

**Gerechtshof Den Haag**

Zitting van 12 april 2016

Zaaknr.: 200178245-1

**MEMORIE VAN GRIEVEN**

inzake

**DE STAAT DER NEDERLANDEN,  
MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN  
MILIEU**

gevestigd te Den Haag,

**appellant,**

advocaten: mrs. G.J.H. Houtzagers en E.H.P. Brans

tegen

**STICHTING URGENDA**

gevestigd te Amsterdam,

**geïntimeerde,**

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

<b>Deel 1.</b>	<b>Inleiding</b>
----------------	------------------

**1 Inleiding*****Inleiding***

- 1.1 De Rechtbank Den Haag (de rechtbank) heeft op 24 juni 2015 uitspraak gedaan in het geding dat door Stichting Urgenda tegen de Staat was aangespannen (het Vonnis). In dit Vonnis heeft de rechtbank geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda, vanwege het klimaatbeleid dat Nederland voert. De rechtbank heeft een rechtsplicht van de Staat aangenomen jegens Stichting Urgenda om eind 2020 de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen met 25% te reduceren ten opzichte van 1990. De Staat is tegen dit Vonnis in hoger beroep gegaan. Deze memorie van grieven bevat de uitgebreide motivering van de bezwaren die de Staat heeft tegen het Vonnis van de rechtbank.
- 1.2 Met Stichting Urgenda is de Staat van mening dat klimaatverandering moet worden aangepakt en dat de uitstoot van broeikasgassen moet worden teruggebracht. De Staat streeft samen met andere landen en organisaties ambitieuze doelen na. Het klimaatbeleid voldoet daarmee aan alle verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit internationale verdragen en het Europese recht op het gebied van klimaatverandering. Als onderdeel van de Europese Unie is de Staat op weg naar een broeikasgasreductie in de EU van 80-95% in 2050. Met de ambitieuze tussendoelstelling van het reduceren van de emissie van broeikasgassen van ten minste 40% in 2030 (t.o.v. 1990) levert de EU op wereldniveau een grote bijdrage aan de uiteindelijke beperking van de temperatuurstijging tot ruim onder de 2 graden Celsius.
- 1.3 Het geschil tussen Stichting Urgenda en de Staat gaat over de vraag of de Staat juridisch verplicht kan worden om voor de eerstkomende jaren tot eind 2020 verder te gaan in de reductie van broeikasgassen dan internationaal is afgesproken en is vastgelegd in Europees recht. De Staat is van oordeel dat hij hiertoe niet verplicht kan worden en bovendien niet onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda.
- 1.4 Uit de internationale klimaatwetenschap volgt dat er meerdere reductiepaden zijn om de temperatuurstijging tot ruim onder de twee graden Celsius te beperken, juist door op nationaal, Europees en mondiaal niveau aanvullende maatregelen te nemen in de periode 2020-2050. Dit vereist vanzelfsprekend een grote wereldwijde inspanning in deze periode. Om die reden zijn in het akkoord van Parijs afspraken gemaakt over de bijdragen van vrijwel alle landen in de wereld, die periodiek kunnen worden aangepast en aangescherpt zodat de afgesproken doelstelling wordt gerealiseerd.

- 1.5 Een belangrijk argument van de rechtbank is het gevaar dat door klimaatverandering ontstaat. De beleidsmatige koerswijziging die door de rechtbank wordt bevolen – meer reductiemaatregelen op korte termijn – heeft echter alleen betrekking op emissiereductie van broeikasgassen in Nederland. Het 'emissie aandeel' van Nederland in de wereld is met 0,35% zeer klein. De reductiekoers in de wereld wordt door nationale maatregelen slechts minimaal beïnvloed. Een modelmatige berekening toont aan dat de extra reductie zoals bevolen door de rechtbank 0.000045 °C minder gemiddelde wereldwijde opwarming tot 2100 tot gevolg zou hebben. Dit effect, dat wegvalt tegen alle onzekerheden die met een dergelijke berekening samenhangen, heeft geen meetbaar effect op het gevaar van klimaatverandering. Daarmee is niet gezegd dat Nederland niet moet bijdragen aan de wereldwijde reductie van broeikasgasemissie, maar wel dat Nederland de koers die in de wereld wordt gevolgd om tot emissiereductie te komen en de prioriteiten die daarbij worden gesteld, niet alleen kan bepalen.
- 1.6 Het Vonnis verhoudt zich slecht tot het Europese kader van doelen voor ETS- en niet-ETS-sectoren. In Nederland geldt het Europese handelssysteem voor CO<sub>2</sub>-rechten (ETS). De ruimte om binnen dit systeem eenzijdig op te treden is beperkt. Als de Nederlandse uitstoot in sectoren die onder het ETS vallen daalt, kan in andere Europese landen meer CO<sub>2</sub> worden uitgestoten (het zgn. *waterbedeffect*). De extra reductie die in Nederland wordt bereikt door uitvoering van het Vonnis zou daardoor deels terug kunnen komen in de vorm van CO<sub>2</sub>-uitstoot in andere landen binnen de EU. Uitvoering geven aan het Vonnis doorbreekt dit afgewogen systeem om gezamenlijk en efficiënt, broeikasgasreductie in de EU te bereiken.
- 1.7 Het is nog niet exact bekend wat de broeikasgasreductie die de rechtbank aan de Staat oplegt precies gaat kosten. Dat het om hoge (publieke) kosten gaat staat echter vast. Extra maatregelen in de sfeer van energiebesparing en hernieuwbare energie zijn lastig omdat er al vol wordt ingezet op het volledig uitvoeren van het Energieakkoord. Maatregelen kunnen vaak niet vóór eind 2020 worden geïmplementeerd of leveren in 2020 nog geen maximaal reductie-effect op. Andere maatregelen kunnen alleen in Europese context worden gerealiseerd, omdat reeds Europese regelgeving geldt. Voor de korte termijn moeten daarom relatief dure maatregelen worden getroffen. Het geld dat wordt uitgegeven om op korte termijn resultaat te behalen kan niet worden gebruikt in de periode 2020-2050. Het is van belang om de kosten van extra maatregelen af te wegen tegen het effect op de lange termijn en het maatschappelijk draagvlak voor de te treffen maatregelen. Bovendien moet worden voorkomen dat maatregelen die op korte termijn resultaat opleveren, investeringen vergen die op de lange termijn geen of een negatief effect hebben (het zogenaamde *lock-in effect*). Een voorbeeld van het *lock-in effect* treedt op bij het stimuleren van zuinigere benzinemotoren terwijl op de lange termijn een overgang naar elektromotoren wenselijk is.

- 1.8 Er bestaat geen rechtsplicht van de Staat jegens Stichting Urgenda om de reductie terug te brengen tot het door de rechtbank bevolen niveau. Er is ook geen wetenschappelijke basis voor de conclusie van de rechtbank dat de opgelegde reductie in 2020 noodzakelijk is om de temperatuurstijging tot ruim onder de twee graden Celsius te beperken. De Staat zal, in internationale samenwerking, daadkrachtig optreden in de periode 2020-2030 en verder om klimaatverandering te beperken. De afweging over de keuze voor en fasering van maatregelen moet echter door de Staat worden gedaan. Dit is de aanpak die in het akkoord van Parijs is gekozen. De Staat gaat daarom in hoger beroep.

Redenering van de rechtbank

- 1.9 De rechtbank neemt in haar Vonnis aan dat uit de internationale klimaatwetenschap, gebundeld in de rapporten van het IPCC, een norm kan worden afgeleid van een minimaal noodzakelijke broeikasgasreductie in 2020, om een redelijke kans te behouden op een temperatuurstijging onder de twee graden. Deze norm ligt volgens de rechtbank op minimaal 25% broeikasreductie in 2020 ten opzichte van 1990.
- 1.10 Op basis van deze interpretatie van de rapporten van het IPCC toetst de rechtbank vervolgens of de Staat onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda. Uitgangspunt voor de rechtbank daarbij is dat er geen rechtstreeks werkende verdragsbepaling is, die de Staat verplicht tot een bepaalde reductie. De rechtbank overweegt wel dat bepalingen uit verdragen, Europese richtlijnen en de Grondwet, van belang zijn bij de invulling van de zorgplicht die de Staat zou hebben jegens Stichting Urgenda.
- 1.11 Aan de hand van de interpretatie van de beschikbare wetenschappelijke informatie en de niet direct werkende bepalingen uit internationaal en Europees recht, komt de rechtbank tot de conclusie dat de Staat niet aan zijn zorgplicht voldoet als de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2020 niet met tenminste 25% ten opzichte van 1990 wordt gereduceerd. Vanwege het grote potentiële gevaar van klimaatverandering en de bepalingen uit verdragen, Europese richtlijnen en de Grondwet ziet de rechtbank geen ruimte voor een beleidskeuze van de Staat.
- 1.12 De rechtbank heeft alleen de vordering van Stichting Urgenda om ten minste 25% reductie te bereiken toegewezen. Alle overige vorderingen van Stichting Urgenda en de vorderingen van de 886 natuurlijke personen, waarvoor Stichting Urgenda tevens optrad, zijn door de rechtbank afgewezen.

Kern van het betoog van de Staat

- 1.13 Het beleid van de Staat is sinds geruime tijd gericht op zowel het voorkomen als beperken van de gevolgen van klimaatverandering. Hierbij staat voorop dat klimaatverandering niet door individuele landen kan worden opgelost. Klimaatverandering is een mondiaal probleem en vraagt om een mondiale aanpak. Daarom heeft de Staat, zowel zelfstandig als in Europees verband, altijd sterk ingezet

op ambitieuze internationale samenwerking om klimaatverandering het hoofd te bieden. Dit vergt goede coördinatie en afstemming. De Staat is zijn internationale en Europese afspraken op dit vlak steeds nagekomen en komt deze ook nu na. Op deze manier draagt Nederland bij aan de oplossing van een wereldwijd probleem. Mede door de inzet van Nederland voert de Europese Unie wereldwijd de strijd tegen klimaatverandering aan.

- 1.14 Het belang om in internationaal verband klimaatverandering aan te pakken wordt steeds breder gedeeld. In december 2015 is in Parijs een nieuw klimaatakkoord gesloten. Dit akkoord is wereldwijd positief ontvangen en vormt een robuust raamwerk om de wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging ruim onder de twee graden Celsius te houden. Op grond hiervan moet vanaf 2020 elk land elke 5 jaar aangeven welke bijdrage (NDC, National Determined Contribution) hij zal leveren; daaruit blijkt dan hoeveel extra emissiereductie dat land in de daarop volgende periode gaat realiseren. De reducties moeten progressief zijn in de tijd en uiteindelijk optellen tot de afgesproken doelstelling. Met de NDC's die voorafgaand aan het akkoord zijn ingediend is het werk nog niet gedaan. De NDC's zullen voor de periode 2025-2030, en voor de periodes daarna, nog worden aangescherpt om de doelstellingen uit het akkoord van Parijs te realiseren. Het beleid om deze doelen te behalen zal nog verder worden ontwikkeld in de komende jaren. Het klimaatakkoord van Parijs staat voor een ambitieuze aanpak van klimaatverandering en een hernieuwd vertrouwen in internationale coördinatie en samenwerking. De Europese Unie heeft in het kader van het akkoord aangegeven voor 2030 een reductie te willen bereiken van ten minste 40% ten opzichte van 1990. Met dit reductiepercentage loopt de EU ook in de periode 2020-2030 mondiaal voorop als het aankomt op het beperken van broeikasgasemissies.
- 1.15 De Staat heeft de doelen die internationaal zijn afgesproken steeds gehaald. In de periode tot 2012 is 6,4% gereduceerd en door volledige uitvoering van het Energieakkoord komt Nederland in 2020 uit op 21% reductie ten opzichte van 1990. Daarnaast treft de Nederlandse regering adaptatiemaatregelen om Nederland te behoeden voor mogelijke gevaren van klimaatverandering.
- 1.16 Het door de rechtbank opgelegde nationale reductiebevel gaat verder dan wat internationaal is afgesproken en daarmee miskent de rechtbank de internationale dimensie van het klimaatprobleem en de noodzaak voor een internationaal gecoördineerde aanpak van dit probleem. Anders dan de rechtbank stelt, wordt naar de mening van de Staat klimaatverandering effectief aangepakt door internationale samenwerking. De effectiviteit van de internationaal vastgelegde afspraken wordt onderbouwd door analyses van de beschikbare wetenschappelijke inzichten, uitgevoerd door het IPCC. Het zwaartepunt van de te treffen maatregelen ligt bij deze afspraken in de periode 2020-2050. De rechtbank leest de internationale afspraken en de wetenschappelijke IPCC rapporten, naar het oordeel van de Staat, op verschillende

manieren verkeerd als daaruit wordt afgeleid dat 25% reductie in 2020 in Nederland noodzakelijk is.

- 1.17 Er zijn natuurlijk alternatieven voor het reductiepad dat internationaal is ingezet. Zo is er bijvoorbeeld lang door Nederland en de Europese Unie aangedrongen op een sterkere reductie voor 2020. Stichting Urgenda bepleit deze aanpak ook nu nog in deze procedure. Internationaal is echter niet voor dit spoor gekozen. Er zijn afspraken gemaakt die uitgaan van 20% reductie in 2020 in Europees verband, waar Nederland aan bijdraagt. Deze aanpak maakt het mogelijk om het tweegradendoel te halen en de Staat heeft zich hier bij aangesloten. Het feit dat eerder, ook door de Staat, is aangedrongen op een sterkere reductie betekent niet dat er daarom sprake zou zijn van een schending van een rechtsplicht jegens Stichting Urgenda om tot een bepaald reductieniveau te komen. Door te kiezen voor het internationaal ingezette pad wordt effectief bescherming geboden tegen gevaarlijke klimaatverandering.
- 1.18 Internationale samenwerking is niet alleen de meest effectieve aanpak van klimaatverandering, het is ook de enig mogelijke aanpak van klimaatverandering. Zoals hierboven gesteld heeft de Nederlandse uitstoot slechts beperkt invloed op de wereldwijde koers van broeikasgasreductie. De uitspraak van de rechtbank heeft daardoor geen meetbaar effect op het gevaar dat ontstaat door klimaatverandering. Bovendien wordt de nationale beperking van broeikasgassen in de ETS-sectoren verminderd door het *waterbedeffect*. Daar staat tegenover dat de kosten van nationale aanvullende reductie aanzienlijk zijn. Dit is met name het geval omdat de rechtbank de Staat slechts een zeer korte periode gunt om aan het reductiebevel te voldoen (tot eind 2020). Dit noodzaakt de Staat om maatregelen te treffen die zeer kostbaar zijn, mogelijk op weinig maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen en op de lange termijn minder effect hebben.
- 1.19 Zoals hiervoor is benadrukt, bestaat er geen rechtsplicht van de Staat jegens Stichting Urgenda om de uitstoot te beperken tot het niveau als aangenomen door de rechtbank. Van belang is dat het ontbreken van een dergelijke rechtsplicht en het ingestelde hoger beroep op geen enkele wijze in de weg staan aan de mogelijkheid voor de politiek om een hoger ambitieniveau aan te houden dan verplicht is. De transitie naar duurzame en CO<sub>2</sub>-arme technieken biedt immers ook kansen voor Nederland. Het reeds ingezette Nederlandse beleid voor de niet-ETS sectoren (waaronder het Energieakkoord) heeft dan ook tot gevolg dat structureel meer wordt gereduceerd dan internationaal is afgesproken.
- 1.20 De keuze om verder te gaan dan internationaal is afgesproken, is een politiek vraagstuk over de economische en maatschappelijke ordening van de Nederlandse samenleving. Dergelijke beslissingen worden in het politieke proces gemaakt door democratisch gelegitimeerde vertegenwoordigers en met inbreng en afweging van alle betrokken belangen, waaronder ook de belangen waarvoor Stichting Urgenda opkomt.

**Opzet en indeling memorie van grieven**

- 1.21 De memorie van grieven is zodanig opgebouwd dat eerst het juridische kader van de rechtbank wordt geschetst, vervolgens een beschrijving van de relevante feiten en omstandigheden wordt gegeven en daarna de grieven tegen het Vonnis worden besproken. De inhoud van deze grieven kan in hoofdlijnen als volgt worden samengevat.
- 1.22 (i) De Staat formuleert een aantal bezwaren tegen de manier waarop de rechtbank de rapporten van het IPCC uitlegt en op grond daarvan conclusies trekt, en waarmee de rechtbank het Vonnis feitelijk onderbouwt. Ofschoon de Staat ook van mening is dat gevaarlijke klimaatverandering zoveel mogelijk moet worden beperkt, kan de Staat niet instemmen met de manier waarop de rechtbank meent, dat Nederland die klimaatverandering moet bestrijden; de Staat richt daarom ook grieven tegen de door de rechtbank noodzakelijk geachte reductiemaatregelen.
- 1.23 (ii) Verder heeft de Staat bezwaren geformuleerd tegen het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda. De rechtbank neemt die onrechtmatigheid aan door te oordelen dat de Staat niet voldoende zorgvuldig handelt jegens Stichting Urgenda. De Staat formuleert een aantal bezwaren tegen de manier waarop de rechtbank die zorgvuldigheidsplicht heeft ingevuld mede aan de hand van verdragen, internationaal rechtelijke beginselen en Europees recht. Voorts richt de Staat een aantal grieven tegen het oordeel van de rechtbank, dat het klimaatbeleid van de Staat schade veroorzaakt en dat die schade aan de Staat kan worden verweten.
- 1.24 De Staat verzoekt al hetgeen in eerste aanleg door hem is gesteld als hier herhaald en ingelast te beschouwen. De Staat handhaaft al hetgeen hij in eerste aanleg heeft aangevoerd, ook voor zover door de rechtbank buiten beschouwing gelaten of verworpen of waarop de rechtbank niet met zoveel woorden is ingegaan. Met de grieven die in deze memorie naar voren worden gebracht wordt beoogd het geschil in volle omvang ter beoordeling en berechting aan het hof voor te leggen. Voor zover in deze memorie sprake is van een herhaling van hetgeen in eerste aanleg door de Staat is gesteld, mag daaruit niet worden afgeleid dat de Staat enig verweer dat niet wordt herhaald beoogt prijs te geven.
- 1.25 De door Stichting Urgenda in eerste aanleg ingediende processtukken – de inleidende dagvaarding, de conclusie van repliek en de pleitnota – worden hierna ook wel aangeduid als Dv, CvR en Pleitnota Urgenda. De door de Staat eerder ingediende stukken – de conclusie van antwoord, de conclusie van dupliek en de pleitnota – worden hierna ook aangeduid als CvA, CvD en Pleitnota Staat. De onderhavige memorie wordt hierna ook wel aangeduid als MvG. Indien verwezen wordt naar

bepaalde alinea's uit de processtukken, gebeurt dat (onder meer) als volgt: "MvG, achter 3.13" of "CvD, achter 6.2".

1.26 Bij deze memorie behoren 45 producties die door de Staat samen met de onderhavige memorie in geding worden gebracht. Aan het einde van deze memorie is een overzicht opgenomen van deze producties. De producties die door Urgenda c.s. in eerste aanleg in geding zijn gebracht worden aangeduid met "prod. U." en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie. De producties die door de Staat in eerste aanleg in geding zijn gebracht worden aangeduid met "prod. St." en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie. De producties die de Staat samen met deze memorie in geding brengt worden op dezelfde wijze aangegeven, maar dan vetgedrukt.

1.27 Deze memorie bestaat uit 18 hoofdstukken en kent de volgende opbouw

<b>Deel 1. Inleiding</b>	2
<b>1. Inleiding</b>	2
– <i>Inleiding</i>	
○ <i>Redenering van de Rechtbank</i>	4
○ <i>Kern van het betoog van de Staat</i>	4
– <i>Opzet en indeling memorie van grieven</i>	7
<b>Deel 2. Juridisch kader van de rechtbank</b>	12
<b>2. Het door de rechtbank Den Haag gehanteerde juridisch kader</b>	12
– <i>Inleiding</i>	12
– <i>Ontvankelijkheid Stichting Urgenda</i>	12
– <i>Onrechtmatig handelen/nalaten: de op de Staat rustende zorgplicht</i>	13
– <i>'Reflexwerking'</i>	14
– <i>Gevaarzetting</i>	15
– <i>Aan de overige vereisten van de onrechtmatige daad wordt volgens de rechtbank voldaan</i>	19
– <i>Het stelsel van de machtenscheiding</i>	20
<b>Deel 3. Achtergronden, feiten en recente ontwikkelingen</b>	21
<b>3. Inleiding</b>	21
<b>4. Stand van zaken bestrijding klimaatverandering</b>	22
– <i>Kyoto-Protocol, emissiereductie in de periode 2008-2012</i>	23
– <i>Doha-Amendement, emissiereductie in de periode 2013-2020</i>	25
– <i>Global Commons Problem</i>	28
<b>5. Bevindingen IPCC</b>	30
– <i>Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2014)</i>	31
– <i>Tweegradendoelstelling</i>	33



– Emissiereductiescenario's	35
– Kosteneffectiviteit emissiereductiescenario's	41
<b>6. Mitigatie</b>	42
– Internationale ontwikkelingen	42
○ Resultaten van de klimaatop in Parijs	42
▪ Mitigatie	43
▪ Adaptatie	45
▪ Klimaatfinanciering	45
▪ Een juridisch bindend document	46
▪ Onderscheid Annex I en niet-Annex I-landen is verlaten	46
▪ Inwerkingtreding	47
○ Aanpassing Montreal Protocol betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken	47
○ Internationale luchtvaart	49
– Europese Unie	49
○ Periode 2013-2020	49
▪ EU-ETS	50
▪ Andere sectoren dan EU-ETS	56
▪ Aanbod EU om in 2020 niet 20% maar 30% emissiereductie te realiseren	57
○ Periode 2020-2030 en daarna	58
– Nederland	60
○ Periode 2013-2020	60
○ Periode 2020-2030 en daarna	61
<b>7. Adaptatie</b>	63
– Mitigatie en adaptatie. Beide voor Nederland onmisbare klimaatstrategieën	63
– Adaptatie	66
<b>8. Klimaatfinanciering</b>	67
<b>9. Kosteneffectiviteit aanscherpen emissiereductiedoelstelling tot 25% of 40% in 2020, ten opzichte van 1990</b>	69
– Inleiding	69
– Kosteneffectiviteit aanvullende mitigatiemaatregelen	70
<b>Deel 4. Grieven en toelichting</b>	78
<b>10. Inleiding</b>	78
<b>11. Ontvankelijkheid</b>	79
<b>12. Bevindingen IPCC en conclusies die de rechtbank daaraan verbindt</b>	83
– Aard en inhoud IPCC-rapporten	83
– Annex I / niet-Annex I-landen	89
– Overig	94
<b>13. Mitigatie, adaptatie en klimaatbeleid</b>	95
– Waterbedeffect en Carbon leakage	100
– Adaptatie	103

– <i>Klimaatbeleid</i>	105
<b>14. Onrechtmatige daad</b>	106
– <i>Inleiding</i>	106
– <i>'Reflexwerking'</i>	108
○ <i>Inleiding</i>	108
○ <i>'Reflexwerking'</i>	109
○ <i>De 'reflexwerking' biedt geen basis voor een zorgplicht</i>	109
○ <i>Artikel 2 VN Klimaatverdrag: geen 'reflexwerking'</i>	112
○ <i>Artikel 3 VN Klimaatverdrag: geen 'reflexwerking'</i>	113
▪ <i>Het billijkheidsbeginsel van artikel 3 lid 1 VN Klimaatverdrag</i>	115
▪ <i>Het voorzorgsbeginsel van artikel 3 lid 3 VN Klimaatverdrag</i>	116
▪ <i>Het duurzaamheidsbeginsel van artikel 3 lid 4 VN Klimaatverdrag</i>	116
○ <i>Het Kyoto-Protocol en Doha-Amendement: geen 'reflexwerking'</i>	117
○ <i>Het "no harm"-beginsel: geen 'reflexwerking'</i>	117
○ <i>Artikel 191 VWEU, ETS-richtlijn en Effort Sharing Decision: geen 'reflexwerking'</i>	119
○ <i>Artikelen 2 en 8 EVRM: geen 'reflexwerking'</i>	120
○ <i>Geen invulling open norm artikel 6:162 BW</i>	122
○ <i>Conclusie</i>	123
– <i>Aan de vereisten van de onrechtmatige daad wordt niet voldaan</i>	123
○ <i>Schade</i>	124
▪ <i>Leiden Nederlandse emissies tot schade?</i>	124
▪ <i>Nederland heeft maatregelen genomen tegen schade en zal deze ook blijven nemen</i>	125
▪ <i>Het aandeel van de Nederlandse emissies is (zeer) beperkt</i>	126
▪ <i>Het enkele vergroten van de mogelijkheid van het ontstaan van schade is onvoldoende</i>	127
○ <i>Causaal verband</i>	128
▪ <i>Inleiding</i>	129
▪ <i>Urgenda heeft het causaal verband niet aannemelijk gemaakt, laat staan bewezen</i>	129
▪ <i>Er is geen sprake van een specifieke schade die nodig is voor causaal verband</i>	129
▪ <i>Nederlandse emissies hebben geen substantieel effect op de wereldgemiddelde temperatuur</i>	129
▪ <i>Het gaat om het feitelijke causaal verband</i>	131
▪ <i>Adaptatiemaatregelen</i>	131
– <i>Gevaarzettingsleer</i>	132
○ <i>Inleiding</i>	132

○ <i>De echte gevaarzettingsleer heeft het oog op concrete situaties waarbij er een direct causaal verband bestaat tussen schade en de verweten gedraging</i>	133
○ <i>De gevaarzettingsleer van de rechtbank die geen gevaarzettingsleer is</i>	134
○ <i>Het zeer beperkte aandeel van Nederland in de mondiale klimaatverandering</i>	135
○ <i>Factoren die de omvang van de zorgplicht volgens de rechtbank bepalen</i>	136
▪ <i>Factoren (i-iii): de aard en de omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering, de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade en de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken</i>	137
▪ <i>Factor (iv): de aard van de gedraging (of het nalaten) van de overheid</i>	139
▪ <i>Factor (v): de bezwaarlijkheid om voorzorgsmaatregelen te treffen</i>	141
▪ <i>Factor (vi): de bij de uitvoering van zijn publieke taak aan de Staat – met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen – toekomstige beleidsvrijheid</i>	144
○ <i>Conclusie ten aanzien van de zorgplicht en vaststelling van der eductiedoelstelling</i>	149
– <i>Toerekening</i>	150
○ <i>Inleiding</i>	151
○ <i>Er is geen onrechtmatige daad die kan worden toegerekend</i>	151
○ <i>Een raakpunt met de trias politica</i>	151
○ <i>De Staat heeft slechts in beperkte mate invloed op de nationale emissiereductie</i>	152
– <i>Relativiteit</i>	153
○ <i>Inleiding</i>	153
○ <i>Aan het relativiteitsvereiste wordt niet voldaan</i>	153
<b>15. Het stelsel van de machtenscheiding</b>	154
<b>16. Bezemgrief</b>	161
<b>Deel 5. Afsluiting</b>	161
<b>17. Bewijsaanbod</b>	161
<b>18. Conclusie</b>	162

**Deel 2. Juridisch kader van de rechtbank****2 Het door de Rechtbank Den Haag gehanteerde juridisch kader*****Inleiding***

- 2.1 De rechtbank is van oordeel dat de voor het jaar 2020 gewenste emissiereductie van ten hoogste 20% in Europa en 17% in Nederland in een onaanvaardbaar hoge mate bijdraagt aan het risico van gevaarlijke klimaatverandering. Daarmee voldoet in het bijzonder de door de Staat voorgestelde reductieroute niet aan de norm die volgens de huidige stand van de wetenschap en het internationale klimaatbeleid voor de Annex I-landen (waaronder Nederland) nodig is om de tweegradendoelstelling te bereiken, en is deze reductieroute niet te zien als een toereikend en aanvaardbaar alternatief voor de – wetenschappelijk verankerde en erkende – hogere reductieroute van 25-40%.<sup>1</sup>
- 2.2 Om die reden beveelt de rechtbank de Staat om in het jaar 2020 uiteindelijk een reductie te bewerkstelligen van het gezamenlijk volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen van ten minste 25% ten opzichte van 1990.<sup>2</sup> Een verplichting tot een hoger percentage aan reductie stuit af op de beleidsvrijheid die de Staat toekomt, aldus de rechtbank.<sup>3</sup>
- 2.3 In het navolgende wordt – op hoofdlijnen – geschetst welke redenering de rechtbank volgt om uiteindelijk tot het hierboven weergegeven oordeel te komen. Allereerst gaat echter de aandacht uit naar de door de rechtbank gestelde ontvankelijkheid van Stichting Urgenda.

***Ontvankelijkheid Stichting Urgenda***

- 2.4 De rechtbank is van oordeel dat Stichting Urgenda niet alleen ontvankelijk is voor zover de Stichting opkomt voor huidige en toekomstige generaties Nederlanders, maar ook voor zover de Stichting opkomt voor personen buiten de Nederlandse landsgrenzen en toekomstige generaties buiten Nederland.<sup>4</sup>
- 2.5 De rechtbank motiveert haar oordeel ter zake van de ontvankelijkheid van Stichting Urgenda, voor zover het betreft huidige en toekomstige generaties buiten Nederland, om te beginnen door verwijzing naar de statutaire doelstelling van Stichting Urgenda, waarin het streven naar een duurzame samenleving een prominente plaats inneemt.

<sup>1</sup> Zie r.o. 4.84 en 4.85.

<sup>2</sup> Zie r.o. 5.1.

<sup>3</sup> Zie r.o. 4.86.

<sup>4</sup> Zie r.o. 4.6-4.7.

Daarnaast wijst de rechtbank er op dat het begrip “duurzame samenleving” een intergenerationele dimensie kent.

***Onrechtmatig handelen/nalaten: de op de Staat rustende zorgplicht***

- 2.6 Na een uitvoerige bespreking van diverse rapporten van onder meer het IPCC, PBL, KNMI en UNEP, alsook van enkele internationale verdragen en protocollen die gericht zijn op het tegengaan van klimaatverandering én de resultaten van de klimaatonderhandelingen in Bali, Cancun en Durban, concludeert de rechtbank dat
- i. uit de IPCC-rapporten volgt dat het 450 ppm-scenario<sup>5</sup> moet worden gerealiseerd om de kans op de tweegradendoelstelling niet lager te doen zijn dan 50%, indien wordt uitgegaan van IPCC AR4 2007, en 66% indien wordt uitgegaan van IPCC AR5 2014, en het voor Annex I-landen noodzakelijk is om – teneinde het 450 ppm-scenario binnen bereik te houden – de uitstoot in 2020 te reduceren met 25-40% ten opzichte van 1990;
  - ii. Nederland in overeenstemming hiermee heeft meegewerkt aan een besluit in Cancun waarin is vastgesteld dat de Annex I-landen minimaal een reductie moeten realiseren van 25-40% in 2020;
  - iii. Nederland zich heeft gecommitteerd aan het streven van de Europese Unie om een reductiedoelstelling van 20% in 2020 te realiseren, met een verhoging tot 30% indien andere Annex I-landen zich tot eenzelfde reductiedoelstelling verplichten, en
  - iv. Nederland tot ongeveer 2010 is uitgegaan van een reductiedoelstelling voor 2020 van 30% ten opzichte van 1990, maar vervolgens heeft gekozen voor een reductiedoelstelling die is afgeleid van de EU-reductiedoelstelling van 20%, die voor Nederland neerkomt op een totale reductie – ETS en niet ETS tezamen – van naar verwachting 14-17% in 2020.
- 2.7 Het eindoordeel van de rechtbank op basis van de genoemde rapporten, verdragen en protocollen is dat de Nederlandse reductiedoelstelling onder de in de klimaatwetenschap en in het internationale klimaatbeleid noodzakelijk geachte norm ligt, inhoudende dat ter voorkoming van gevaarlijke klimaatverandering een reductie in de uitstoot van broeikasgassen voor de Annex I-landen (waaronder Nederland) van 25-40% in 2020 nodig is om de tweegradendoelstelling te behalen.<sup>6</sup>
- 2.8 De rechtbank gaat vervolgens na of het feit dat de Staat niet aan de in de klimaatwetenschap en in het internationale klimaatbeleid noodzakelijk geachte norm

<sup>5</sup> 450 ppm staat voor 450 ppm CO<sub>2</sub>-equivalenten (CO<sub>2</sub>-eq), hetgeen wil zeggen dat wordt uitgegaan van een concentratiegrens van 450 ppm voor alle broeikasgassen tezamen, omgerekend naar de opwarmende werking van CO<sub>2</sub>. Zie nader over de weging van de diverse broeikasgassen, CvA achter 5.2 en de diverse IPCC-rapporten waarnaar aldaar wordt verwezen. In de MvG zal veelal worden volstaan met de vermelding van een aantal ppm's, maar bedoeld is ppm CO<sub>2</sub>-equivalenten.

<sup>6</sup> Zie r.o. 4.31 van het Vonnis.

voldoet, met zich brengt dat moet worden geoordeeld dat de Staat zijn zorgplicht jegens Stichting Urgenda schendt en daarmee onrechtmatig handelt jegens de Stichting. Om dit te beoordelen stelt de rechtbank de vraag of

- i. de uit artikel 21 Grondwet (Gw) voortvloeiende zorgplicht, verplichtingen met zich brengt voor de Staat jegens Stichting Urgenda;<sup>7</sup>
- ii. Stichting Urgenda zich rechtstreeks kan beroepen op het VN Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol, het Doha-Amendement en het "no harm"-beginsel;<sup>8</sup>
- iii. Stichting Urgenda een beroep toekomt op bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), op de ETS-richtlijn en de Effort Sharing Decision<sup>9</sup>, en
- iv. of Stichting Urgenda rechtstreeks rechten kan ontleen aan de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>10</sup>

2.9 De rechtbank beantwoordt deze vraag ontkennend, en oordeelt dat aan artikel 21 Gw, het VN Klimaatverdrag met bijbehorende protocollen, het "no harm"-beginsel, artikel 191 VWEU met de daarop gebaseerde ETS-richtlijn en Effort Sharing Decision en de artikelen 2 en 8 EVRM niet rechtstreeks een rechtsplicht van de Staat jegens Urgenda kan worden afgeleid.<sup>11</sup>

#### **'Reflexwerking'**

2.10 Toch overweegt de rechtbank dat, ook wanneer geen rechtstreekse werking kan worden aangenomen, niettemin betekenis toekomt aan artikel 21 Gw, het VN Klimaatverdrag met bijbehorende protocollen, het "no harm"-beginsel, artikel 191 VWEU met de daarop gebaseerde ETS-richtlijn en Effort Sharing Decision en de artikelen 2 en 8 EVRM bij de bespreking van de vraag of de Staat jegens Stichting Urgenda zijn zorgplicht schendt. De rechtbank neemt aan dat uit de artikelen 2 en 3 van het VN Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol, het Doha-Amendement (zodra in werking getreden), artikel 191 VWEU, de daarop gebaseerde ETS-richtlijn en Effort Sharing Decision en de artikelen 2 en 8 EVRM kan worden afgeleid welke mate van beleidsvrijheid de Staat toekomt bij het bepalen van het nationale klimaatbeleid, en kan worden beoordeeld of de Staat jegens Stichting Urgenda een zorgplicht schendt, en dus in strijd handelt met de maatschappelijke zorgvuldigheid in de zin van artikel 6:162 lid 2 BW.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Zie r.o. 4.36 van het Vonnis.

<sup>8</sup> Zie r.o. 4.42 van het Vonnis.

<sup>9</sup> Zie r.o. 4.40-4.41 en 4.44 van het Vonnis.

<sup>10</sup> Zie r.o. 4.45-4.50 van het Vonnis.

<sup>11</sup> Zie r.o. 4.52 van het Vonnis.

<sup>12</sup> Zie r.o. 4.43, 4.52 en 4.55-4.63 van het Vonnis.

### **Gevaarzetting**

- 2.11 De rechtbank beoordeelt de vraag of door de Staat is voldaan aan zijn zorgplicht jegens Stichting Urgenda, en wat de omvang van die zorgplicht precies is, vervolgens op basis van een aantal grotendeels aan het Kelderluik-arrest<sup>13</sup> ontleende factoren:
- i. de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering;
  - ii. de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade;
  - iii. de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken;
  - iv. de aard van de gedraging (of het nalaten) van de Staat;
  - v. de bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen;
  - vi. de beleidsvrijheid die, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, aan de Staat toekomt bij de uitvoering van zijn publieke taak.<sup>14</sup>

Deze factoren moeten worden beoordeeld op basis van de stand van de wetenschap, de beschikbare (technische) mogelijkheid tot het nemen van veiligheidsmaatregelen, en de kosten-batenverhouding van de te nemen veiligheidsmaatregelen.<sup>15</sup>

- 2.12 Ter zake van de eerste drie factoren – *aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering, de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade en de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken* – overweegt de rechtbank dat nu vaststaat dat de huidige mondiale uitstoot en de reductiedoelstellingen van de partijen bij het VN Klimaatverdrag onvoldoende zijn om de tweegradendoelstelling te realiseren en de kans op gevaarlijke klimaatverandering dientengevolge zeer groot moet worden geacht – met ernstige gevolgen voor mens en milieu, zowel in Nederland als daarbuiten – op de Staat de plicht rust om op zijn eigen grondgebied maatregelen te treffen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Daarbij moet spoed worden betracht.<sup>16</sup>
- 2.13 Met betrekking tot de vierde factor – *aard van de gedraging of nalaten van de Staat* – overweegt de rechtbank dat de Staat weliswaar geen broeikasgassen emitteert en dus niet als zodanig als medeveroorzaker van een dreigende klimaatverandering kan worden aangemerkt, maar het wel in zijn macht heeft om controle uit te oefenen over het collectieve Nederlandse emissieniveau.<sup>17</sup> Het handelen of nalaten van de Staat staat derhalve in een zodanig verband met de Nederlandse emissie, dat van de Staat

<sup>13</sup> HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079 NJ1966, 136 (Kelderluik).

<sup>14</sup> Zie r.o. 4.63 van het Vonnis.

<sup>15</sup> Zie r.o. 4.63 van het Vonnis.

<sup>16</sup> Zie r.o. 4.65 van het Vonnis.

<sup>17</sup> Zie r.o. 4.66 van het Vonnis.

met het oog op de veiligheidsbelangen van derden (burgers), waaronder Stichting Urgenda, een hoge mate van zorgvuldigheid moet worden gevergd.<sup>18</sup>

- 2.14 In dat verband wordt van belang geacht dat op de Staat op grond van artikel 21 Gw een zorgplicht rust voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu, terwijl de Staat door partij te worden bij het VN Klimaatverdrag en het Kyoto-Protocol uitdrukkelijk heeft aanvaard dat hij verantwoordelijk is voor het nationale emissieniveau en in dat kader de verplichting heeft aanvaard dit emissieniveau te reduceren voor zoveel als nodig is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.<sup>19</sup>
- 2.15 Daar komt nog bij, aldus de rechtbank, dat de Staat een cruciale rol speelt in de transitie naar een duurzame samenleving, zodat hem een hoge mate van zorg past voor het treffen van een adequaat en effectief wettelijk en instrumenteel kader tot vermindering van de broeikasgasuitstoot in Nederland.<sup>20</sup>
- 2.16 Voor de beoordeling van de vijfde Kelderluikfactor – *de bezwaarlijkheid om voorzorgsmaatregelen te treffen* – is naar het oordeel van de rechtbank van belang of
- i. de te treffen maatregelen op zichzelf kostbaar zijn of niet;
  - ii. de voorzorgsmaatregelen in relatie tot de mogelijke schade kostbaar zijn of niet;
  - iii. de eventueel te nemen voorzorgsmaatregelen doeltreffend zijn, en
  - iv. (technische) mogelijkheden om de vereiste maatregelen te nemen beschikbaar zijn.<sup>21</sup>
- 2.17 Centraal in de discussie omtrent de bezwaarlijkheid van het nemen van voorzorgmaatregelen, zo geeft de rechtbank aan, staat de vraag of de door de Staat voorgenomen reductiedoelstelling kosteneffectief is, dan wel de door Stichting Urgenda bepleite emissiereductie. Stichting Urgenda is van mening dat het kosteneffectiever is om vast te houden aan een reductiedoelstelling van 25-40% in het jaar 2020 ten opzichte van 1990, terwijl de Staat onder verwijzing naar Europese beleidsdocumenten voor wat betreft de kosteneffectiviteit vasthoudt aan een reductie van 40% in 2030 en 80% in 2050.<sup>22</sup>
- 2.18 Daarbij is volgens de rechtbank nog van belang dat de Staat in zijn buitenlands beleid lange tijd is uitgegaan van een reductie van 25-40% in 2020 voor de Annex I-landen,

<sup>18</sup> Zie r.o. 4.66 van het Vonnis.

<sup>19</sup> Zie r.o. 4.66 van het Vonnis.

<sup>20</sup> Zie r.o. 4.66 van het Vonnis.

<sup>21</sup> Zie r.o. 4.67 van het Vonnis.

<sup>22</sup> Zie r.o. 4.68-4.69 van het Vonnis.



en zich als gevolg daarvan heeft gecommitteerd aan de EU-reductiedoelstelling van 30% in 2020, terwijl Nederlands tot ongeveer 2010 een nationale reductiedoelstelling van 30% heeft gehad. Kennelijk, zo overweegt de rechtbank, werd die reductiedoelstelling van 25-40% in 2020 destijds als kosteneffectief beschouwd.<sup>23</sup>

- 2.19 De centrale vraag beantwoordt de rechtbank vervolgens in het voordeel van de door Stichting Urgenda bepleite reductiedoelstelling, omdat er, naar het oordeel van de rechtbank, uit kostenoverwegingen geen belemmering van betekenis bestaat om de door de Stichting bepleite strengere reductiedoelstelling aan te houden.<sup>24</sup>
- 2.20 De Staat heeft immers, zo overweegt de rechtbank, niet betoogd dat het loslaten van de nationale reductiedoelstelling van 30% en het in de plaats daarvan volgen van de EU-doelstelling van 20% voor 2020, is ingegeven door verbeterde wetenschappelijke inzichten of doordat het economisch niet verantwoord zou zijn om bij de doelstelling van 30% te blijven. Evenmin heeft de Staat concrete gegevens verstrekt waaruit zou kunnen blijken dat de reductieroute van 25-40% in 2020 tot onevenredig hoge kosten zou leiden, of in vergelijking met de langzamere reductieroute van 17% in 2020 om andere redenen niet kosteneffectief zou zijn.<sup>25</sup>
- 2.21 Aan de voorgaande overwegingen voegt de rechtbank nog toe dat het IPCC AR5 Synthesis Rapport en het UNEP Emission Gap Report 2013 ondersteunen dat "een onmiddellijk ingrijpen nú" kosteneffectiever is, maar ook dat, naar het oordeel van de rechtbank, mitigatie van de broeikasgasuitstoot op de korte en langere termijn de enige doeltreffende manier is om het gevaar van klimaatverandering af te wenden. Met adaptatiemaatregelen kunnen de gevolgen van klimaatverandering worden verminderd, maar het gevaar van klimaatverandering kan er niet mee worden afgewend.<sup>26</sup> Op de Staat rust naar het oordeel van de rechtbank dan ook een zorgplicht om zo snel en zo veel als mogelijk te mitigeren.<sup>27</sup>
- 2.22 Ten slotte overweegt de rechtbank in het kader van de vijfde Kelderluikfactor, onder verwijzing naar de rapporten van het IPCC en UNEP, dat het uitstellen van het nemen van mitigatiemaatregelen ertoe leidt dat er een grotere afhankelijkheid van nieuwe technologieën ontstaat waarmee broeikasgassen kunnen worden afgevangen, terwijl het niet aannemelijk is dat die nieuwe technologieën op korte termijn en dus tijdig kunnen worden toegepast.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Zie r.o. 4.70 van het Vonnis.

<sup>24</sup> Zie r.o. 4.70 en 4.73 van het Vonnis.

<sup>25</sup> Zie r.o. 4.70 van het Vonnis.

<sup>26</sup> Zie r.o. 4.71 en 4.73 van het Vonnis.

<sup>27</sup> Zie r.o. 4.73 van het Vonnis.

<sup>28</sup> Zie r.o. 4.73 van het Vonnis.

- 2.23 Met betrekking tot het zesde criterium, – *de beleidsvrijheid die de Staat, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, toekomt bij de uitvoering van zijn publieke taak* – overweegt de rechtbank om te beginnen, onder verwijzing naar artikel 21 Gw, dat de Staat ter zake van het klimaatbeleid weliswaar een ruime beleidsvrijheid toekomt, maar dat deze discretionaire ruimte niet onbegrensd is wanneer een grote kans bestaat op verwezenlijking van gevaarlijke klimaatverandering met ernstige en levensbedreigende gevolgen voor mens en milieu. In dat geval rust op de Staat de verplichting om zijn burgers daartegen te beschermen door het treffen van passende en effectieve maatregelen.
- 2.24 Voor deze benadering vindt de rechtbank steun in de jurisprudentie van het EHRM die betrekking heeft op de schending van de artikelen 2 en 8 EVRM.<sup>29</sup>
- 2.25 Vervolgens stelt de rechtbank de vraag welke emissiereductiedoelstelling voor het jaar 2020 passend en effectief is.<sup>30</sup> Bij de beantwoording van die vraag stelt zij (wederom) voorop dat de adaptatiemaatregelen die de Staat neemt en nog zal nemen van weinig belang zijn omdat deze maatregelen maar tot beperkte hoogte bescherming bieden tegen de gevolgen van klimaatverandering. De enige effectieve remedie tegen gevaarlijke klimaatverandering is, aldus de rechtbank, vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.<sup>31</sup>
- 2.26 Bij de beantwoording van de vraag welke emissiereductiedoelstelling voor het jaar 2020 passend en effectief is<sup>32</sup>, is naar het oordeel van de rechtbank niet van belang dat Nederland in vergelijking met andere landen slechts een (zeer) beperkt aandeel heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen.<sup>33</sup> Vast staat immers, zo oordeelt de rechtbank, dat elke antropogene broeikasgasemissie, hoe gering ook, bijdraagt aan een verhoging van het CO<sub>2</sub>-niveau in de atmosfeer en dus aan een gevaarlijke klimaatverandering. De reductie van de emissie betreft daarmee zowel een gezamenlijke als een individuele verantwoordelijkheid van de partijen bij het VN Klimaatverdrag.<sup>34</sup>
- 2.27 Bij dit alles acht de rechtbank het bovendien weinig relevant dat het emissieniveau voor de ETS-sector is bepaald op Europees niveau en nationale reductiemaatregelen voor deze sectoren vanwege het 'waterbedeffect' weinig effect hebben en zelfs kunnen leiden tot 'carbon leakage' en een verstoring van het 'level playing field'.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Zie r.o. 4.74 van het Vonnis.

<sup>30</sup> Zie r.o. 4.74 van het Vonnis.

<sup>31</sup> Zie r.o. 4.75 van het Vonnis.

<sup>32</sup> Zie r.o. 4.74 van het Vonnis.

<sup>33</sup> Zie r.o. 4.78 van het Vonnis.

<sup>34</sup> Zie r.o. 4.79 van het Vonnis.

<sup>35</sup> Zie r.o. 4.80-4.82 van het Vonnis.

- 2.28 Bij de beoordeling van de omvang van de keuzevrijheid van de Staat ter zake van het klimaatbeleid, en daarmee bij de beantwoording van de vraag welke emissiereductiedoelstelling voor het jaar 2020 passend en effectief is, acht de rechtbank met name de voor de Staat geldende publiekrechtelijke beginselen van belang die, naar de mening van de rechtbank, zijn ontwikkeld als gevolg van het bijzondere gevaar van klimaatverandering. In dat verband zal het billijkheidsbeginsel er onder meer toe moeten leiden dat de Staat bij de door hem te kiezen maatregelen in aanmerking zal moeten nemen dat de kosten op een redelijke manier worden verdeeld tussen de huidige en de toekomstige generaties.<sup>36</sup>
- 2.29 Ook kan de Staat het nemen van voorzorgsmaatregelen niet uitstellen op de enkele grond dat nog geen wetenschappelijke zekerheid bestaat over het precieze effect daarvan. Daarbij is wel een kostenbatenafweging toegestaan. Verder zal de Staat zich moeten laten leiden door het beginsel dat voorkomen beter is dan genezen.<sup>37</sup>
- 2.30 Voor alle genoemde publiekrechtelijke beginselen, zo overweegt de rechtbank vervolgens, heeft te gelden dat wanneer de Staat daarvan zou willen afwijken, een voldoende rechtvaardiging zou moeten worden gesteld en bewezen. In dat verband constateert de rechtbank echter dat noch gesteld noch gebleken is dat de Staat over onvoldoende financiële middelen beschikt om tot hogere reductiemaatregelen te komen.<sup>38</sup>
- 2.31 Nadat zij de zes Kelderluikfactoren heeft afgelopen komt de rechtbank tot de conclusie dat er voldoende reden bestaat om de Staat te veroordelen in het jaar 2020 een reductiedoelstelling te bereiken van 25%. Een reductiedoelstelling van deze omvang is volgens de wetenschappelijke standaard ten minste geboden en voldoende effectief om, wat Nederland betreft, het risico van een gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. Een verplichting tot een hoger percentage zou afstuiten op de beleidsvrijheid die de Staat, ook met inachtneming van de eerder door de rechtbank toegelichte beperking, in elk geval toekomt.<sup>39</sup>

***Aan de overige vereisten van de onrechtmatige daad wordt volgens de rechtbank voldaan***

- 2.32 Met betrekking tot het vereiste van toerekening oordeelt de rechtbank dat hieraan is voldaan, omdat de Staat het in zijn macht heeft om zodanige regels uit te vaardigen of andere maatregelen te treffen, waaronder publieksvoorlichting, dat een transitie naar

<sup>36</sup> Zie r.o. 4.76 van het Vonnis.

<sup>37</sup> Zie r.o. 4.76 van het Vonnis.

<sup>38</sup> Zie r.o. 4.77 van het Vonnis.

<sup>39</sup> Zie r.o. 4.86 van het Vonnis.

een duurzame samenleving wordt bevorderd en de broeikasgasuitstoot in Nederland afneemt.<sup>40</sup>

- 2.33 Voor wat betreft het vereiste dat schade is of dreigt te worden geleden ten gevolge van het handelen of nalaten van de Staat, overweegt de rechtbank dat het vaststaat dat mede door de Nederlandse broeikasgasuitstoot klimaatverandering optreedt en dat vast staat dat in Nederland nu reeds de negatieve gevolgen daarvan worden ondervonden. Verder staat vast, aldus de rechtbank, dat als de mondiale, mede door Nederland veroorzaakte, uitstoot niet scherp daalt, zich waarschijnlijk een gevaarlijke klimaatverandering zal voordoen.<sup>41</sup>
- Gelet op dit alles is, naar het oordeel van de rechtbank, de mogelijkheid van schade voor degene wier belangen Stichting Urgenda behartigt zodanig groot en concreet dat de Staat, gegeven de op hem rustende zorgplicht, een adequate bijdrage, groter dan de huidige, moet leveren om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.<sup>42</sup>
- 2.34 Verder acht de rechtbank een voldoende causaal verband aanwezig tussen de Nederlandse broeikasgasuitstoot, de mondiale klimaatverandering en de effecten daarvan (nu en in de toekomst) op het Nederlandse leefklimaat. Daarbij is niet van belang dat Nederland een beperkt aandeel heeft in de mondiale uitstoot van broeikasgassen.<sup>43</sup> Ook vormt het relativiteitsvereiste geen belemmering om aansprakelijkheid te kunnen aannemen.<sup>44</sup>

### ***Het stelsel van de machtscheiding***

- 2.35 De vraag of toewijzing van het door Stichting Urgenda gevorderde bevel aan de Staat om de uitstoot van broeikasgassen verder te beperken dan volgens de huidige voornemens van de Staat gebeurt, de verdeling van bevoegdheden binnen ons democratische stelsel doorkruist, beantwoordt de rechtbank ontkennend.<sup>45</sup>
- 2.36 De rechtbank onderbouwt dit antwoord om te beginnen door er op te wijzen dat het Nederlandse recht geen volledige scheiding van staatsmachten kent, en dat het in dat verband een wezenlijk kenmerk van de rechtstaat is dat de rechter het handelen van politieke organen beoordeelt. De rechter moet zich daarbij echter wel beperken tot een rechtmatigheidsoordeel. Hij mag niet treden in het politieke domein met de daarbij behorende afwegingen en keuzen.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Zie r.o. 4.87 van het Vonnis.

<sup>41</sup> Zie r.o. 4.89 van het Vonnis.

<sup>42</sup> Zie r.o. 4.89 van het Vonnis.

<sup>43</sup> Zie r.o. 4.90 van het Vonnis.

<sup>44</sup> Zie r.o. 4.91 van het Vonnis.

<sup>45</sup> Zie r.o. 4.94-4.102 van het Vonnis.

<sup>46</sup> Zie r.o. 4.95 van het Vonnis.

- 2.37 Een en ander leidt ertoe dat de rechter zich ervan bewust moet zijn dat hij slechts een rol speelt in een geschil tussen twee of meer partijen.<sup>47</sup> Een vordering die strekt tot een bevel zoals in de onderhavige procedure aan de orde is, kan echter wel degelijk directe of indirecte gevolgen hebben voor derden. De rechter moet daarom terughoudend zijn bij het toewijzen van zo'n vordering, temeer wanneer hij de omvang en de betekenis van de gevolgen niet goed kan overzien.<sup>48</sup>
- 2.38 Met inachtneming van het zojuist beschreven kader, is de rechtbank van oordeel dat de vordering van Stichting Urgenda in de kern gaat om rechtsbescherming en om een in dat kader vereiste rechtstoetsing. Het feit dat de kwestie onderwerp van politieke besluitvorming is, is volgens de rechtbank geen grond om de rechter te beperken in zijn opdracht en bevoegdheid om een rechtsgeschil te beslechten. Dat neemt niet weg dat de rechter terughoudend moet zijn bij beslissingen met niet goed overzienbare gevolgen voor derden.<sup>49</sup>
- 2.39 Aangezien de Staat niet heeft gesteld dat voor hem rechtens of in feitelijke zin geen mogelijkheid bestaat om verdergaande maatregelen te treffen dan in het huidige klimaatbeleid besloten liggen, er geen andere fundamentele belangen zijn die de Staat moet behartigen die door het bevel worden geschaad en de vordering van Stichting Urgenda niet strekt tot een gebod of bevel om bepaalde maatregelen van wetgeving of beleid te treffen, komt de rechtbank tot de slotsom dat de trias politica geen belemmering vormt voor toewijzing van een of meer onderdelen van de vordering van Stichting Urgenda.<sup>50</sup>

### **Deel 3.           Achtergronden, feiten en recente ontwikkelingen**

## **3           Inleiding**

- 3.1 De Staat is in eerste aanleg uitvoerig ingegaan op de achtergronden en feiten van de onderhavige procedure.

Zie CvA, achter 5.1-7.35, en CvD, achter 1.4-5.4.

- 3.2 Omdat zich sinds het pleidooi van 14 april 2015 een aantal relevante ontwikkelingen heeft voorgedaan, waaronder het beschikbaar komen van nieuwe klimaatrapporten en de totstandkoming van het klimaatakkoord van Parijs, is het noodzakelijk dat opnieuw

<sup>47</sup> Zie r.o. 4.95 van het Vonnis.

<sup>48</sup> Zie r.o. 4.96 van het Vonnis.

<sup>49</sup> Zie r.o. 4.98 van het Vonnis.

<sup>50</sup> Zie r.o. 4.99.-4.102 van het Vonnis.