gefundeerde informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en beleidsalternatieven aan te geven." De WRR heeft op 4 november 2013 het rapport 'Naar een lerende economie' uitgebracht waarin de consequenties onder ogen worden gezien van de klimaatverandering en uitputting van grondstoffen waarop wij afkoersen. Het rapport heeft de agenda van de Tweede Kamer niet gehaald.

<sup>233</sup> Onjuiste of misleidende informatievoorziening door de regering geldt dan ook als politieke doodzonde.

<sup>234</sup> In de bestuurskunde noemt men dit wel: 'agenda-building'.

en Wereldbank de klimaatverandering 'the defining challenge of our era' noemen, is dat aan de Nederlandse politiek niet te merken.

581. De Staat kan zich daarbij niet verstoppen (zie CvA, al 10.25 t/m 10.28) achter het feit dat in de algemene media al veelvuldig over klimaatverandering wordt geschreven. De Staat heeft een eigen verantwoordelijkheid. Dit geldt temeer waar in het klimaatdebat in de algemene media niet alleen veel zin, maar ook veel onzin wordt verteld terwijl de meeste burgers niet in staat zijn dat onderscheid te zien. Zo wordt in de algemene media het bestaan van een antropogene klimaatverandering of de ernst daarvan nog steeds regelmatig betwist, terwijl 97% van de klimaatwetenschappers die het kunnen weten daar wetenschappelijk zeker van zijn. Juist met het gezag dat aan zijn mededelingen toekomt, zou de Staat in dit maatschappelijk debat een belangrijke rol kunnen spelen. In zijn officiële beleidsstukken die het doorsnee publiek niet leest, volgt en accepteert de Staat, terecht, de wetenschappelijk inzichten, maar in het maatschappelijk debat draagt de Staat deze inzichten niet actief uit en laat hij onduidelijkheid voortbestaan over de werkelijke ernst en omvang van de klimaatproblematiek. De Staat verzaakt daarmee zijn informatie- en waarschuwingsplicht.
582. Ook kan de Staat zich er niet achter verstoppen dat veel informatie over klimaatverandering al beschikbaar is op websites van (adviesorganen van) de overheid. Die houding is te passief; de door de Staat genoemde websites bieden een overkill aan gegevens – ook over nog veel meer onderwerpen dan klimaatverandering – die verder niet worden geduid, gewogen en in context geplaatst. Zo een ongesorteerde vergaarbak aan informatie is slechts informatief voor iemand die actief en gericht naar informatie op zoek is en al over voldoende voorkennis beschikt. Dat is echter niet een adequate manier van waarschuwen van het algemene publiek. Dat is niet: gericht en pro-actief met overheidsgezag de burger voorlichten over toekomstige ontwikkelingen die voor hem en de Nederlandse samenleving grote gevolgen kunnen hebben.
583. Het verweer van de Staat komt daarom neer op: wat de burger wil weten over de gevaren van klimaatverandering staat vast wel ergens in de algemene media of op het internet, want alles staat op internet, dus zoek het zelf maar uit. Dat is een miskennis van de actieve informatie- en waarschuwingsplicht die de Staat heeft

jegens zijn ingezetenen: een informatieplicht die ook op de Staat rust als 'mede-veroorzaker' van de gevaarstelling, althans daarvoor verantwoordelijkheid draagt.

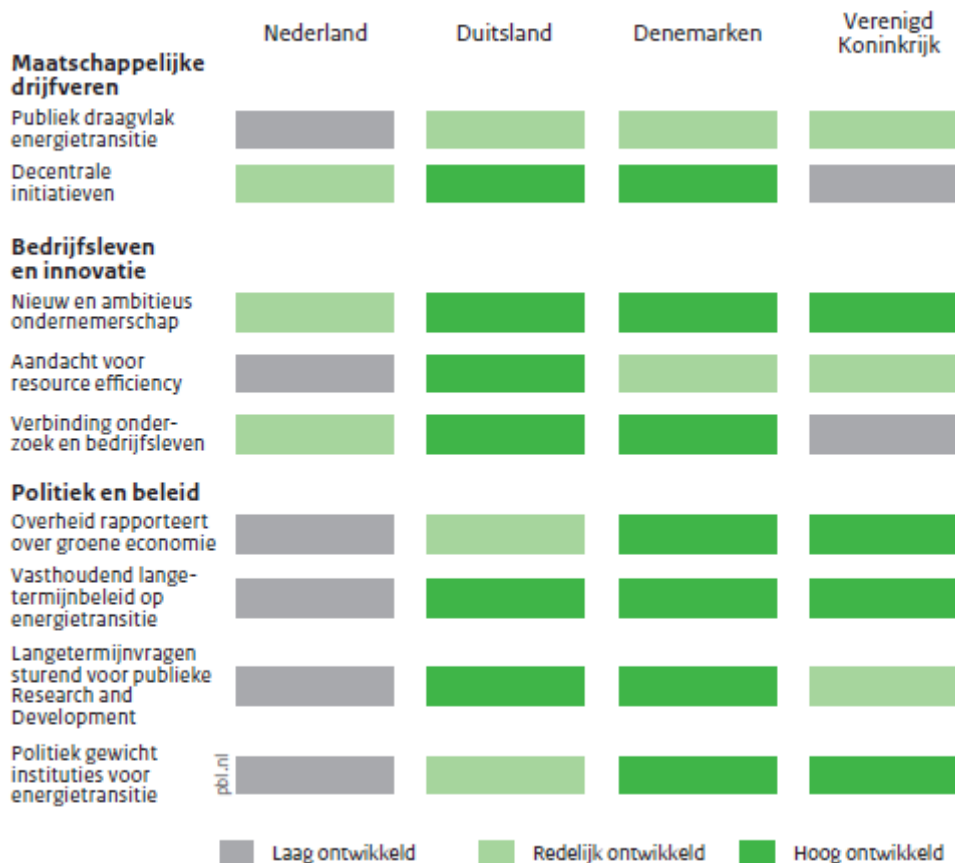
584. De gebrekkige informatievoorziening door de Staat heeft ook niet te onderschatten gevolgen voor het politieke draagvlak voor een adequaat Nederlands energie- en klimaatbeleid en voor verregaande emissiereducties.
585. In 2013 bracht het PBL een rapport<sup>235</sup> uit (**productie U95**) dat in dit verband zeer relevant is. Denemarken heeft een reductiedoelstelling van 40% per 2020; Duitsland heeft eveneens een reductiedoelstelling van 40% per 2020; en het Verenigd Koninkrijk heeft een reductiedoelstelling van 25% per 2020.<sup>236</sup> Al deze landen zetten derhalve in op reductiepercentages per 2020 die Urgenda c.s. in deze procedure ook verlangt van de Staat maar waarvan de Staat niets wil weten en waar ook de rechter zich volgens de Staat niet tegenaan bemoeien mag. In het rapport onderzoekt het PBL onder meer hoe het komt dat deze landen veel ambitieuzer zijn dan Nederland als het gaat om reducties en daarin ook veel effectiever zijn.
586. Figuur 16 op bladzijde 58 van het PBL-rapport bevat een tabel waarin de vier landen met elkaar worden vergeleken als het gaat om de condities voor vergroening in die landen. Deze figuur 16 vertelt in wezen het hele verhaal al in één oogopslag. Urgenda c.s. nemen deze figuur 16 daarom over in deze conclusie van repliek.

---

<sup>235</sup> PBL (2013), Vergroenen en verdienen. Op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie, Den Haag: PBL. Zie: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2013-Vergroenen-en-verdiene-1061.pdf>

<sup>236</sup> Zie voor Denemarken en Duitsland alinea 405 e.v. en voor het Verenigd Koninkrijk (VK) de korte uitleg van de toezichthouder op de emissiereductiedoelstellingen van het VK van onder meer 35% in 2020 (**productie U96**).

Figuur 16

**Conditie voor vergroening van de economie**

Bron: PBL, 2013

*In de omliggende landen zijn veel condities voor vergroening beter.*

587. Uit de figuur blijkt: Nederland scoort op bijna alle onderdelen laag. Daarbij valt op dat 4 van de 8 relevante 'succes'-factoren behoren tot het domein en de verantwoordelijkheid van de nationale overheid en dat Nederland op al deze 4 factoren laag scoort en de andere 3 landen juist op geen enkele van die 4 factoren laag scoren. Nederland is tevens het enige land waar het publiek draagvlak voor een duurzame energietransitie laag scoort. Dat laatste lijkt het gevolg te zijn van het eerste.
588. Dat blijkt uit de bladzijden 68 tot en met 74 van het rapport, waarin door het PBL conclusies worden getrokken uit de gemaakte vergelijking:

*"Wat duidelijk wordt, is dat Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk stabiele langetermijndoelstellingen hebben, voornamelijk gericht op een energietransitie. Hun einddoelen staan qua richting en orde van grootte vast, en het draagvlak voor deze richting en ambitie is van dien aard, dat het politiek niet loont om de doelstellingen aan te vallen of naar beneden te willen bijstellen."* (p.68)

**"Draagvlak voor vergroening vereist voortdurende politieke aandacht**

*Opvallend is dat het draagvlak voor vergroening (en dan vooral voor een energietransitie) in de drie referentielanden groter lijkt te zijn onder de bevolking dan in Nederland. ( ...) In alle drie de landen zijn energie- en klimaatbeleid politiek belangrijke onderwerpen. Het is, zoals de Duitser zegt, Chefsache."* (p. 69)

*"Breed draagvlak in de samenleving is een voorwaarde voor stabiele langetermijndoelstellingen. In Denemarken vergt het een voortdurende dialoog tussen regering en parlement om het brede politieke draagvlak voor de uitvoering van het energie- en klimaatbeleid te behouden. De voorloperspositie die Denemarken inmiddels bij een aantal groene technologieën heeft, draagt duidelijk bij aan dit politieke draagvlak voor vergroening."* (p.70)  
(alle onderstrepingen adv.)

589. Van een fundamenteel debat of voortdurende dialoog tussen regering en parlement over energie en klimaat zoals in Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, is in Nederland geen sprake terwijl daar wel aanleiding voor is: Nederland is het 'vieste' jongetje van de klas en het Nederlands energie- en klimaatbeleid loopt (ver) achter bij de Europese 'peers'.<sup>237</sup>
590. Illustratief is (zie ook de CvA, alinea 2.19) dat door de Partij voor de Dieren een motie was ingediend die strekte tot het realiseren van de door Urgenda c.s. verlangde reducties<sup>238</sup>, en dat deze motie zonder enige discussie is verworpen (waarbij slechts 6 Kamerleden vóór die motie stemden). Het onderwerp klimaatverandering en de grote zorgen daarover die in de dagvaarding worden aangesneden, zowel als het feit dat 886 burgers zich genoodzaakt voelen over dit

---

<sup>237</sup> Daarover uitgebreid reeds de dagvaarding, onderbouwd met door de Staat niet betwiste cijfers

<sup>238</sup> Stichting Urgenda had aan alle Tweede Kamer fracties ter informatie een kopie van de dagvaarding gezonden



onderwerp te procederen (met 'een rechtszaak uit liefde') tegen hun eigen overheid, werden in het Parlement geen woord van discussie waardig geacht.

591. In dit verband is tevens de motie Neppéus<sup>239</sup> relevant (reeds genoemd in de dagvaarding, alinea 427). In deze motie die door het parlement ook is aangenomen, werd de regering kort gezegd opgeroepen zich kritischer op te stellen jegens het IPCC, en met name meer oor te hebben voor de mening van klimaatsceptici.
592. Ter uitvoering van de motie Neppéus is inmiddels door de Staat (zie **productie U97**: brief dd 23 februari 2012 van staatssecretaris Atsma aan de Kamer over de uitvoering aan de motie Neppéus) aan een wetenschapsjournalist die geen wetenschappelijke achtergrond heeft en geen wetenschappelijke publicaties op zijn naam had staan, opdracht gegeven om te adviseren over de IPCC-rapporten. Een veelgehoorde klacht van klimaatsceptici is dat niet naar hen geluisterd wordt, omdat zij hun standpunten niet wetenschappelijk kunnen onderbouwen en hun mening daarom niet in 'peer-reviewed' wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd krijgen<sup>240</sup>. Ter uitvoering van de motie Neppéus heeft de Staat daarom tevens aan het KNMI en PBL (wetenschappelijke instellingen die onder de Staat resorteren en belangrijke bijdragen leveren aan het werk van het IPCC) opdracht gegeven om de argumenten van klimaatsceptici te voorzien van een wetenschappelijke onderbouwing in een artikel dat gepubliceerd zal moeten worden in een 'peer-reviewed' wetenschappelijk tijdschrift. Ook heeft, nog steeds blijkens diezelfde brief van de Staatssecretaris, het KNMI van de Staat opdracht gekregen een internationale conferentie te houden over de zwaktes van klimaatmodellen.
593. Al deze maatregelen die ter uitvoering van de motie Neppéus door de Staat zijn genomen zijn bijzonder geëigend en lijken door de Staat ook te zijn bedoeld om in

---

<sup>239</sup> De motie Neppéus was een reactie op het 'Climategate'-schandaal en werd ingediend op 13 oktober 2010, dat wil zeggen nadat de WRR op 30 augustus 2010 al had vastgesteld dat het een storm in een glas water was en er geen enkele reden was om te twijfelen aan de integriteit en juistheid van de bevindingen van de betrokken (Engelse) wetenschappers.

<sup>240</sup> Urgenda c.s. zouden menen dat sceptici weinig recht hebben tot klagen als wetenschappelijke tijdschriften weigeren om niet-wetenschappelijke artikelen te publiceren. Daaraan doet niet af dat daardoor minder of weinig gezag toekomt aan de meningen van sceptici, en ook niet dat zulke ongefundeerde opvattingen niet worden gezien als deugdelijke basis voor beleidsbeslissingen.

de ogen van het algemene publiek de geloofwaardigheid te ondermijnen van bevindingen en conclusies waarover 97% van de klimaatwetenschappers het eens is. Dit is niet het adequaat voorlichten en waarschuwen van het Nederlandse publiek over het klimaatprobleem als 'defining challenge of our era'. De Staat ondermijnt met deze handelwijze het draagvlak voor de reducties en energietransitie die vanwege het klimaatprobleem nodig zijn.

594. In het licht van dit alles menen Urgenda c.s. dat zij recht en (groot) belang hebben bij toewijzing van hun nieuwe vordering in het petitum onder 8 en 9, dat de Staat zal worden bevolen (op de daar weergegeven wijze) het Nederlandse publiek adequaat te informeren over de klimaatproblematiek.

## **HOOFDSTUK 12 TRIAS POLITICA**

595. Aan het eind van deze conclusie van repliek keren Urgenda c.s. terug naar het onderwerp dat de kern van het verweer van de Staat lijkt te zijn; het verweer dat de rechter niet over deze zaak mag beslissen, omdat de beslissingen (reducties) die Urgenda c.s. verlangen een politieke afweging vragen en daarom aan de politiek zijn voorbehouden en niet aan de rechter – het Trias Politica verweer.
596. In hun dagvaarding zijn Urgenda c.s. uitgebreid ingegaan op de vraag of hun vorderingen in beginsel door de burgerlijke rechter kunnen worden toegewezen, of dat integendeel hun vorderingen een politieke vraag aan de orde stellen waarvan de beantwoording voorbehouden is aan de regering en waarover de rechter zich niet mag uitspreken. Zij kwamen tot de conclusie dat het hier gaat om een juridische vraag waarover de rechter mag beslissen ook al kan die beslissing ingrijpende consequenties hebben voor de politiek, en dat het hier niet gaat om een politieke vraag waarover de rechter zich niet mag uitspreken.
597. Urgenda c.s. menen dat het onderscheid dat zij maken tussen een politieke zaak en een politieke vraag berust op een redenering die juridisch zeer precies en zuiver is en ook overigens juridisch zeer overtuigend is. Zij kunnen dat in alle bescheidenheid zeggen, omdat zij die redenering niet zelf hebben verzonnen maar – zoals blijkt uit de dagvaarding - ontleend hebben aan de uitspraak van de US

Court of Appeals for the Second Circuit inzake Connecticut vs AEP.

598. De Staat heeft in zijn conclusie van antwoord niet betwist dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen een politieke zaak en een politieke vraag. De Staat merkt weliswaar op (CvA, alinea 12.17) dat de Nederlandse rechter niet gebonden is aan Amerikaanse jurisprudentie, maar dat is een open deur en niet een inhoudelijke weerlegging van het door Urgenda c.s. bepleite onderscheid als zodanig.
599. Dat de Nederlandse rechter niet gebonden is aan Amerikaanse jurisprudentie neemt overigens niet weg dat die jurisprudentie uit een oogpunt van rechtsvergelijking wel instructief kan zijn. Dat is hier met name het geval omdat de Amerikaanse rechter zich strikt pleegt te onthouden van beslissingen die op grond van de 'political question'-doctrine (onze 'Trias Politica-doctrine') voorbehouden zijn aan de politiek, waardoor deze doctrine in het Amerikaanse recht veel verder is doordacht en uitontwikkeld dan in Nederland.
600. Urgenda c.s. realiseren zich dat deze procedure gevolgen kan hebben voor het emissie- en energiebeleid van de Staat, en in zoverre dus een politieke zaak is. Maar politieke gevolgen stonden in het verleden ook niet in de weg aan rechterlijke uitspraken over, onder veel meer, het naams- en omgangsrecht, het stakingsrecht, en abortus en euthanasie. Relevant is niet: gaat het om een politieke zaak, maar: gaat het om een politieke vraag?
601. Dat het in deze zaak zou gaan om een politieke vraag die politieke afwegingen vereist, motiveert de Staat voornamelijk door er op te wijzen (CvA, 12.14 en 12.15) dat de Nederlandse politiek andere reductiepercentages voor ogen heeft c.q. overweegt dan de reductiepercentages die Urgenda c.s. vorderen. Dat argument is niet concludent en tendeert naar een cirkelredenering: omdat de Nederlandse politiek er anders over denkt dan Urgenda c.s. gaat het om een politieke vraag. Volgens die redenering zou de rechter het handelen van de regering nooit onrechtmatig mogen oordelen.
602. Urgenda c.s. menen dat op hun vorderingen kan worden beslist zonder dat de rechtbank vragen hoeft te beantwoorden en afwegingen hoeft te maken die voorbehouden zijn aan de politiek. Zij zullen dat toelichten.

603. Deze zaak begint met en draait om de vraag: is het onrechtmatig om door middel van een (verhoudingsgewijs) grote en zelfs bovenmatige uitstoot van broeikasgassen bij te dragen aan de huidige bovenmatige mondiale uitstoot van broeikasgassen, welke mondiale uitstoot in die huidige bovenmatige omvang (dus: indien die uitstoot niet zeer snel en zeer sterk wordt gereduceerd) nagenoeg zeker zal leiden tot een klimaatverandering van 4°C of meer die catastrofale gevolgen zal hebben. Dat is een zuiver juridische vraag van het overbekende 'gevaarzettings'-type, waaraan geen enkel politiek aspect kleeft.
604. De in deze hoofdvraag besloten liggende deelvragen (bijvoorbeeld: is de Nederlandse uitstoot inderdaad bovenmatig; leidt de uitstoot van broeikasgassen inderdaad tot opwarming; leidt de huidige mondiale uitstoot inderdaad tot zulke ernstige c.q. catastrofale gevolgen dat zij naar maatstaven van maatschappelijke zorgvuldigheid onaanvaardbaar zijn) zijn eveneens allemaal vragen van juridische aard die tot het dagelijkse juridische handwerk van de rechter behoren.
605. Als de rechter tot het oordeel komt dat het Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen inderdaad onrechtmatig is, dan is dat een juridisch en niet een politiek oordeel. Als de rechter tot het oordeel komt dat naar verkeersopvattingen de Staat voor de hoogte van dat emissieniveau verantwoordelijkheid draagt, dan is dat eveneens een juridisch en niet een politiek oordeel.
606. De volgende – eveneens louter juridische - vraag is dan of de Staat door de rechter kan worden verplicht om dat onrechtmatige want bovenmatige emissieniveau te reduceren, en zo ja, hoe groot die reductie dan moet zijn.
607. Urgenda c.s. menen dat als niet de Staat verantwoordelijk zou zijn voor dat emissieniveau maar bijvoorbeeld Shell of Akzo, niemand er over zou twijfelen dat de rechter hen zou mogen (en zelfs: moeten) bevelen om dat emissieniveau te reduceren.
608. Urgenda c.s. zien niet in waarom dat ineens heel anders zou zijn, als niet Shell of Akzo voor dat emissieniveau verantwoordelijk is, maar de Staat. Is het een prerogatief van de politiek om *niet* aan het recht gebonden te zijn? Ook niet in een

democratische rechtsstaat die is ingericht volgens de Trias Politica? Is het uitsluitend een politieke zaak van de Staat waar de rechter zich niet mee mag bemoeien, om te beslissen of hij door wil gaan met onrechtmatige bovenmatige emissies met ernstige gevolgen – in weerwil zelfs van het feit dat de politiek heeft besloten de Staat te committeren aan het VN-Klimaatverdrag waarmee de Staat zich heeft verplicht zodanig te reduceren dat de ernstige gevolgen van een gevaarlijke klimaatverandering worden voorkomen?

Ook de Staat zal dat standpunt niet willen verdedigen: voor dat standpunt biedt het Nederlands recht ook geen steun.

609. Urgenda c.s. concluderen dat door de rechter aan de Staat een reductiebevel kan worden gegeven, zonder dat de rechter daarmee in politieke vragen treedt.
610. De volgende vraag is, hoe groot die reductie dan moet zijn.
611. Urgenda c.s. onderkennen dat, anders dan de vorige vragen, deze vraag in eerste instantie ruimte lijkt te laten voor afwegingen van beleidsmatige en politieke aard. Maar ook hier geldt dat die politieke ruimte veel kleiner is dan de Staat voor zichzelf claimt.
612. De Staat kan bijvoorbeeld niet rechtmatig beslissen, dat hij maar 0,1% reduceert. Zo een geringe reductie is immers volstrekt onvoldoende om aan het huidige emissieniveau het onrechtmatige want bovenmatige karakter te ontnemen. De politieke beleidsruimte van de Staat bestaat slechts binnen de grenzen van juridische rechtmatigheid.
613. De Staat heeft erkend dat, om met succes een gevaarlijke klimaatverandering te helpen voorkomen, een Nederlandse reductie van 80-95% nodig is. Urgenda c.s. menen dat de politieke ruimte van de Staat als het gaat om de omvang van de Nederlandse reducties, tot deze bandbreedte beperkt is.
614. In dat licht menen Urgenda c.s. dat de Staat niet de politieke ruimte heeft om te beslissen dat hij minder dan de door Urgenda c.s. gevorderde 25-40% wil reduceren; een reductie van nog minder dan de door Urgenda c.s. gevorderde 25% is immers – ook volgens de Staat zelf – evident te weinig om aan het huidige

Nederlandse emissieniveau het bovenmatige, onrechtmatige karakter te ontnemen. De conclusie is dat de Staat niet rechtmatig kan beslissen om minder te reduceren dan de 25-40% die Urgenda c.s. vorderen. Ook dat is een juridisch en niet een politiek oordeel.

615. De vraag die resteert is, of het aan de politiek is voorbehouden om te beslissen *per wanneer* de Staat een reductie van 25-40% wil realiseren zodat de rechter niet mag beslissen dat die reductie al in 2020 gerealiseerd moet zijn. Daarover het volgende.
616. De Staat heeft erkend en onderschreven (wat in IPCC rapporten was geconcludeerd, namelijk) dat een reductie van 25-40% per 2020 *noodzakelijk* is om op een geloofwaardig pad te blijven waarmee *een redelijke kans* bestaat dat een gevaarlijke klimaatverandering nog kan worden voorkomen.
617. De Staat heeft bovendien niet betwist de door Urgenda c.s. aangehaalde conclusies van o.m. IPCC, de Stern-Review, het IEA, UNEP en PBL dat uitstel van reducties het reduceren alleen maar duurder zullen maken. Minder reduceren dan Urgenda c.s. aan reducties per 2020 vorderen leidt derhalve tot grotere (klimaat)risico's én tot hogere kosten.
618. Ons omringende landen zoals Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk kennen eveneens reductiedoelstellingen van 25-40% per 2020. Toewijzing van de door Urgenda c.s. gevorderde reducties leidt derhalve niet tot ongelijke concurrentieverhoudingen of verstoring van een 'level playing field'.
619. Bij dit alles geldt bovendien dat Nederland verhoudingsgewijs tot de grootste uitstoters ter wereld behoort, en van de Staat dus mag worden verlangd dat hij voortvarend (in de woorden van het VN-Klimaatverdrag: 'het voortouw nemen') en substantieel de Nederlandse uitstoot zal reduceren.
620. De Staat heeft niets daartegen aangevoerd waaruit blijkt dat hij rechtmatig nog zou kunnen - en dus mogen - beslissen om een reductie van 25-40% pas later dan per 2020 te realiseren. Met name heeft de Staat niet gesteld, laat staan onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat een reductie van 25-40% later dan per 2020 nog

verenigbaar is met de op hem rustende rechtsplicht om een gevaarlijke klimaatverandering te helpen voorkomen.

621. De Staat heeft in dit verband met name nagelaten om te concretiseren wanneer hij die reductie dan wél wil realiseren en heeft evenmin plannen gepresenteerd waaruit blijkt dat hij die reductie dan inderdaad ook zal realiseren (bijvoorbeeld een concreet plan van aanpak met maatregelen en met goedgekeurde budgetten) met bijbehorende onderbouwing dat zo een uitgestelde reductie zich verdraagt met zijn genoemde rechtsplicht een gevaarlijke klimaatverandering te helpen voorkomen. De Staat heeft weliswaar beweerd dat hij zich in internationaal verband zal inspannen voor het doen vaststellen van een reductieverplichting van 40% per 2030 waarbij iedereen moet meedoen, maar dat is op zichzelf evident niet voldoende om aan zijn eigen individuele rechtsplicht tot reductie te voldoen.
622. In het licht van dit alles heeft de Staat onvoldoende aannemelijk gemaakt dat hij rechtmatig nog zou kunnen beslissen om een emissiereductie van 25-40% later dan per 2020 te realiseren. Anders gezegd: de politieke ruimte van de Staat waarin de rechter niet mag treden is niet zó groot, dat de rechter hem niet mag bevelen per 2020 een reductie van 25-40% te realiseren. Zo een reductiebevel berust derhalve op een juridische beoordeling en een juridische afweging, en niet op een politieke afweging die aan de politiek is voorbehouden.
623. Urgenda c.s. concluderen dan ook, dat de Nederlandse rechter mag beslissen op de vragen die hem door Urgenda c.s. zijn voorgelegd en dat de rechter daarmee niet op de stoel van de politiek gaat zitten. Het desbetreffende verweer van de Staat faalt.
624. Urgenda c.s. veroorloven zich in dit verband nog een enkele opmerking.
625. De Staat lijkt te menen dat hij kan volstaan met het roepen van 'Trias Politica' om elke discussie bij de rechter te doen verstommen. Die mening is onjuist. Het arrest in de Srebrenica-zaak (HR 6 september 2012, ECLI:NL:HR:2013:BZ9225) illustreert dat. Ook in die zaak had de Staat betoogd dat de gewraakte handeling (het uitzenden van soldaten op vredesmissies) bij uitstek een politieke kwestie was die sterk verknoopt is met het beleid van de regering op het gebied van buitenlandse

en internationale politiek en een aansprakelijkheidsoordeel grote (internationale) politieke gevolgen zou kunnen hebben. Dat stond in die rechtszaak ook niet ter discussie, maar verhinderde niet dat hetgeen in dat verband was verricht, door de rechter werd getoetst aan (juridische) rechtmatigheidsnormen.

626. In de Srebrenica-zaak was een schending van mensenrechten aan de orde; in de onderhavige zaak is dat evenzeer het geval. Ook het EHRM lijkt bij een (dreigende) schending van mensenrechten het overheidsbeleid indringend te toetsen en voor staten rechtsplichten aan te nemen die diep ingrijpen in wat normaal gesproken geldt als bij uitstek het prerogatief van de politiek. In hoofdstuk 8 is dat al uitvoerig besproken.
627. In de zaak *Ilascu v. Moldavië en Rusland* oordeelde het EHRM dat de verplichtingen van Moldavië inhielde (ook al had een deel van het land zich onafhankelijk verklaard met steun van Rusland en kon de regering daardoor in dat gebied haar gezag niet effectief meer uitoefenen) dat Moldavië op grond van de garantieverplichting van het artikel 1 EVRM verplicht was *“to take the diplomatic, economic, judicial or other measures that is in its power to take and are in accordance with international law, to secure to the applicants the rights guaranteed by the convention.”*<sup>241</sup> Ook deze uitspraak illustreert, zeker als het om een dreigende schending van grondrechten gaat, dat de politieke beleidsruimte van de Staat slechts bestaat binnen de grenzen van juridische rechtmatigheid.
628. Urgenda c.s. concluderen nogmaals, dat het Trias Politica verweer van de Staat faalt.
629. Urgenda c.s. willen deze conclusie besluiten met het citeren van enige passages uit het boek *Climate Change Liability, Transnational Law and Practice*, ed. Brunnee, Goldberg, Lord en Rajamani, dat ook al in voetnoot 81 werd genoemd. Zij willen citeren uit de ‘Introduction’ van de vier redacteuren waarmee het boek opent, omdat de auteurs daarmee volgens Urgenda c.s. raken aan de essentie van deze procedure en tevens het bredere perspectief schetsen waarin de rechtbank deze zaak zou moeten zien (**productie U98**).

---

<sup>241</sup> Ontleend aan Nieuwenhuis en Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, 2011, p. 161.



"1.01 Climate change presents to society as a whole a wide range of threats, and a narrower range of opportunities, on the political, economic and social level. It also poses questions and challenges for the law. (...)

1.02 Climate change itself is multifaceted in many respects; it raises physical, scientific, economic, social, political and cultural issues along with legal ones. The web connecting the various causes and effects of climate change is complex. Possible legal solutions to climate change problems are likewise complex and difficult to classify. (...) The law exists to serve society, and has accordingly evolved to meet the changing needs and challenges of society. With climate change, this evolution involves – and will, we believe, increasingly involve – both the application of existing legal concepts, including some ancient doctrines generally seen as dormant if not extinct, to new factual issues, and the development of new legal concepts.

1.03 The attempts to address climate change through international regulation are well known and ongoing. As frustration mounts in some quarters at the perceived inadequacy or speed of this process and as the likelihood of significant climate change impacts grows, focus turns increasingly to what might be termed 'liability' for climate change. By 'liability' we mean the concept that the law may provide redress or remedy to those who are or may be adversely affected by climate change, and control (or provide compensation for) the behaviour of those public or private actors who may be directly or indirectly responsible for it.  
(...)

1.07 We want to emphasise that, while international law is part of the background against which climate change liability develops, the focus of this volume is firmly on national law. (...)  
(...)

1.09 The debate about climate change itself remains as vigorous as ever. The overwhelming scientific consensus is that it is occurring, that it is potentially very damaging, and that its cause is largely anthropocentric in nature. (...)

1.10 (...) Regardless of one's belief in or doubt about climate change, this book

*shows that liability arising related to climate change is developing apace and, in some jurisdictions, on a large scale. As Chapter 20 (on the USA) illustrates, the substantial recent increase in litigation about climate change has occurred not despite but because of the highly polarised opinions on the issue. (...)*

*1.12 (...) As is well known, the current international regime reflects what is politically possible and not what is considered scientifically essential or even desirable. The gap between these different indicia is immense, and it is not clear even whether it is currently closing or opening wider (but see Chapter 4 for a discussion of the policy contexts). (...) If the central premise is accepted that the purposes of the law include serving society, reflecting its attitudes and providing redress for injustices, the prospect of a marked increase in climate change liability is a very real one. Furthermore, the class of 'victims' extends well beyond residents of Alaskan villages, Pacific Islands, and the Bangladeshi coastline (to name but a few obvious ones). The economic, social and cultural consequences of climate change are very wide-ranging."*

(onderstroppingen adv)

630. Deze passages illustreren dat wereldwijd het besef terrein wint dat nationale rechters noodgedwongen een belangrijke rol hebben te spelen bij de aanpak van het mondiale klimaatprobleem. Noodgedwongen, omdat gouvernementele en politieke instellingen meer aangewezen lijken voor die rol, maar daarin onmachtig zijn gebleken en de aanpak van het klimaatprobleem geen verder uitstel meer kan lijden.
631. Urgenda c.s. menen met de geciteerde auteurs dat het recht er is om de samenleving te dienen. De rechter heeft daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid. Het is de verantwoordelijkheid en opdracht van de rechter om te verzekeren dat het recht wordt toegepast, zonedig met correctie van wat de overheid in strijd met het recht doet of juist verzuimt te doen. Zulk corrigerend rechterlijk ingrijpen in het bestuur is niet in strijd met de Trias Politica: het is er juist de essentie van.
632. Urgenda c.s. verzoeken de rechtbank om in deze zaak recht te spreken en recht te doen.

**MET CONCLUSIE:**

Het U.E.A. moege behagen om bij vonnis, voor zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

## 1. Te verklaren voor recht:

Door de grote uitstoot wereldwijd van broeikasgassen in de atmosfeer warmt de aarde op en zal volgens beste wetenschappelijke inzichten een gevaarlijke klimaatverandering ontstaan als die uitstoot niet sterk en snel zal worden verminderd;

## 2. Te verklaren voor recht:

De gevaarlijke klimaatverandering die ontstaat bij een opwarming van de aarde met 2 graden Celsius of meer ten opzichte van het pre-industriele tijdperk, althans de gevaarlijke klimaatverandering die ontstaat bij de opwarming van de aarde met de ongeveer 4 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriele tijdperk die volgens beste wetenschappelijk inzichten verwacht wordt bij de huidige emissietrends, bedreigt grote groepen mensen en mensenrechten wereldwijd;

## 3. Te verklaren voor recht:

Van alle landen die een significante hoeveelheid broeikasgassen uitstoten in de atmosfeer, behoort de uitstoot van Nederland per hoofd van de bevolking tot de hoogste ter wereld;

## 4. Te verklaren voor recht:

Het gezamenlijk volume van de huidige jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen is onrechtmatig.

## 5. Te verklaren voor recht:

De Staat is verantwoordelijk voor het gezamenlijk volume van de Nederlandse emissies van broeikasgassen.

## 6. Te verklaren voor recht:

*primair:*

De Staat handelt onrechtmatig indien hij niet uiterlijk per ultimo 2020 het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen

heeft verminderd of heeft doen verminderen met 40%, althans minstens 25% ten opzichte van het jaar 1990;

*subsidiair:*

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

7. *Primair:*

De Staat te bevelen om het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen zodanig te (doen) beperken dat het gezamenlijk volume van die emissies per ultimo 2020 met 40% althans met minimaal 25% zal zijn verminderd ten opzichte van het jaar 1990;

*subsidiair:*

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

8. De Staat te bevelen om op eerste verzoek van Stichting Urgenda, op een door Stichting Urgenda te bepalen en minstens 2 weken tevoren aan de Staat op te geven datum, in maximaal zes door Stichting Urgenda aan te wijzen landelijke dagbladen, paginagroot en paginavullend en door middel van logo's of andere tekenen duidelijk en direct herkenbaar als zijnde afkomstig van de Staat c.q. de regering, de volgende of een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen tekst te (doen) publiceren:

**"BELANGRIJKE INFORMATIE VAN DE RIJKSOVERHEID**

*De rechtbank te Den Haag heeft bij vonnis van [.....] de Nederlandse regering bevolen om de volgende informatie en algemene waarschuwing te publiceren.*

*Onze planeet warmt op. Het staat vast dat die opwarming voor het grootste deel door de mens zelf wordt veroorzaakt. De immense hoeveelheid broeikasgassen die de mens in de dampkring uitstoot - met name bij het verbranden van kolen, olie en gas - is daarvoor verantwoordelijk. Deze gassen hebben de eigenschap dat ze warmte vasthouden in de dampkring. Het gevolg is dat overal op onze planeet het klimaat aan het veranderen is.*

*Wetenschappers vertellen ons dat er wel vaker klimaatveranderingen zijn geweest in de lange geschiedenis van de aarde. Maar dit is de eerste die door de mens wordt veroorzaakt. En volgens de wetenschappers gaat hij veel sneller dan alle vorige die zij kennen.*

*Regeringen en wetenschappers over de hele wereld maken zich steeds grotere zorgen dat deze nieuwe klimaatverandering sneller gaat dan het tempo waarmee de planten- en dierenwereld zich nog kunnen aanpassen aan hun nieuwe omgeving. Ze zijn ook ongerust dat deze klimaatverandering grote economische en sociale gevolgen zal krijgen.*

*Met de huidige wereldwijde emissies koersen we af op een gemiddelde temperatuurstijging van de aarde die aan het einde van deze eeuw al 4 graden Celsius (of meer) zal zijn. Dat is zeer zorgwekkend omdat algemeen aanvaard is dat de temperatuur in deze eeuw maximaal 2 graden Celsius mag stijgen om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.*

*Een opwarming van 4 graden in 2100 is een gevaarlijke klimaatverandering met grote gevolgen die onze kinderen of kleinkinderen al zullen ondervinden. Weersextremen en calamiteiten zullen sterk toenemen en steeds meer slachtoffers en steeds grotere economische schade veroorzaken. Voedselvoorziening zal vaker op grote schaal mislukken door hitte, verdroging en waterschaarste, of juist door overstromingen, en voedselprijzen zullen stijgen. Planten- en diersoorten zullen uitsterven, en vooral de kwetsbare ecosystemen kunnen algeheel instorten. Grootschalige migratiestromen en conflicten zouden het gevolg kunnen zijn.*

*Om zo een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen is een sterke en snelle wereldwijde reductie nodig van emissies. Ook Nederland zal daaraan een bijdrage moeten leveren. Juist Nederland. En met een grotere bijdrage dan nu het geval is. Gerekend per inwoner is de Nederlandse emissie namelijk een van de hoogste ter wereld.*

*Dat betekent dat door de burgers van Nederland van de Nederlandse regering mag worden gevraagd te doen wat nodig is. Plannen en maatregelen waarmee op korte termijn concrete stappen worden gezet naar een duidelijke en snellere vermindering van de Nederlandse emissies van broeikasgassen.*

*Deze publicatie en het vonnis van de rechtbank te Den Haag is gedurende twee weken te lezen op de homepage van de website van de Rijksoverheid [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)."*

9. De Staat te bevelen om de in het petitum onder 8. bedoelde tekst met ingang van de daar bedoelde publicatiedatum, tevens gedurende twee aaneengesloten weken te publiceren en gepubliceerd te houden op de homepage van de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), en wel op zodanige wijze dat deze tekst zonder dat nog enig aanklikken nodig is, bij iedere bezoeker van de homepage duidelijk leesbaar in beeld verschijnt en weggeklikt moet worden alvorens andere pagina's van die website bezocht kunnen worden.

Zulks met veroordeling van de Staat in de kosten van deze procedure, te betalen binnen veertien dagen na het in deze te wijzen vonnis en tegen behoorlijk bewijs van kwijting, inclusief het salaris van de advocaten en de verschotten, zulks te vermeerderen met de nakosten op de voet van het liquidatietarief, met bepaling dat over de proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn indien niet aan die veroordeling binnen veertien dagen na dagtekening van het in deze te wijzen vonnis is voldaan.

Althans een zodanige beslissing als U.E.A. in goede justitie vermeent te behoren.

Advocaat  
