

7 Adaptatie

Mitigatie en adaptatie. Beide zijn voor Nederland onmisbare klimaatstrategieën

- 7.1 De Staat heeft in eerste aanleg nadrukkelijk gewezen op het belang van klimaat-adaptatie voor Nederland, en daarbij – om misverstanden te voorkomen – helder aangegeven dat hieruit niet mag worden afgeleid dat de Staat het belang van emissiereductie onderschat.¹⁶⁸ Het is zoals het IPCC aangeeft in het AR5 Synthesis Report 2014, op resp. p. 77 en 79:

“Mitigation and adaptation are complementary approaches for reducing risks of climate change impacts. They interact with one another and reduce risks over different timescales (*high confidence*).

Benefits from adaptation can already be realized in addressing current risks and can be realized in the future for addressing emerging risks. Adaptation has the potential to reduce climate change impacts over the next few decades, while mitigation has relatively little influence on climate outcomes over this timescale. Near-term and longer-term mitigation and adaptation, as well as development pathways, will determine the risks of climate change beyond mid-century. The potential for adaptation differs across sectors and will be limited by institutional and capacity constraints, increasing the long-term benefits of mitigation (*high confidence*).

En

“Adaptation can contribute to the well-being of current and future populations, the security of assets and the maintenance of ecosystem goods, functions and services now and in the future.”

- 7.2 De Staat merkt op dat de negatieve effecten van klimaatverandering voor Nederland niet kunnen worden voorkomen met enkel en alleen ambitieuze mitigatiemaatregelen. Adaptatiemaatregelen zijn noodzakelijk om de schadelijke gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan. Het is ook om die reden dat Nederland nu reeds adaptatiemaatregelen neemt en in voorbereiding heeft.
- 7.3 Het belang van adaptatie wordt ook uitdrukkelijk erkend in het Klimaatakkoord Parijs.¹⁶⁹ Zo vermeldt artikel 7 van dit verdrag dat adaptatie een essentieel onderdeel is van de “long-term global response to climate change to protect people, livelihoods

¹⁶⁸ Zie CvA, achter 7.17-7.28, en CvD, achter 6.23-6.30.

¹⁶⁹ Zie artikelen 2 en 7 Klimaatakkoord Parijs.

and ecosystems” en dat de “current need for adaptation is significant”. Weliswaar kan, zo wordt aangenomen in het verdrag, een verdergaande emissiereductie van invloed zijn op de omvang van de adaptatiemaatregelen die moeten worden genomen, maar adaptatie blijft noodzakelijk.

Zie artikel 7, leden 1, 2 en 4 Klimaatakkoord Parijs.

Het is ook in dat kader dat in het Klimaatakkoord een verplichting is opgenomen voor verdragstaten om te onderzoeken of deze staten kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering, nationale adaptatieplannen op te stellen en ook feitelijk adaptatiemaatregelen te nemen.¹⁷⁰

- 7.4 Voorts wijst de Staat in dit kader ook op hoofdstuk 4 van het IPCC AR5 Synthesis Report 2014. Hierin is een overzicht opgenomen van de adaptatiemaatregelen die genomen kunnen worden om de risico's van klimaatverandering te beperken alsook de adaptatiemaatregelen die reeds zijn genomen.¹⁷¹

IPCC AR5 Synthesis Report 2014, p. 95-98 en 106.






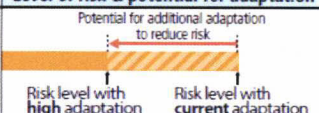


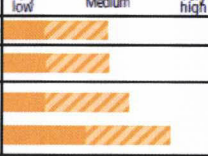



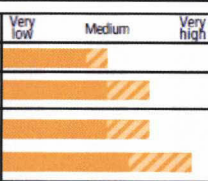

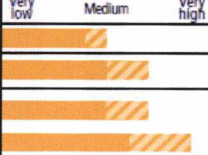
Zie in deze zin ook het de Summary for Policymakers uit het rapport van het IPCC ‘*Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and sectoral aspects. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*’, op resp. p. 21-25 en 27 (**prod. St. 62**) en het navolgende overzicht van de belangrijkste klimaatgerelateerde risico's voor Europa en de potentie om deze risico's middels adaptatie en mitigatie te reduceren.¹⁷²

¹⁷⁰ Artikel 7.9 Klimaatakkoord Parijs.

¹⁷¹ Zie IPCC AR5 Synthesis Report, p. 95-98 en 106.

¹⁷² Tabel 23-5 is opgenomen in het rapport van het IPCC, ‘*Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B: Regional aspects. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*’, op p. 1302 (**prod. St. 62**).

Table 23-5 | Key risks from climate change in Europe and the potential for reducing risk through mitigation and adaptation. Risk levels are presented in three timeframes: the present, near-term (2030–2040), and longer term (2080–2100). For each timeframe, risk levels are estimated for a continuation of current adaptation and for a hypothetical highly adapted state. For a given key risk, change in risk level through time and across magnitudes of climate change is illustrated, but because the assessment considers potential impacts on different physical, biological, and human systems, risk levels should not necessarily be used to evaluate relative risk across key risks, sectors, or regions. Key risks were identified based on assessment of the literature and expert judgment.

Climate-related drivers of impacts					Level of risk & potential for adaptation
 Warming trend	 Extreme temperature	 Extreme precipitation	 Drying trend	 Sea level	 <p>Potential for additional adaptation to reduce risk</p> <p>Risk level with high adaptation Risk level with current adaptation</p>
Key risk	Adaptation issues & prospects		Climatic drivers	Timeframe	Risk & potential for adaptation
<p>Increased economic losses and people affected by flooding in river basins and coasts, driven by increasing urbanization, increasing sea levels, coastal erosion, and peak river discharges (<i>high confidence</i>)</p> <p>[23.2-3, 23.7]</p>	<p>Adaptation can prevent most of the projected damages (<i>high confidence</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Significant experience in hard flood-protection technologies and increasing experience with restoring wetlands • High costs for increasing flood protection • Potential barriers to implementation: demand for land in Europe and environmental and landscape concerns 		 	<p>Very low Medium Very high</p> <p>Present</p> <p>Near term (2030–2040)</p> <p>Long term (2080–2100)</p> <p>2°C</p> <p>4°C</p>	
<p>Increased water restrictions. Significant reduction in water availability from river abstraction and from groundwater resources, combined with increased water demand (e.g., for irrigation, energy and industry, domestic use) and with reduced water drainage and runoff as a result of increased evaporative demand, particularly in southern Europe (<i>high confidence</i>)</p> <p>[23.4, 23.7]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proven adaptation potential from adoption of more water-efficient technologies and of water-saving strategies (e.g., for irrigation, crop species, land cover, industries, domestic use) • Implementation of best practices and governance instruments in river basin management plans and integrated water management 		  	<p>Very low Medium Very high</p> <p>Present</p> <p>Near term (2030–2040)</p> <p>Long-term (2080–2100)</p> <p>2°C</p> <p>4°C</p>	
<p>Increased economic losses and people affected by extreme heat events: impacts on health and well-being, labor productivity, crop production, air quality, and increasing risk of wildfires in southern Europe and in Russian boreal region (<i>medium confidence</i>)</p> <p>[23.3-7, Table 23-1]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementation of warning systems • Adaptation of dwellings and workplaces and of transport and energy infrastructure • Reductions in emissions to improve air quality • Improved wildfire management • Development of insurance products against weather-related yield variations 			<p>Very low Medium Very high</p> <p>Present</p> <p>Near term (2030–2040)</p> <p>Long term (2080–2100)</p> <p>2°C</p> <p>4°C</p>	

7.5 De rechtbank overweegt in het Vonnis dat adaptatie van weinig belang is omdat mitigatie het enige doeltreffende middel is om het gevaar van klimaatverandering af te wenden. Naar het oordeel van de Staat onderschat de rechtbank ten onrechte het belang van adaptatie voor Nederland¹⁷³, juist ook omdat het laaggelegen Nederland kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering.

7.6 Ook het IPCC komt tot deze constatering. Zo wordt in het rapport van Werkgroep III van het IPCC opgemerkt dat als mocht blijken dat "global mitigation efforts" toch beperkt blijken te zijn, het belang van adaptatie toeneemt.¹⁷⁴ In dat kader wijst het IPCC er ook nog op dat vanwege de aard van het klimaatprobleem – het betreft een 'global commons' of 'collective action' probleem, waarbij het voor individuele staten niet mogelijk is om klimaatverandering tegen te gaan – adaptatie voor individuele staten van belang is omdat hiermee op lokaal niveau maatregelen kunnen worden genomen gericht op het beperken van de negatieve gevolgen van klimaatverandering.¹⁷⁵ Op deze wijze kunnen derhalve de inwoners van Nederland en de hier gevestigde bedrijven, effectief worden beschermd tegen de gevaren van klimaatverandering. De Staat voldoet hiermee aan de verplichtingen die voor de Staat

¹⁷³ Zie r.o. 4.71 van het Vonnis.

voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM, waarbij zij opgemerkt dat Stichting Urgenda geen beroep toekomt op deze bepalingen van het EVRM.

Zie hierover nader, achter 14.55-14.60 van deze memorie.

Adaptatie

- 7.7 De Staat is in de CvA, achter 7.17-7.28, en CvD, achter 6.24-6.30, reeds uitgebreid ingegaan op de adaptatiemaatregelen die Nederland neemt en nog zal nemen om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beperken. Gewezen is op onder meer het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat uit 2006, het Nationaal Hitteplan 2007, de Nationale Adaptatie Strategie 2007, het Deltaprogramma 2011, het Deltaprogramma 2015 (prod. St. 29) en het Deltaprogramma 2016¹⁷⁶. De maatregelen als voorzien in deze plannen en programma's richten zich voor een belangrijk deel op waterveiligheid, de zoetwatervoorziening en het klimaatbestendig maken van stedelijk gebied en omringend landelijk gebied door maatregelen te nemen gericht op het voorkomen van hittestress en wateroverlast. Met de uitvoering van deze maatregelen zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. Zo zal alleen al de uitvoering van het Deltaprogramma € 26 miljard kosten, te besteden over de periode tot 2050.
- 7.8 Omdat de Staat zich ervan bewust is dat klimaatverandering plaatsvindt en dit gevolgen heeft voor Nederland en haar inwoners, heeft de Staat het PBL opdracht gegeven nader onderzoek te doen naar de klimaateffecten voor Nederland. In het rapport '*Aanpassingen aan klimaatverandering*' uit maart 2015, wordt aangegeven welke risico's Nederland loopt, anders dan de risico's waarvoor het Deltaprogramma is bedoeld (**prod. St. 63**). In het rapport wordt voorgesteld om maatregelen te nemen gericht op een betere bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering voor de nationale vitale infrastructuur, en dan met name de energie-, ICT en transportinfrastructuur. Voorkomen moet worden dat door extreme weersomstandigheden – zoals overvloedige regenval, langdurige windstille waardoor minder duurzame energie wordt opgewekt dan voorzien, hitte en droogte – er een verstoring plaatsvindt van deze netwerken en er risico's ontstaan voor mensen. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de effecten van klimaatverandering op de landbouw, de voedselveiligheid en de volksgezondheid.
- 7.9 De resultaten van het PBL onderzoek zullen worden gebruikt voor de opstelling van de Nationale Adaptatie Strategie 2016. Deze komt in de loop van 2016 beschikbaar. De Nationale Adaptatie Strategie 2016 zal worden gebruikt voor de verdere vormgeving

¹⁷⁴ Zie Werkgroep III IPCC AR5 2014, p. 140.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ <https://deltaprogramma2016.deltacommissaris.nl/viewer/chapter/1/deltaprogramma-/chapter/instructie-gebruik-deltaprogramma->

van de adaptatiemaatregelen die de Staat neemt om de negatieve risico's van klimaatverandering voor mens en milieu te voorkomen dan wel te beperken.

- 7.10 Een van de stappen die nu reeds is gezet, is het opstellen van een nieuw Nationaal Waterplan (**prod. St. 64**). Dit plan is bedoeld voor de periode 2016-2021 en heeft onder meer als doel Nederland een veilige delta te maken, ervoor te zorgen dat wateren in Nederland schoon en gezond zijn, er afdoende zoetwater in Nederland beschikbaar is en Nederland klimaatbestendig en waterrobuust in te richten. Een belangrijk onderdeel van het Nationaal Waterplan 2016-2021 is de aanpassing van de norm voor de beoordeling van de waterveiligheid van waterkeringen.¹⁷⁷ Deze is aangescherpt en uitgangspunt is nu dat alle inwoners van ons land hetzelfde beschermingsniveau krijgen, te weten: een kans op overlijden door een overstroming van niet meer dan 1:100.000 per jaar oftewel 0,001 procent per jaar. Daarnaast wordt extra bescherming geboden op plaatsen waar kans is op grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale infrastructuur van nationaal belang zoals ziekenhuizen, energiecentrales, drinkwateraanvoer, en belangrijke ICT-voorzieningen. De aangepaste waterveiligheidsnorm wordt vastgelegd in de Waterwet.¹⁷⁸ Alleen met het nemen van waterveiligheidsmaatregelen is al een bedrag gemoeid van € 23 miljard (tot 2050).¹⁷⁹
- 7.11 De Staat is de overtuiging toegedaan dat gezien de adaptatiemaatregelen die reeds zijn genomen en die in voorbereiding zijn, Nederland voldoet aan de zorgplicht die ze heeft jegens haar burgers alsook jegens Stichting Urgenda.

Zie nader hierover, achter 14.1 e.v. van deze memorie.

Ook wordt hiermee reeds uitvoering gegeven aan het Klimaatakkoord Parijs.

8 Klimaatfinanciering

- 8.1 Stichting Urgenda heeft in eerste aanleg aangevoerd dat de Staat zich onvoldoende de belangen aantrekt van anderen dan (toekomstige) Nederlanders. De Staat bestrijdt dit en heeft reeds in de CvD, achter 6.32-6.34, gewezen op de financiering door de Staat van mitigatie- en adaptatiemaatregelen in ontwikkelings-landen en de uitwisseling van kennis met deze landen, zodat deze landen kunnen profiteren van de kennis die Nederland inmiddels heeft opgegaan op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie.
- 8.2 Uit de CvD volgt dat het hier om aanzienlijke bedragen gaat. Uitgaande van de meest recente informatie heeft de Staat in 2014 € 352 miljoen uitgegeven aan klimaat-

¹⁷⁷ Ministeries van I&M en EZ, 'Nationaal Waterplan 2016-2021', p. 15. (**prod. St. 64**)

¹⁷⁸ Ibidem. Zie ook TK 2014-2015, 34 000 J en 27 625, nr. 25, p. 2.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 66.

financiering voor ontwikkelingslanden, in plaats van de begrote € 340 miljoen. In 2015 zal de Staat wederom een bedrag van € 340 miljoen beschikbaar stellen. In overeenstemming met het verzoek van de Tweede Kamer, is in 2015 ook ingezet op het mobiliseren van € 100 miljoen aan private klimaatfinanciering. In 2016 zal de Staat naar verwachting een bedrag van € 350 uitgeven en zal € 200 gemobiliseerde private klimaatfinanciering beschikbaar worden gemaakt voor klimaatmaatregelen in ontwikkelingslanden. Het geld zal voornamelijk worden ingezet via bestaande ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en prioriteiten liggen op het gebied van water, voedselzekerheid en hernieuwbare energie.

8.3 Een deel van het geld wordt besteed aan de volgende klimaatgerelateerde fondsen:

- Green Climate Fund. Nederland draagt in de periode 2015-2018 € 100 miljoen bij aan dit fonds, waarvan € 11,3 miljoen in 2016. Het fonds besteedt 50% van de ter beschikking staande middelen aan mitigatie en 50% aan adaptatie.¹⁸⁰ Inmiddels zijn de eerste acht projecten gehonoreerd. Deze worden gerealiseerd in ontwikkelingslanden, waaronder in Bangladesh en Malawi.¹⁸¹
- Climate Investor One. Het fonds heeft tot doel de ontwikkeling en financiering te bevorderen van mitigatieprojecten in ontwikkelingslanden.¹⁸² Dit wordt gedaan door private investeringen in wind-, water- en zonne-energie te stimuleren. Het fonds is een initiatief van FMO (Nederlandse ontwikkelingsbank). De Staat heeft € 50 miljoen beschikbaar gesteld aan het fonds met als doel de samenwerking met de private sector op het gebied van klimaatmaatregelen te bevorderen.¹⁸³ Nederland streeft voor 2017 naar het beschikbaar komen van € 300 miljoen aan private klimaatfinanciering, te besteden in ontwikkelingslanden.
- Climate Investment Fund. Nederland investeert via dit fonds in het Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries Program (SREP).¹⁸⁴ De maatregelen die in het kader van dit programma worden genomen zijn gericht op het bewerkstelligen van een reductie aan broeikasgasemissies. Nederland draagt USD 76 miljoen bij aan het fonds.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II* 2015/15, 34 400 XVII, nr. 6 (Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016), p. 65.

¹⁸¹

http://www.greenclimate.fund/documents/20182/38417/Green_Climate_Fund_approves_first_8_investments.pdf/679227c6-c037-4b50-9636-fec1cd7e8588

¹⁸² <http://climatefinancelab.org/idea/fmo-climate-development-finance-facility/>

¹⁸³ *Tweede Kamer* 2015-2016, 34 301, nr. 3 (Homogene Groep Internationale Samenwerking 2016 (HGIS-nota 2016), p. 17.

¹⁸⁴ <http://climateinvestmentfunds.org/cif/finances>

- Global Environment Facility (GEF). Via dit fonds steunt Nederland de uitvoering van internationale milieuverdragen gericht op onder meer het tegengaan van klimaatverandering, de bescherming van biodiversiteit, de stimulering van duurzaam landgebruik en afvalmanagement.¹⁸⁵ De Global Environment Facility beheert meerdere fondsen, waaronder het Least Developed Countries Fund (LDCF) en het Special Climate Change Fund (SCCF).¹⁸⁶ Tussen 2009 en 2012 ontving de Global Environment Facility gemiddeld € 26,6 miljoen per jaar van Nederland. Nederland draagt in de periode 2014-2018 USD 30,3 miljoen per jaar bij.¹⁸⁷

8.4 Uit het voorgaande alsmede hetgeen in eerste aanleg is opgemerkt door de Staat, volgt dat de Staat zich wel degelijk de belangen aantrekt van anderen dan in Nederland gevestigde personen. De Staat investeert in mitigatie en adaptatie buiten de Europese Unie, met name in ontwikkelingslanden, en stelt kennis beschikbaar zodat deze landen kunnen profiteren van de ervaringen die hier zijn opgedaan met mitigatie en adaptatie.¹⁸⁸

9 **Kosteneffectiviteit aanscherpen emissiereductiedoelstelling tot 25% of 40% in 2020, ten opzichte van 1990**

Inleiding

9.1 Uit het Vonnis volgt dat de rechtbank voor de beoordeling van de vraag of de Staat zijn zorgplicht jegens Stichting Urgenda schendt door een ander emissiereductiepad te kiezen dan Stichting Urgenda voorstaat, bijzonder belang hecht aan de kosteneffectiviteit van de mitigatiemaatregelen die genomen zouden kunnen worden bovenop de reductiemaatregelen die de Staat nu reeds neemt en nog zal nemen in de periode tot eind 2020.¹⁸⁹ Zo overweegt de rechtbank dat

“ter voorkoming van gevaarlijke klimaatverandering het meest doeltreffend is om te mitigeren en dat het uit kosteneffectiviteit beter is om nu adequaat in te grijpen dan om maatregelen uit te stellen”.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Tweede Kamer 2015-2016, 34 300 XVII, nr. 2 (MvT Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016), p. 44.

¹⁸⁶ Least Developed Countries Fund Financial Report, prepared for the 49th GEF Council Meeting, October 20-22, 2015, World Bank, Washington DC (GEF/LDCF.SCCF.19/Inf.02. p 5) en Special Climate Change Fund Financial Report, prepared for the 49th GEF Council Meeting, October 20-22, 2015, World Bank, Washington DC (GEF/LDCF.SCCF.19/Inf.03, p 5).

¹⁸⁷ <http://www.climatefundsupdate.org/listing/gef-trust-fund>

¹⁸⁸ Zie in deze zin ook de brochure van de Rijksoverheid, 'Internationale Waterambitie. Adequate watervoorziening. Grote weerbaarheid. Minder Schade – Wereldwijd', 2016 (prod. St. 65).

¹⁸⁹ Zie o.a. r.o. 4.70, 4.73 en 4.76 van het Vonnis.

¹⁹⁰ R.o. 4.73 van het Vonnis.

En verder dat op de Staat een zorgplicht rust om

“zo snel en zo veel als mogelijk te mitigeren.”¹⁹¹

- 9.2 De rechtbank legt uiteindelijk aan de Staat een emissiereductiebevel op van 25% in 2020, ten opzichte van 1990, waarbij van belang is dat de rechtbank overweegt dat deze emissiereductie geheel binnen Nederland moet worden gerealiseerd en derhalve dat niet aan het bevel kan worden voldaan door gebruik te maken van de Kyoto-mechanismen of door EU ETS-emissierechten aan te kopen.¹⁹² Uitgaande van het dictum van het Vonnis kan alleen aan het in het Vonnis opgenomen reductiebevel worden voldaan als fysieke reductiemaatregelen worden genomen en deze in Nederland worden gerealiseerd. In het navolgende zal nader worden ingegaan op dit onderdeel van het Vonnis.

De rechtbank heeft nagelaten te motiveren waarom de door de rechtbank noodzakelijk geachte emissiereductie in Nederland moet worden gerealiseerd en niet ook – of juist – daarbuiten. Dit ondanks het mondiale karakter van het klimaatprobleem en het feit dat het voor het beperken van de mondiale temperatuurstijging niet uitmaakt waar mitigatiemaatregelen worden genomen en het meer kosteneffectief kan zijn om juist buiten Nederland deze maatregelen te nemen of emissierechten op te kopen.

- 9.3 Voordat hieraan wordt toegekomen merkt de Staat nog op dat de rechtbank niet duidelijk maakt wat onder kosteneffectiviteit moet worden verstaan, anders dan dat uit hetgeen wordt overwogen in rechtsoverweging 4.19 van het Vonnis volgt dat het de rechtbank kennelijk gaat om wat gelet op de aan mitigatiemaatregelen verbonden kosten, de meest doeltreffende wijze is om tot mitigatie te komen.

In het Vonnis worden ook termen gebruikt als ‘kosteneffectiever’ en ‘meest kosteneffectief’, maar hiervoor geldt hetzelfde. De rechtbank geeft niet helder en duidelijk aan wat hieronder moet worden verstaan.

Kosteneffectiviteit aanvullende mitigatiemaatregelen

- 9.4 Zoals eerder opgemerkt, volgt uit de Nationale Energieverkenning 2015 (**prod. St. 35**) dat Nederland in 2020 een emissiereductie zal bewerkstelligen van 18-19% ten opzichte van 1990. Het is derhalve evident dat om te kunnen voldoen aan een reductiedoelstelling voor 2020 van 25% ten opzichte van 1990, aanvullende mitigatiemaatregelen noodzakelijk zijn.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Zie dictum Vonnis.

- 9.5 De Staat heeft in vervolg op het Vonnis onderzoek laten verrichten naar mogelijkheden om te voldoen aan het reductiebevel en heeft in dat kader ook onderzoek laten verrichten naar de kosteneffectiviteit van de mitigatiemaatregelen die genomen zouden kunnen worden om een zodanige extra emissiereductie te realiseren dat in 2020 een reductie wordt gerealiseerd van 25% ten opzichte van 1990.
- 9.6 Een van de onderzoeken is uitgevoerd door het PBL en het ECN en heeft geresulteerd in het rapport '*Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020 ten behoeve van Urgenda Klimaatzaak*' van 1 september 2015 (hierna ook: *Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020*) (**prod. St. 46**). Het rapport is kort na de uitspraak opgesteld en vormt een eerste inschatting – op basis van op dat moment bestaande kennis – van de reductiemaatregelen die mogelijk in Nederland, in de periode tot en met 2020, genomen zouden kunnen worden om een emissiereductie te bereiken van 25% in 2020. Het rapport is bedoeld om richting te bieden voor nader onderzoek en is daar ook voor gebruikt (zie MvG, achter 9.13 e.v.).
- 9.7 In de *Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020* is een overzicht opgenomen van emissiereductiemaatregelen die mogelijk zouden kunnen worden genomen in de periode tot eind 2020. Het betreft onder meer de navolgende maatregelen:
- invoering kilometerheffing;
 - terugdraaien verhoging maximum snelheid 130 km/h;
 - verlagen van de maximum snelheid op rijkswegen;
 - stimulering 0-emissies auto's;
 - aanscherpen energieprestatie-eis woningvoorraad woningcorporaties;
 - invoeren emissiebeperkende maatregelen kolencentrales (o.a. CCS) dan wel sluiten ervan;
 - aanscherpen afspraken energie-efficiëntie niet-ETS industrie
 - realiseren extra hernieuwbare energie (zon en wind);
 - beprijzen privé kilometers zakelijk autoverkeer.
- Voor een volledig overzicht van de in kaart gebrachte emissiereductiemaatregelen wordt verwezen naar tabel 2 van het rapport.
- 9.8 Van belang is dat in het rapport van PBL/ECN expliciet wordt aangegeven dat bij de inschatting die is gemaakt van de maatregelen die vóór eind 2020 genomen zouden kunnen worden, geen rekening is gehouden met de financiële haalbaarheid van de geïnventariseerde emissiereductiemaatregelen of de politieke, maatschappelijke en

juridische haalbaarheid ervan.¹⁹³ Dit is van belang omdat de opstellers van het rapport inschatten dat deze factoren

“in werkelijkheid van grote invloed zijn [op het maximaal reductiepotentieel].”

Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020, p. 11.

- 9.9 Dat genoemde factoren ook feitelijk invloed hebben, volgt onder meer uit het tempo waarmee in Nederland windparken op zee en op land worden gerealiseerd. Zo geeft de Nationale Energieverkenning 2015 aan dat de maatschappelijke weerstand die bestaat tegen de realisering van dergelijke windparken, invloed heeft op de doorlooptijd waarmee deze parken worden gerealiseerd.¹⁹⁴

Zie in deze zin ook:

- de brief van de minister van Economisch zaken aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2015 (TK 2015-2016, 33 612, nr. 59), ter zake van de realisering van Windpark De Drentse Monden en Oostermoer;
- TK 2010-2011, 32 645, nr. 2, p. 31;
- Rb Den Haag 3 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:997 (realisering windparken).

Een andere oorzaak is de tijd die het kost om de realisering van een windpark voor te bereiden. Zo moeten er veelal milieueffectrapportages worden opgesteld en moet de externe veiligheid en de landschappelijke inpasbaarheid van het park worden beoordeeld. Al met al neemt dit veel tijd in beslag, in sommige gevallen meer dan 6-7 jaar voordat met de aanleg van het windpark kan worden begonnen.

- 9.10 Ook is evident dat een aantal van de in de *Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020* beschreven maatregelen politiek gevoelig zijn, waaronder die met betrekking tot de invoering van kilometerheffing en het verlagen van de maximum snelheid op snelwegen van 130 km per uur naar 120 km per uur of minder.
- 9.11 Verder is van belang dat in het rapport van PBL/ECN wordt aangegeven dat de fysieke emissiereductiemaatregelen die zijn geïnventariseerd in het rapport en die op Nederlands grondgebied uitgevoerd zouden moeten worden, niet vanzelfsprekend de gewenste bijdrage aan de mondiale emissiereductie hebben. Dat is het geval, zo wordt

¹⁹³ *Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020*, p. 5 en 11.

¹⁹⁴ Zie PBL/ECN, Nationale Energieverkenning 2015, p. 16 en 117. Zie in vergelijkbare zin RVO, 'Monitor Wind op Land', 25 juni 2014, p. 6, 7, 10, 12, 14 en 25 (**prod. St. 66**) en Volkskrant, 'Steeds meer weerstand tegen windmolens', 24 april 2014 (**prod. St. 67**).

aangegeven in het rapport, als maatregelen worden genomen die de broeikasgasemissies van de Nederlandse ETS-sectoren raken. Dergelijke maatregelen kunnen weliswaar leiden tot een vermindering van de totale Nederlandse uitstoot van broeikasgassen, maar door het *waterbedeffect* en mogelijk vanwege *carbon leakage*, is de mondiale emissiereductie uiteindelijk nagenoeg nihil.

Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020, p. 12, 13 en 18. Zie in vergelijkbare zin het hierna te bespreken IBO-rapport, p. 40 (**prod. St. 46**).

9.12 Dat zou anders zijn als

“Nederland tegelijkertijd de bijbehorende hoeveelheid rechten uit de markt haalt”.

Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020, p. 12

9.13 Naast dit PBL/ECN onderzoek is er een onderzoek dat is uitgevoerd door een aantal ministeries naar de kostenefficiëntie van maatregelen gericht op het realiseren van de reductie-doelstellingen van Nederland voor 2020, 2030 en 2050. De ministeries zijn daarbij ondersteund door het ECN en het PBL.

Zie het IBO-rapport (**prod. St. 52**) met als bijlage het rapport van ECN/PBL, ‘*Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies. Bijlage bij het IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*’, 2016 (hierna: ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*) (**prod. St. 53**).

9.14 In het IBO-rapport wordt ook ingegaan op de vraag of het mogelijk is om zodanige aanvullende reductiemaatregelen te nemen dat een reductie kan worden gerealiseerd van Nederlandse broeikasgasemissies van 25% in 2020 ten opzichte van 1990, waarmee derhalve kan worden voldaan aan het door de rechtbank opgelegde reductiebevel. Ook is onderzocht of de maatregelen die eventueel genomen zouden kunnen worden kostenefficiënt zijn.

Om in 2020 een emissiereductie te realiseren van in totaal 25% ten opzichte van 1990 zijn zodanige aanvullende mitigatiemaatregelen nodig dat deze een extra reductie opleveren van 14 à 15 Mton CO₂-eq.

Zie IBO-rapport, p. 55.

9.15 In het IBO-rapport worden voor zover het gaat om het voldoen aan het reductiebevel 14 reductiemaatregelen beschreven, waarvan 5 betrekking hebben op de ETS-sectoren

in Nederland en 9 op de Nederlandse niet-ETS-sectoren. De lijst van reductie-maatregelen komt voor een aanzienlijk deel overeen met de lijst die is opgenomen in de *Quick Scan Mogelijke Aanvullende Maatregelen Emissiereductie 2020*.

- 9.16 Onderzocht zijn de navolgende aanvullende maatregelen alsook de kosteneffectiviteit ervan.

Tabel 6.4 Bijdrage van maatregelen uit horizon 2 aan broeikasgasreductie in 2020

Broeikasgasreductie (Mton CO ₂ -equivalenten)	Totaal (binnen NL)		waarvan in niet-ETS-sectoren	
	2020	2030	2020	2030
Verplichte toepassing zuiniger banden	1,2	1,3	1,1	1,2
Efficiencyverbetering vrachtauto's	0,0	0,5	0,0	0,5
Aanpassen 3e en 4e schijf EB: aardgas (+)	0,1	0,2	0,0	0,0
CO ₂ bodemprijs (Brits model) industrie	0,0	0,2	0,0	0,0
Aanpassen 1e schijf EB: aardgas (+) en elektriciteit (-)	0,0	0,1	0,0	0,0
CO ₂ bodemprijs (Brits model) elektriciteitsopwekking	4,6	8,6	0,0	0,0
Verdubbelen kolencentrales elektriciteitsopwekking	-1,2	0,5	0,0	0,0
Opkoop ETS-rechten	1,0	1,0	0,0	0,0
Sluiting alle kolencentrales voor 2020	14,7	16,7	0,0	0,0
Ondersteuning kernenergie naar Brits model	0,0	2,9	0,0	0,0
Budgetneutrale prijsprikkel energie-intensieve industrie	0,6	1,6	0,0	0,0
Sluiting alle kolencentrales voor 2020 - herzien -	14,7	16,7	0,0	0,0
Terugdraaien verhoging maximumsnelheid	0,1	0,1	0,1	0,1
CCS demonstratieproject ROAD	1,2	1,2	0,0	0,0
Reductie methaanslip uit (WKK-)gasmotoren	1,0	0,9	1,2	1,1
Verplichting monovergisting van mest	1,3	5,4	1,3	5,4
Label C koopwoningen binnen 2 jaar na verhuizing	0,6	1,3	0,6	1,6
Verhogen aandeel hernieuwbare energie transport	0,6	1,4	0,6	1,3
Minimaal Label B huurwoningen	0,9	0,3	0,9	0,3
Kilometerheffing vrachtverkeer	0,4	0,5	0,4	0,4
Kilometerheffing personenverkeer	1,7	1,9	1,6	1,9
Aanpassen vrijstelling energiebelasting WKK	0,0	0,0	0,0	0,0

- 9.17 Tabel 6.4 geeft een overzicht van de reductiemaatregelen die binnen de Nederlandse ETS-sectoren en de Nederlandse niet-ETS-sectoren genomen kunnen worden. De reductiemaatregelen die de niet-ETS-sectoren betreffen staan in het groene deel van de tabel. In de tabel is een onderscheid gemaakt tussen ETS en niet-ETS omdat Nederland voor de niet-ETS-sectoren een nationaal doel kent. Dat is niet het geval voor het ETS.

In het bij het IBO-rapport behorende ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen* is ter zake van de beoordeling van de in tabel 6.4 opgesomde maatregelen een nadere toelichting opgenomen.

- 9.18 Uit tabel 6.4 volgt dat er slechts zeven reductiemaatregelen zijn met een potentieel van meer dan 1 Mton en dat het meeste reductie-effect is te behalen door sluiting van de kolencentrales en de invoering van een CO₂-bodemprijs, naar Brits model. Opgemerkt moet echter worden dat een deel van de voorgestelde maatregelen afhankelijk is van Europese besluitvorming, bijvoorbeeld die met betrekking tot zuinige banden. Daarnaast is van belang dat het effect van de sluiting van kolencentrales

minder omvangrijk is dan lijkt te volgen uit tabel 6.4. Door de sluiting van de kolencentrales zullen de nationale broeikasgasemissies aanzienlijk verminderen, maar omdat aannemelijk is dat de weggevallede elektriciteitsproductie deels wordt opgevangen door extra productie in het buitenland, komt de afname niet feitelijk op 14,7 Mton, maar op 8,1 Mton/jr.

Zie tabel 6.5 van het IBO-rapport, op p. 56, en het ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, p. 72-73.

- 9.19 Daarnaast is nog van belang dat voor zover de geïnventariseerde maatregelen die zijn onderzocht binnenlandse bedrijven uit de ETS-sector raken, het *waterbedeffect* er toe leidt dat deze maatregelen wel kunnen leiden tot een (substantiële) vermindering van de nationale emissies, maar op Europees niveau minder reductie-effect hebben en uiteindelijk zelfs nagenoeg nihil kunnen zijn:

"[M]aatregelen in ETS-sectoren [leiden] weliswaar tot een reductie-effect in eerste instantie, maar dat effect wordt op Europese schaal weer teniet gedaan (CPB 2013). Door het waterbedeffect zal er meer ruimte ontstaan onder het gefixeerde Europese emissieplafond dat door andere bedrijven in andere landen zal worden benut. Daardoor treedt uiteindelijk op Europese schaal geen reductie-effect op en hebben dit soort maatregelen voor het Europese doel van emissiereductie geen enkele betekenis. Het gaat hierbij vooral om maatregelen in de energiesector en in de industrie, die onder het ETS vallen.

Zie IBO-rapport, p. 40. Zie ook p. 31 en 56 van dit rapport.

- 9.20 Dat is ook het geval voor zover het de sluiting van Nederlandse kolencentrales betreft:

Veel maatregelen hebben echter ook effecten op emissies buiten Nederland. Dat geldt altijd voor maatregelen gericht op ETS-sectoren. Emissiereductie bij bedrijven in Nederland die onder het ETS vallen kan direct of indirect leiden tot een toename van emissies bij andere ETS-bedrijven buiten Nederland. Een voorbeeld is het sluiten van kolencentrales. Die maatregel leidt tot de grootste emissiereductie in Nederland van de hier beschouwde maatregelen. Maar voor circa de helft is dit een gevolg van extra elektriciteitsimport, en leidt het direct tot meer emissies buiten Nederland. Daarbovenop komt dat, als het ETS-plafond niet wordt aangescherpt, de totale emissie van alle ETS bedrijven samen niet verandert (waterbedeffect).

ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, p. 17. Zie vergelijkbare zin p. 72 van dit rapport.

9.21 Het gevolg hiervan is

“[...] dat extra nationale maatregelen binnen de ETS-sectoren weinig kosteneffectief zijn.”

IBO-rapport, p. 41.

9.22 Van belang is op te merken dat in het IBO-rapport geen rekening is gehouden met het *waterbedeffect*¹⁹⁵ en met de negatieve effecten van de sluiting van kolencentrales. Zo is geen rekening gehouden met de effecten die de sluiting heeft op de mogelijkheden van bij- en meestook van biomassa; een maatregel die van belang is voor het realiseren van de Nederlandse doelstelling voor hernieuwbare energie:

“Met het sluiten van de kolencentrales vervallen ook de mogelijkheden voor biomassameestook. Het aandeel hernieuwbaar neemt daardoor af van 11,9 procent naar 10,8 in 2020, hoewel de biomassa weer voor andere toepassingen gebruikt kan worden.”

ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, p. 71. Zie vergelijkbare zin p. 9 en 70 van dit rapport. Zie ook IBO-rapport, p. 11 en 42.

9.23 Ook is geen rekening gehouden met de mogelijke schadeclaims van de eigenaars van de te sluiten kolencentrales.

IBO-rapport, p. 11 en 63 en ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, p. 73.

Uit een interview met één van de eigenaars van de centrales, in het Financieel Dagblad van 5 januari 2016 (**prod. St. 68**), volgt dat het mogelijk om aanzienlijke claims gaat, naar verluidt ter grootte van meer dan € 6 miljard.

9.24 Kortom, de mogelijkheden om bovenop de emissiereductiemaatregelen die de Staat al heeft genomen en in de periode tot eind 2020 nog zal nemen, extra mitigatiemaatregelen te nemen – teneinde in 2020 een emissiereductie te realiseren van 25% ten opzichte van 1990 – zijn beperkt en naar verwachting kostbaar. De sluiting van kolencentrales is vanwege het aanzienlijke effect ervan op de omvang van de nationale emissies één van de opties, maar vanwege het *waterbedeffect* levert deze maatregel feitelijk aanzienlijk minder reductie op van Europese en mondiale emissies en is deze

¹⁹⁵ Zie IBO-rapport, p. 7, 9 en 41 en tabel 5.1. Zie ook ECN/PBL-rapport *Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*, p. 13 en 72.

naar verwachting nagenoeg nihil. Dat is uiteraard wel van belang in een procedure waarin de vraag aan de orde is of de Staat onrechtmatig handelt door nationale emissies minder snel te reduceren dan Stichting Urgenda voorstaat.

- 9.25 Tot slot nog het volgende. De Staat heeft onderzocht wat de effecten zijn voor het klimaat van het realiseren door de Staat van een emissiereductie in 2020 van 25 of 40% ten opzichte van 1990, in plaats van de 14-17% waarvan is uitgegaan in eerste aanleg. Uit deze analyse volgt dat indien de Staat extra mitigatiemaatregelen neemt, waardoor een emissiereductie wordt gerealiseerd in 2020 van 25%, dit leidt tot

“75 Mton minder cumulatieve emissies en dat geeft circa 0,000045 °C minder gemiddelde wereldwijde opwarming tot 2100.”

Indien wordt uitgegaan van een emissiereductie in 2020 van 40%, leidt dat tot

240 Mton minder cumulatieve emissies en circa 0,00014 minder opwarming tot 2100.”

Zie Memo Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ‘*Klimaat effecten van het vonnis van de rechtbank Den Haag*’, 18 maart 2016, p. 3 (**prod. St. 69**).

- 9.26 In de memo van het ministerie wordt dan ook het volgende geconcludeerd:
- In ieder geval zijn de effecten op de opwarming door dergelijke bijdragen niet te meten, vast te stellen of te toetsen, en er is wetenschappelijk gezien dus geen enkel bewijs dat hiermee ‘gevaar’, hoe gedefinieerd ook, significant wordt vermeden op een schaal die van betekenis is voor de tweegradendoelstelling of enig andere doelstelling op mondiaal niveau.

- 9.27 Het voorgaande wordt bevestigd door het KNMI en het PBL, die op verzoek van de Staat zijn nagegaan wat de effecten zijn voor het klimaat indien wordt voldaan aan het reductiebevel zoals neergelegd in het Vonnis – 25% in 2020 ten opzichte van 1990 – dan wel indien uit wordt gegaan van de door Stichting Urgenda geformuleerde eis van 40% in 2020 ten opzichte van 1990:

Het antwoord op de gestelde vraag is eenvoudig uit te rekenen aan de hand van beschikbare klimaatmodellen. Het effect van het beperken van emissies in Nederland conform de eis (40%) of het vonnis (25%) in de Urgenda zaak op de opwarming van de aarde is bijzonder beperkt. Gegeven de bestaande onzekerheidsmarges in de gehanteerde klimaatmodellen kan er als gevolg daarvan geen wetenschappelijk onderbouwde uitspraak gedaan worden over de gevolgen voor het klimaat.

Zie bijlage bij de brief van het KNMI aan het ministerie van I&M van 31 maart 2016, 'Wetenschappelijke informatie t.b.v. het Urgenda vonnis', (**prod. St. 70**).

- 9.28 Tot slot is nog van belang te wijzen op het zogenaamde *lock-in effect*, waarmee wordt bedoeld dat voorkomen moet worden dat investeringen die op korte termijn worden gedaan om emissiereductie te bewerkstelligen – bijvoorbeeld om te voldoen aan het reductiebevel uit het Vonnis – ertoe leiden dat langer wordt vastgehouden aan technieken met een hoge CO₂-uitstoot en niet wordt geïnvesteerd in technieken die nu nog niet beschikbaar zijn, maar waarvan de verwachting is dat deze een minder omvangrijke uitstoot hebben. Het *lock-in effect* kan met zich brengen dat alternatieve toekomstige opties (voorlopig) worden uitgesloten.

Zie IBO-rapport, o.a. p. 34 en 85.

- 9.29 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat, rekening houdend met het beperkte aandeel dat Nederland heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen, de deelname van Nederland aan het EU-ETS, en de mitigatiemaatregelen die Nederland al heeft genomen en gezien de nationale en EU mitigatiedoelstellingen voor 2020, 2030 en 2050 nog zal nemen, het kosten-efficiënter is om voor de periode tot eind 2020 zodanige extra mitigatiemaatregelen te nemen dat een reductie wordt gerealiseerd van 25% ten opzichte van 1990.

Deel 4.	Grievens en toelichting
----------------	--------------------------------

10 Inleiding

- 10.1 De Staat heeft in deel 2 van de onderhavige memorie het juridische kader beschreven dat de rechtbank heeft gehanteerd bij de beoordeling van de vorderingen van Stichting Urgenda en hetgeen partijen in dat kader in eerste aanleg hebben aangevoerd. De Staat is van oordeel dat de rechtbank een onjuist juridisch beoordelingskader heeft gehanteerd en bij de beoordeling van de vorderingen van de Stichting ook is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten, waaronder de bevindingen van het IPCC. De Staat licht dit hieronder toe, aan de hand van door hem geformuleerde grieven tegen het vonnis, met bijbehorende toelichting. De Staat verzoekt het hof uitdrukkelijk al het hiervoor betoogde te betrekken bij de beoordeling van de grieven. De Staat verzoekt het hof voorts, om de hierna te noemen grieven en toelichtingen daarop, in onderling verband te beschouwen en te beoordelen.
- 10.2 Het Vonnis omvat de volgende stappen, die aan de hand van onderstaande grieven zullen worden besproken:

- Grief 1: Ontvankelijkheid
- Grieven 2-8: Bevindingen IPCC en conclusies die de rechtbank daaraan verbindt
- Grieven 8-20: Mitigatie, adaptatie en klimaatbeleid
- Grieven 21-27: Onrechtmatigheid
- Grief 28: Het stelsel van de machtscheiding
- Grief 29: Bezemgrief

11 Ontvankelijkheid

Grief 1

11.1 Ten onrechte heeft de rechtbank in rechtsoverwegingen 4.7, 4.8, 4.9 en 4.89 van het Vonnis overwogen dat Stichting Urgenda in volle omvang ontvankelijk is en derhalve ook kan opkomen voor de belangen van huidige en toekomstige generaties buiten Nederland. Ook gaat de rechtbank er naar het oordeel van de Staat ten onrechte aan voorbij dat Stichting Urgenda heeft nagelaten aan te geven voor welke toekomstige generaties zij opkomt, waarmee het belang van de Stichting onvoldoende is afgebakend en derhalve onvoldoende concreet is om Stichting Urgenda in het licht van artikel 3:305a BW ontvankelijk te oordelen in haar vorderingen.

Toelichting bij grief 1

11.2 De rechtbank oordeelt in rechtsoverweging 4.6 van het Vonnis dat de vorderingen van Stichting Urgenda in beginsel tot het soort vorderingen behoren die de Nederlandse wetgever toelaatbaar acht en met artikel 3:305a BW mogelijk heeft willen maken. De rechtbank motiveert dit oordeel door te verwijzen naar de memorie van toelichting waarin is overwogen dat een vordering van een milieuorganisatie ter bescherming van het milieu, zonder dat een aanwijsbare groep van personen bescherming behoeft, in artikel 3:305a BW ontvankelijk zou zijn.

11.3 De rechtbank betreft naar de mening van de Staat in dit oordeel op geen enkele wijze het feit dat het door Stichting Urgenda gevorderde, de (economische) belangen raakt van alle huidige en toekomstige generaties Nederlanders, ook van diegenen die de Stichting niet (financieel) ondersteunen en die mogelijk ook helemaal niet vertegenwoordigd willen worden door Stichting Urgenda. Het is zeer de vraag of een belangengroep als Stichting Urgenda via artikel 3:305a BW ontvankelijk kan zijn in een vordering die zeer verstrekkende (financiële) gevolgen heeft en die de gehele Nederlandse samenleving raakt.

11.4 Vervolgens oordeelt de rechtbank in r.o. 4.7 van het Vonnis dat het feit dat Stichting Urgenda op grond van artikel 2 van haar statuten streeft naar een duurzamere samenleving, "te starten in Nederland", blijk geeft van een prioritering en niet van een beperking tot het Nederlandse grondgebied. Aangezien het begrip "duurzame samenleving" een naar zijn aard internationale (en mondiale) dimensie kent, komt

Stichting Urgenda naar het oordeel van de rechtbank op voor een belang dat naar zijn aard de landsgrenzen overschrijdt, en kan Stichting Urgenda het feit dat de Nederlandse emissies ook gevolgen hebben voor personen buiten de Nederlandse landsgrenzen mede ten grondslag leggen aan haar vorderingen. De Staat bestrijdt dit oordeel.

- 11.5 Op grond van artikel 3:303 BW komt zonder voldoende belang niemand een rechtsvordering toe. Wanneer er sprake is van een rechtsvordering van een stichting of vereniging die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, stelt artikel 3:305a BW daarnaast nog een aantal eisen waaraan voldaan moet worden om ontvankelijkheid te kunnen aannemen. Zo dient de stichting of vereniging de gelijksoortige belangen van andere personen ingevolge haar statuten te behartigen. Daarnaast moeten de te behartigen doelstellingen helder en duidelijk in de statuten zijn geformuleerd en er moeten door de stichting of vereniging activiteiten op het desbetreffende gebied zijn ontplooid.
- 11.6 Blijkens de stellingen van Stichting Urgenda in eerste aanleg, komt de Stichting op voor het belang van huidige en toekomstige generaties bij een duurzame samenleving. Meer specifiek stelt de Stichting op te komen voor de

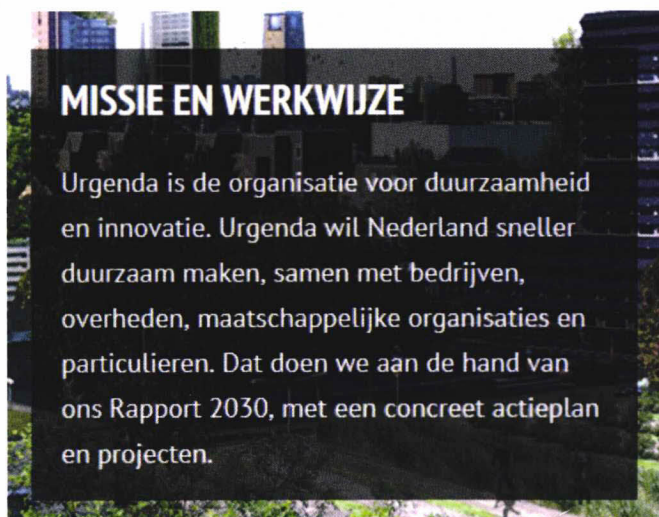
"collectieve (rechts)belangen van de huidige en zeker ook van volgende generatie(s), opdat de ecosystemen van de Aarde en de geschiktheid en leefbaarheid van de Aarde voor de mens, niet door een door de mens zelf veroorzaakte opwarming en klimaatverandering in gevaar zullen worden gebracht."¹⁹⁶

- 11.7 Stichting Urgenda stelt derhalve op te komen voor het (collectieve) belang bij een duurzame samenleving van huidige en toekomstige generaties Nederlanders alsmede van huidige en/of toekomstige generaties van andere staten. Anders dan in veel procedures die gebaseerd zijn op artikel 3:305a BW, is echter niet duidelijk voor welke groep van personen Stichting Urgenda exact opkomt. Stichting Urgenda lijkt op te komen voor een ieder, ook personen die nog niet geboren zijn of die woonachtig zijn buiten Nederland, waar ook ter wereld.
- 11.8 Volgens de statuten is het hoofddoel van Stichting Urgenda

"het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, te starten in Nederland." (prod. U. 1)

¹⁹⁶ Zie DV, achter 48.

- 11.9 Naar de mening van de Staat kan uit haar statuten niet worden afgeleid dat Stichting Urgenda, zoals zij in eerste aanleg herhaaldelijk stelt¹⁹⁷, ook tot doel heeft het belang van huidige en/of toekomstige generaties van andere staten bij een duurzame samenleving te behartigen. De in de statuten opgenomen passage, bij de beschrijving van het hoofddoel, "te starten in Nederland", geeft blijk van een beperking tot het Nederlandse grondgebied en, anders dan de rechtbank aanneemt, niet van een prioritering. Dat het begrip "duurzame samenleving" naar zijn aard een internationale en mondiale dimensie kent, zoals de rechtbank overweegt¹⁹⁸, doet aan het voorgaande niet af. De uitleg die de rechtbank aan de statuten geeft is derhalve niet verenigbaar met de bewoordingen van de statuten van Stichting Urgenda en de in redelijkheid aan die bewoordingen toe te kennen betekenis.
- 11.10 Dat Stichting Urgenda niet ook tot doel heeft het belang van huidige en/of toekomstige generaties van andere staten bij een duurzame samenleving te behartigen volgt ook nog eens uit hetgeen op de website van Stichting Urgenda wordt opgemerkt. Zo is de missie van Stichting Urgenda Nederland sneller duurzaam te maken¹⁹⁹:

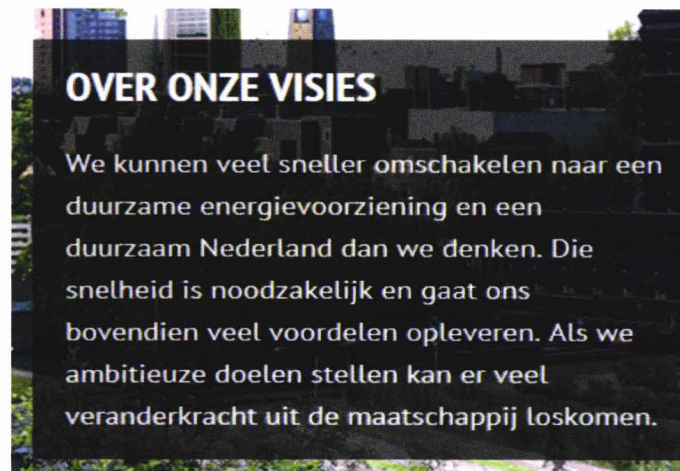


- 11.11 De visie van Stichting Urgenda wordt op haar website als volgt omschreven:

¹⁹⁷ Zie Dv, achter 173 en 180 en CvD 450 en 454.

¹⁹⁸ R.o. 4.7 van het Vonnis.

¹⁹⁹ Zie <http://www.urgenda.nl/over-urgenda/missie/>.



- 11.12 Daarnaast worden er door Stichting Urgenda in het kader van het belang van huidige en/of toekomstige generaties van andere staten bij een duurzame samenleving ook geen feitelijke activiteiten ontplooid.
- 11.13 Kortom, de activiteiten van Stichting Urgenda zijn gericht op het sneller duurzaam maken van Nederland. Dit is ook in lijn met de hoofddoelstelling van Stichting Urgenda zoals opgenomen in de statuten. De Staat is dan ook van mening dat Stichting Urgenda niet-ontvankelijk is in haar vordering voor zover zij daaraan ten grondslag legt dat de Staat onrechtmatig handelt jegens huidige en/of toekomstige inwoners van andere staten, indien de Staat niet de omvang van broeikasgasemissies in Nederland beperkt of doet beperken tot een omvang die Stichting Urgenda voorstaat.
- 11.14 In r.o. 4.8 van het Vonnis oordeelt de Rechtbank dat Stichting Urgenda – vanwege het feit dat het begrip “duurzame samenleving” eveneens een intergenerationele dimensie kent – wanneer zij opkomt voor het recht van toekomstige generaties het belang van een duurzame samenleving nastreeft. De rechtbank verwijst bij dit oordeel naar artikel 2 van het VN Klimaatverdrag en de artikelen 2 en 8 EVRM, hetgeen opmerkelijk is aangezien de rechtbank verderop in het Vonnis terecht overweegt dat uit artikel 2 van het VN Klimaatverdrag geen rechtsplicht kan worden afgeleid van de Staat jegens Stichting Urgenda en dat Stichting Urgenda geen rechtstreekse rechten kan ontleen aan de artikelen 2 en 8 EVRM.²⁰⁰
- 11.15 De Staat heeft in eerste aanleg de vraag opgeworpen of de (collectieve belangen) waarvoor Stichting Urgenda opkomt voldoende concreet zijn om op grond van artikel 3:305a BW ontvankelijkheid van de Stichting aan te kunnen nemen.²⁰¹

²⁰⁰ R.o. 4.42 en 4.45 van het Vonnis.

²⁰¹ Zie CVA, achter 3.5-3.6 en CvD, achter 10.3-10.4.

- 11.16 Blijkens de stellingen van Stichting Urgenda in eerste aanleg, komt de Stichting op voor de collectieve (rechts)belangen van huidige en volgende generatie(s).²⁰² Welke volgende generatie(s) dat zijn wordt echter op geen enkele wijze concreet gemaakt of afgebakend en volgt ook niet uit de inhoud van de statuten van Stichting Urgenda.
- 11.17 Naar de mening van de Staat kan het belang waar Stichting Urgenda voor opkomt – het belang van toekomstige generaties Nederlanders en toekomstige generaties van andere staten tot in het oneindige – bij een duurzame samenleving, niet uit haar statuten worden afgeleid en is het niet afdoende afgebakend en derhalve onvoldoende concreet om Stichting Urgenda in het licht van artikel 3:305a BW ontvankelijk te oordelen in haar vordering.²⁰³
- 11.18 De Rechtbank komt naar de mening van de Staat in r.o. 4.9 dan ook ten onrechte tot de slotsom dat Stichting Urgenda voor zover zij voor zichzelf optreedt, in volle omvang ontvankelijk is in haar vorderingen.

12 Bevindingen IPCC en conclusies die de rechtbank daaraan verbindt

Aard en inhoud IPCC-rapporten

Grief 2

- 12.1 Ten onrechte neemt de rechtbank in r.o. 2.12, 2.14, 4.14, 4.29, 4.34, 4.84 en 4.85 van het bestreden Vonnis aan dat het IPCC in haar rapporten normen, emissieplafonds en emissiereductiedoelstellingen vaststelt. Ook lijkt de rechtbank, ten onrechte, in rechtsoverwegingen 4.19, laatste zin, en 4.20-4.23 aan te nemen dat het IPCC één scenario onderscheidt dat als het meest kosteneffectief wordt aangemerkt om de tweegradendoelstelling te realiseren, althans dat “het 450-scenario” noodzakelijk is voor het behalen van de tweegradendoelstelling.

Toelichting bij grief 2

- 12.2 Zoals opgemerkt in de MvG, achter 5.2 e.v., volgt uit hetgeen de rechtbank overweegt in onder meer r.o. 2.12, 2.14, 4.14, 4.19, 4.29, 4.31, 4.34, 4.84 en 4.85 dat de rechtbank bijzonder veel waarde hecht aan de rapporten van het IPCC en zelfs zodanig dat de rechtbank aan deze rapporten een juridische norm ontleent:

²⁰² Zie Dv, achter 48.

²⁰³ In de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 2 mei 2001 (Greenpeace e.a./de Staat), ECLI:NL:RBSGR:2001:AB1369, kwamen eiseressen op voor het belang dat ook rond 2030 de inwoners van Nederland tegen met de huidige prijs vergelijkbare kosten in hun energiebehoefte moeten kunnen voorzien. Dit (vermogensrechtelijke) belang was naar het oordeel van de Rechtbank 's-Gravenhage voldoende concreet om eiseressen in het licht van artikel 3:305a BW ontvankelijk te oordelen in hun vordering. In de onderhavige kwestie is van een dergelijk concreet belang geen sprake. Stichting Urgenda wenst op te komen voor een oneindig belang, hetgeen onafgebakend en niet concreet is.

“Het staat vast dat de Staat met het huidige emissiereductiebeleid van ten hoogste 20% reductie in EU-verband (ongeveer 17% in Nederland), voor het jaar 2020 niet voldoet aan de norm die volgens de huidige stand van de wetenschap en het internationale klimaatbeleid voor de Annex I-landen nodig is om de tweegradendoelstelling te bereiken.²⁰⁴

- 12.3 De Staat ontkent uitdrukkelijk niet het belang van het werk van het IPCC. Het is ook om die reden dat de Staat in eerste aanleg heeft opgemerkt de bevindingen van het IPCC te onderschrijven en ook de onzekerheden en risico inschattingen over te nemen die het IPCC signaleert met betrekking tot haar analyses, modelberekeningen en ontwikkelde emissiereductie-scenario's.²⁰⁵ De rechtbank gaat er echter ten onrechte aan voorbij dat het in het geheel niet de taak of de rol is van het IPCC om voor staten bindende normen of doelstellingen vast te stellen of rapporten op te stellen waarvan de inhoud als zodanig zou functioneren. Zoals is betoogd in deze memorie, achter 5.10-5.15, is de primaire rol van het IPCC, de ongeveer 200 staten die zijn aangesloten bij het VN Klimaatverdrag van informatie te voorzien om niet alleen te kunnen beoordelen wat moet worden aangemerkt als gevaarlijke klimaatverandering, maar ook om inzicht te verschaffen in de relatie tussen temperatuurstijging en klimaatrisico's en om aan te geven welke emissiereductiescenario's gevolgd kunnen worden om die risico's te beperken.
- 12.4 Het is vervolgens aan deze verdragsstaten om op dit punt keuzes te maken. Illustratief in dat kader is de consensus die tussen de verdragsstaten is ontstaan – tijdens de klimaatconferentie in Kopenhagen 2009, later bevestigd in onder meer Cancun en Doha – over de noodzaak de wereldwijde temperatuurstijging tot maximaal 2 °C te beperken, en recentelijk in Parijs, om de wereldwijde temperatuurstijging ruim beneden de 2 °C te houden en te streven naar een maximale stijging van de temperatuur van 1,5 °C. Staten hebben zich bij het maken van deze keuzes laten leiden door de diverse rapporten die onder meer door het IPCC zijn opgesteld en die – voor zover het betreft de in het Klimaatakkoord Parijs neergelegde temperatuurdoelstelling – nog zullen worden opgesteld.²⁰⁶
- 12.5 Hetzelfde geldt voor de emissiereductiescenario's die het IPCC in kaart heeft gebracht om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden (waarbij nog zij opgemerkt dat het IPCC ook scenario's in kaart heeft gebracht die resulteren in een stijging van de wereldwijde temperatuur met meer dan twee graden). Zoals reeds is opgemerkt in deze memorie, achter 5.16 e.v., en ook wordt geïllustreerd door de achter 5.21 van

²⁰⁴ Zie r.o. 4.84 van het Vonnis.

²⁰⁵ CvA, achter 5.1.

²⁰⁶ Uit paragraaf 21 van het Besluit bij Klimaatakkoord Parijs volgt dat het IPCC is verzocht om in 2018 te rapporteren over “the impacts of global warming of 1,5 °C. above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways.”.

deze memorie opgenomen figuur en tabel, signaleert het IPCC dat er meerdere reductiescenario's zijn op basis waarvan de tweegradendoelstelling binnen bereik blijft. Het IPCC geeft daarbij uitdrukkelijk niet aan welk scenario zou moeten worden gevolgd. Zoals is opgemerkt achter 5.10-5.14 van deze memorie, waar onder meer is verwezen naar het IPCC's '*Principles Governing IPCC Work*' en de website van het IPCC waarop de wijze van werken van het IPCC nader wordt toegelicht, past dat niet bij de rol van het IPCC.²⁰⁷ Het is aan de staten die partij zijn bij het VN-Klimaatverdrag om op individueel, regionaal of globaal niveau te bepalen welk reductiescenario zou moeten worden gevolgd om de tweegradendoelstelling – of andere doelstelling, zoals neergelegd in het Klimaatakkoord Parijs – binnen bereik te houden.

12.6 Dat volgt ook uit het Klimaatakkoord Parijs. Daarin is neergelegd dat verdragspartijen zelf nationale reductiedoelstellingen (NDC's) vaststellen, deze kunnen aanscherpen en ernaar streven deze doelstellingen ook te realiseren.²⁰⁸

12.7 Het voorgaande geldt eveneens voor het 450 ppm-scenario waarnaar de rechtbank zo regelmatig verwijst.²⁰⁹ Het IPCC heeft niet

"vastgesteld dat voor het behalen van de tweegradendoelstelling de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer moet stabiliseren op 450 ppm."²¹⁰ (onderst. adv.)

12.8 Het IPCC heeft diverse reductiescenario's in kaart gebracht die bij uitvoering ervan ertoe zouden moeten leiden dat de wereldwijde temperatuurstijging in de 21^{ste} eeuw beneden de 2°C blijft:

"There are multiple mitigation pathways that are *likely* to limit warming below 2°C relative to pre-industrial levels."

IPCC AR5 Synthesis Report 2014, p. 17.

12.9 Daarbij heeft het IPCC nog aangegeven dat als wordt uitgegaan van 450 ppm CO₂-eq. in de atmosfeer, er een kans van 66-100% is dat deze doelstelling wordt gehaald. Indien wordt uitgegaan van een 500 ppm CO₂-eq. in de atmosfeer, wordt de kans dat de tweegradendoelstelling wordt gehaald ingeschat op 50-100%.

Zie voor een nadere uitwerking van het voorgaande, MvG, achter 5.17-5.21.

²⁰⁷ Zie in deze zin ook de achter 6.10 van deze memorie aangehaalde '*Principles Governing IPCC Work*' van het IPCC.

²⁰⁸ Zie artikelen 3, 4.2, 4.3, 4.9 en 4.11 Klimaatverdrag Parijs.

²⁰⁹ Zie o.a. r.o. 4.20-4.23, 4.29, 4.31 en 4.83 van het Vonnis.

²¹⁰ Zie r.o. 4.20 van het Vonnis.

- 12.10 Gezien het voorgaande gaat de rechtbank er ten onrechte vanuit dat het IPCC zou hebben vastgesteld dat een "450 ppm scenario" zou moeten worden gevolgd teneinde een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen – waar nog bij zij opgemerkt dat het niet het IPCC is die heeft vastgesteld wanneer hier sprake van is – of dat het "450 ppm scenario" het enige scenario is op basis waarvan een dergelijke klimaatverandering kan worden voorkomen. Belangrijker is echter dat, zo geeft het IPCC aan, er "*multiple mitigation pathways [zijn] that are likely to limit warming below 2°C relative to pre-industrial levels*", indien wordt uitgegaan van een 450 ppm scenario. Het is derhalve niet zo dat er één reductiepad is dat gevolgd zou moeten worden om in 2100 450 ppm te bereiken. Ook volgt niet uit de IPCC-rapporten dat uitgaande van een 450 ppm scenario, het voor Nederland noodzakelijk is in 2020 een emissiereductie te realiseren van 25% ten opzichte van 1990.

Indien wordt uitgegaan van het in het Klimaatakkoord Parijs neergelegde streven de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C, is het aannemelijk dat voor de bepaling van de emissiereductiepaden die kunnen worden gevolgd, uit wordt gegaan van een concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer in 2100 van ongeveer 430 ppm en niet van 500 ppm of meer. Ook dan heeft echter te gelden dat er meerdere reductiepaden zijn die gevolgd kunnen worden om dit te bereiken en het derhalve niet zo is dat Nederland vóór eind 2020 een emissiereductie moet hebben gerealiseerd van 25-40% zoals Stichting Urgenda heeft gevorderd.

- 12.11 Voorts is nog relevant dat het IPCC erop heeft gewezen dat beslissingen met betrekking tot het te volgen reductiescenario complex zijn en bijvoorbeeld afhangen van de resultaten van klimaatonderhandelingen over (bindende) reductiedoelen en de termijn waarbinnen deze moeten worden gerealiseerd. Daarnaast is van belang – zo geeft ook het IPCC aan – dat een individueel land, zoals Nederland, niet in staat is om zonder medewerking van andere landen een 430 of 500 ppm scenario te realiseren. Daar is het aandeel van Nederland in de wereldwijde emissie van broeikasgassen te klein voor:

"A strategy that relies heavily on mitigation requires collective action because no nation, acting alone, can have much impact on the global concentration of GHGs. Even the biggest nations account for only about one-quarter of global emissions."

Werkgroep III IPCC AR5 2014, p. 140 (**prod. St. 30**).

- 12.12 Voornoemde geldt ook ten aanzien van de aanname dat slechts één mitigatiescenario als het meest kosteneffectief zou kunnen worden aangemerkt. Uit de rapporten van het IPCC AR5 2014 volgt juist dat er ook bij 450 ppm of minder meerdere routes – "*mitigation pathways* – zijn en dat er niet één route of reductiepad is die als meest

kosteneffectief wordt aangemerkt, maar dat er meerdere reductiepaden zijn die gevolgd kunnen worden. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat uit de rapporten van het IPCC volgt dat bij de beoordeling van de kosteneffectiviteit van de verschillende emissiereductiepaden, er diverse factoren een rol spelen zoals de bereidheid van landen in de wereld om ook werkelijk direct mitigatiemaatregelen te nemen, de aanwezigheid van een uniforme mondiale prijs voor hoeveelheden broeikasgassen die worden uitgestoten, etc.

Zie IPCC AR5 Synthesis Report 2014, p. 86 (tabel 3.2 met toelichting en voetnoten) (**prod. St. 37**).

Grief 3

- 12.13 Ten onrechte kent de rechtbank, gezien hetgeen wordt overwogen in onder meer rechtsoverweging 2.12-2.17, 4.14, 4.20, 4.23 en 4.25 van het Vonnis, veel belang toe aan de IPCC-rapporten uit 2007, die tezamen het IPCC Fourth Assessment Report 2007 (IPCC AR4 2007) vormen, en gaat de rechtbank voorbij aan het veel recentere IPCC Fifth Assessment Report (IPCC AR5 2014) en de daarin opgenomen cijfers en andere data.

Toelichting bij grief 3

- 12.14 Zoals is betoogd achter 5.4-5.8 van deze memorie, gaat het IPCC Fifth Assessment Report uit 2014 uit van de meest recente wetenschappelijke inzichten en zijn de klimaatmodellen, emissiereductiescenario's en daarbij behorende tijdspaden die ten grondslag liggen aan IPCC AR5 2014, verder ontwikkeld en sluiten deze meer aan bij actuele stand van zaken dan het geval was in de rapporten die tezamen het IPCC Fourth Assessment Report uit 2007 vormen. In deze rapporten wordt veel minder waarde gehecht aan de in het VN-Klimaatverdrag uit 1992 gemaakte verdeling tussen Annex I en niet-Annex I landen omdat enkele van de niet-Annex I landen inmiddels belangrijke emitters zijn geworden. Zo hebben de niet-Annex I-landen China, India en Brazilië inmiddels een zeer belangrijk aandeel in de wereldwijde emissie van broeikasgassen.²¹¹
- 12.15 Ook wordt er in het IPCC AR5 2014 rekening mee gehouden dat gegeven de totale mondiale uitstoot van broeikasgassen en de tijd die nog rest tot 2020 – die beperkt is – er na 2020 ingrijpende emissiereductiemaatregelen noodzakelijk zijn.
- 12.16 De rechtbank had gezien het voorgaande in het Vonnis uit moeten gaan van IPCC AR5 2014 en niet van IPCC AR4 2007.

²¹¹ Zie MvG, achter 5.6-5.7.

Grief 4

- 12.17 Ten onrechte lijkt de rechtbank in rechtsoverweging 4.19, laatste zin, aan te nemen dat hetgeen het IPCC overweegt over kosteneffectiviteit, heeft te gelden voor individuele staten, waaronder Nederland.

Toelichting bij grief 4

- 12.18 Het IPCC constateert in het rapport Werkgroep III IPCC AR5 2014 dat

“Mitigation efforts and associated costs are expected to vary across countries. [...] In globally cost-effective scenario’s, the majority of mitigation efforts takes place in countries with the highest future GHG emissions in baseline scenario’s.”²¹²,

- 12.19 Kortom, het IPCC doet geen uitspraken over wat voor individuele landen, waaronder Nederland, het meest kosteneffectieve scenario is om een zodanige bijdrage te leveren aan de beperking van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen dat de mondiale gemiddelde temperatuurstijging kan worden beperkt tot 2 °C of minder.
- 12.20 Daarnaast wijst de Staat er nogmaals op dat de rechtbank eraan voorbij lijkt te gaan dat de reductiescenario’s die het IPCC in kaart heeft gebracht, die gericht zijn op het beperken van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer tot 450 ppm of meer of minder, betrekking hebben op mondiale emissieniveaus en niet op de omvang van de emissiereductie die Nederland zou moeten realiseren. Ook vanuit dit perspectief beschouwd is het niet aannemelijk dat het IPCC uitspraken doet over wat voor een individuele staat het meest kosteneffectieve reductiescenario zou zijn.

Grief 5

- 12.21 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rechtsoverweging 4.20, onder verwijzing naar IPCC AR4 2007, dat tussen partijen niet in geschil zou zijn dat bij een 450 ppm-scenario de kans dat de twee gradendoelstelling wordt gehaald 50% is.

Toelichting bij grief 5

- 12.22 Zoals de Staat reeds heeft opgemerkt achter 5.17-5.20 van deze memorie, wordt in IPCC AR5 2014 ter zake van de realisering van de twee gradendoelstelling uitgegaan van een 66-100% kans op realisering van deze doelstelling bij 450 ppm en van een 50-100% bij 500 ppm CO₂-eq. Dat zijn andere cijfers dan die de rechtbank hanteert in rechtsoverweging 4.20. Belangrijker is echter dat uit IPCC AR5 2014 volgt – anders dan de rechtbank lijkt aan te nemen, nu de rechtbank zo de nadruk legt op het 450 ppm-scenario – dat er meer dan één reductiepad is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen dan wel tegen te gaan.

²¹² Werkgroep III IPCC AR5 2014, p. 17.

- 12.23 Daarnaast lijkt de rechtbank eraan voorbij te gaan, zoals eerder opgemerkt, dat de reductiescenario's die het IPCC in kaart heeft gebracht betrekking hebben op mondiale emissieniveaus en niet op de omvang van de emissiereductie die Nederland zou moeten realiseren dan wel de snelheid waarmee Nederland dit zou moeten doen.
- 12.24 De Staat bestrijdt gezien het voorgaande dat de Staat ten tijde van de procedure in eerste aanleg met Stichting Urgenda van oordeel is dat om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden, dient te worden uitgegaan van een 450 ppm-scenario. Dat is mogelijk anders indien wordt uitgegaan van de doelstellingen van het Klimaatakkoord Parijs, maar dat was niet hetgeen aan de orde was in eerste aanleg. Ook blijft van belang dat, zoals hierboven aangegeven, er meerdere *mitigation pathways* zijn die kunnen worden gevolgd om een temperatuurdoelstelling te bereiken, en niet één zoals waarvan de rechtbank in het Vonnis lijkt uit te gaan.

Annex I / niet-Annex I-landen

Grief 6

- 12.25 De rechtbank gaat er in rechtsoverwegingen 2.15, 2.16, 2.31, 2.39-2.41, 2.50, 4.23-4.25, 4.29-4.31, 4.70, 4.76, 4.79 en 4.84 van het Vonnis ten onrechte aan voorbij dat de verdeling Annex I / niet-Annex I-landen en de daaraan gekoppelde emissiereductieverplichtingen inmiddels achterhaald zijn.

Toelichting bij grief 6

- 12.26 Zoals is opgemerkt achter 4.4-4., 5.6-5.7 en 6.18 van deze memorie is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen Annex I-landen en niet-Annex I-landen terug te voeren op het VN-Klimaatverdrag dat bijna 25 jaar geleden, in 1992, tot stand is gekomen en is dit onderscheid inmiddels achterhaald. Dat is het geval omdat een deel van de landen die in 1992 werden aangemerkt als niet-Annex I-land, inmiddels een zodanige economische ontwikkeling hebben doorgemaakt dat deze landen een aanzienlijk aandeel van de mondiale uitstoot van broeikasgassen voor hun rekening nemen. Voorbeelden van dergelijke landen zijn China, India, Brazilië en Indonesië, die in 2012 respectievelijk 23,17%, 5,61%, 5,58% en 1,46% van de mondiale uitstoot voor hun rekening namen.
- 12.27 Het onderscheid Annex I / niet-Annex I-landen komt niet meer voor in recentelijk tot stand gekomen Klimaatakkoord Parijs. Anders dan onder het Kyoto-Protocol en Doha-Amendement wordt nu ook verwacht dat deze landen hun verantwoordelijkheid nemen en tot emissiereductie komen, waarbij uitgangspunt is

“common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.”

Zie artikelen 2.1 en 4.3 van het Klimaatakkoord.

Grief 7

- 12.28 Ten onrechte gaat de rechtbank er in rechtsoverwegingen 2.8-2.33 van het Vonnis aan voorbij dat de IPCC-rapporten uit 2014 – maar ook die uit 2007 – en het UNEP Emission Gap Report geen uitspraken doen over het emissieniveau van individuele staten zoals Nederland. De rechtbank neemt dan ook ten onrechte aan dat uit deze rapporten volgt dat voor een individueel Annex I-land, in dit geval Nederland, een emissiereductiedoelstelling zou gelden van 25-40% ten opzichte van 1990 en derhalve dat er voor een individueel Annex I-land als Nederland, een rechtsplicht zou bestaan om deze doelstelling te realiseren.

Toelichting bij grief 7

- 12.29 Eerder heeft de Staat uitvoerig betoogd dat de uit 1992 stammende verdeling tussen Annex-I en niet-Annex-I landen, zoals de rechtbank die hanteert in Het Vonnis, inmiddels is achterhaald. Zo is deze verdeling niet meer terug te vinden in het Klimaatakkoord Parijs. Daarnaast is van belang dat de rechtbank de in de IPCC-rapporten uit 2007 opgenomen gegevens over de Annex-I landen verkeerd interpreteert. Zo overweegt de rechtbank op diverse plaatsten in het Vonnis dat voor Annex I-landen als groep en voor Nederland als één van de Annex I-landen, er voor 2020 een emissiereductienorm zou gelden van 25-40% ten opzichte van 1990²¹³, althans dat de Staat in strijd handelt met de op hem rustende zorgplicht indien niet in 2020 een emissiereductie wordt gerealiseerd die gelijk is aan de ondergrens van 25%²¹⁴. De rechtbank komt tot deze aanname op basis van een in een rapport van het IPCC uit 2007 opgenomen tabel.²¹⁵ Het betreft de volgende tabel:

Box 13.7 The range of the difference between emissions in 1990 and emission allowances in 2020/2050 for various GHG concentration levels for Annex I and non-Annex I countries as a group^a

Scenario category	Region	2020	2050
A-450 ppm CO ₂ -eq ^b	Annex I	-25% to -40%	-80% to -95%
	Non-Annex I	Substantial deviation from baseline in Latin America, Middle East, East Asia and Centrally-Planned Asia	Substantial deviation from baseline in all regions
B-550 ppm CO ₂ -eq	Annex I	-10% to -30%	-40% to -90%
	Non-Annex I	Deviation from baseline in Latin America and Middle East, East Asia	Deviation from baseline in most regions, especially in Latin America and Middle East
C-650 ppm CO ₂ -eq	Annex I	0% to -25%	-30% to -80%
	Non-Annex I	Baseline	Deviation from baseline in Latin America and Middle East, East Asia

De tabel is opgenomen op p. 776 van het rapport van Werkgroep III, 'Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change', uit 2007, opgesteld ten behoeve van IPCC AR4 2007 (Werkgroep III IPCC AR4 2007) (prod. U. 42).

²¹³ Zie o.a. r.o. 4.29, 4.31 en 4.86 van het Vonnis.

²¹⁴ Zie r.o. 4.86 van het Vonnis.

²¹⁵ Zie r.o. 2.15 van het Vonnis.

- 12.30 In deze tabel is aangegeven dat indien het 450 ppm-scenario als uitgangspunt wordt genomen voor het klimaatbeleid, Annex I-landen als groep – en derhalve *niet* een individueel Annex I-land zoals Nederland – een emissiereductie zouden moeten realiseren in 2020 van 25-40% (en in 2050 van 80-95%). Indien zou worden uitgegaan van een 550 ppm-scenario, geldt – aldus dezelfde tabel – een reductiedoel voor Annex I-landen als geheel voor 2020 van 10-30% (en in 2050 van 40-90%).
- 12.31 In de *Executive Summary* van het hoofdstuk van het Werkgroep III-rapport waarin de tabel is opgenomen – in hoofdstuk 13 – komen bovenstaande cijfers niet terug. In de *Executive Summary* van het hoofdstuk wordt wel het volgende opgemerkt:

Goals determine the extent of participation, the stringency of the measures and the timing of the actions. For example, to limit the temperature increase to 2°C above pre-industrial levels, developed countries would need to reduce emissions in 2020 by 10–40% below 1990 levels and in 2050 by approximately 40–95%. Emissions in developing countries would need to deviate below their current path by 2020, and emissions in all countries would need to deviate substantially below their current path by 2050. A temperature goal of less than 2°C requires earlier reductions and greater participation (and vice versa) (*high agreement/much evidence*). Abatement costs depend on the goal, vary by region and depend on the allocation of emission allowances among regions and the level of participation.

Werkgroep III IPCC AR4 2007, p. 748 (prod. U. 42).

- 12.32 Ook in de *Summary for Policy Makers* en de *Technical Summary* van het Werkgroep III IPCC AR4 2007 komen de percentages 25-40% voor Annex-I landen als groep voor 2020 niet voor. De cijfers waarnaar de rechtbank zo veelvuldig verwijst – de 25-40% voor Annex I-landen als groep voor 2020 – komen slechts één maal voor in het hele rapport van Werkgroep III uit 2007.
- 12.33 In de *Technical Summary* van het Werkgroep III IPCC AR4 2007 is overigens nog wel het volgende opgenomen, geheel in overeenstemming met de *Executive Summary* van hoofdstuk 13 van het rapport:

Regime stringency: linking goals, participation and timing

Under most equity interpretations, developed countries as a group would need to reduce their emissions significantly by 2020 (10–40% below 1990 levels) and to still lower levels by 2050 (40–95% below 1990 levels) for low to medium stabilization levels (450–550ppm CO₂-eq) (see also Chapter 3). Under most of the regime designs considered for such stabilization levels, developing-country emissions need to deviate below their projected baseline emissions within the next few decades (*high agreement, much evidence*). For most countries, the choice of the long-term ambition level will be more important than the design of the emission-reduction regime [13.3].

Werkgroep III IPCC AR4 2007, p. 90 (**prod. St. 71**).

- 12.34 Ook komen de cijfers waarnaar de rechtbank zo regelmatig verwijst niet terug in het IPCC AR4 Synthesis Report 2007.
- 12.35 De Staat is gezien het voorgaande van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat Nederland zou moeten voldoen aan een emissiereductiedoelstelling voor 2020 van 25-40% ten opzichte van 1990. Uit de titel van de tabel waarnaar de rechtbank in r.o. 2.15 van het Vonnis verwijst, volgt reeds dat hetgeen in de tabel is vermeld geldt voor Annex I-landen als groep en niet voor een individueel Annex I-land, zoals Nederland.

Dat dit het geval is verbaast niet. Het IPCC doet geen uitspraken over individuele staten.

De rechtbank gaat hier ten onrechte aan voorbij.

- 12.36 In aanvulling op het voorgaande merkt de Staat nog op dat zelfs als zou moeten worden uitgegaan van een op het Werkgroep III IPCC AR4 2007-rapport terug te voeren verplichting voor Annex I-landen – als groep – om in 2020 een emissiereductie te realiseren van 25%, Nederland in 2020 een emissiereductie van 18-19% realiseert ten opzichte van 1990²¹⁶ en de Europese Unie een reductie van 24-25%. Daarmee voldoen Nederland en de Europese Unie niet alleen aan hun internationale verplichtingen uit het Kyoto-Protocol en het Doha-Amendement, maar ook – voor zover van belang – aan hetgeen het IPCC beschreef in de 2007-rapporten voor Annex I-landen, als groep.

²¹⁶ Zie MvG, achter 4.12.

12.37 Inmiddels is IPCC AR5 2014 beschikbaar en zoals opgemerkt achter 5.3 e.v. van deze memorie, gaan deze rapporten uit van de meest recente wetenschappelijke inzichten en emissiereductiescenario's en ligt de nadruk in deze rapporten veel minder op het onderscheid dat in het 1992 VN Klimaatverdrag is gemaakt tussen Annex I en niet-Annex I-landen.²¹⁷ Sinds 1992 is er veel veranderd en zijn enkele niet-Annex I-landen inmiddels belangrijke emitters geworden. Zo hebben de niet-Annex I-landen China, India en Brazilië inmiddels een zeer belangrijk aandeel in de wereldwijde emissie van broeikasgassen.²¹⁸ Het voorgaande heeft een effect gehad op de onderhandelingen in Parijs in die zin dat in het Klimaatakkoord Parijs het onderscheid Annex I en niet-Annex I-landen niet wordt gemaakt. Zo volgt uit het Klimaatakkoord dat verwacht wordt dat ook niet-Annex I-landen hun verantwoordelijkheid nemen en tot emissiereductie komen, waarbij uitgangspunt is

“common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.”

Zie artikelen 2.1 en 4.3 van het Klimaatakkoord.

12.38 Verder is nog van belang te vermelden dat Nederland zich inmiddels heeft verbonden aan een EU-reductiedoelstelling voor de langere termijn, te weten voor 2030 en 2050. Voor 2030 geldt een EU-reductiedoelstelling van ten minste 40% ten opzichte van 1990, geheel te realiseren binnen de Europese Unie. Deze doelstelling komt neer op een emissiereductie van 43% voor de bedrijven die onder het EU-ETS – ook die in Nederland zijn gevestigd – en van 30% voor de niet-ETS-sectoren (voor Nederland waarschijnlijk tussen 33-40%, maar dat moet nog worden bepaald). Voor 2050 geldt een EU-reductiedoelstelling van 80-95%, die – zoals eerder is betoogd – ook doorwerkt in het Nederlands klimaatbeleid.

12.39 Het IPCC signaleert in haar AR5 Synthesis Report 2014 het volgende:

“Delaying additional mitigation to 2030 will substantially increase the challenges associated with limiting warming over the 21^{ste} century to below 2° relative to pre-industrial levels (*high confidence*).”

IPCC AR5 Synthesis Report 2014, p. 84.

12.40 Daar is gezien het voorgaande geen sprake van. Nederland neemt aanvullende emissiereductiemaatregelen en laat het niet bij de verwachte 18-19% emissiereductie voor 2020. Wel is het tempo (enigszins) anders dan Stichting Urgenda gezien het in eerste aanleg gevorderde voorstaat en dan waartoe de Staat op basis van het Vonnis

²¹⁷ Zie in deze zin Werkgroep III IPCC AR5 2014, p. 1011.

²¹⁸ Zie MvG, achter 4.5.

is veroordeeld. Dit verschil in tempo sluit op geen enkele wijze het bereiken van de tweegradendoelstelling uit. Bovendien kan dit niet met zich brengen dat aangenomen zou moeten worden dat de Staat onrechtmatig handelt jegens de Stichting. De Staat handelt gezien de vele economische en niet-economische belangen die moeten worden afgewogen, alsook de keuzes die de regering en volksvertegenwoordiging hebben gemaakt, zorgvuldig.

Overig

Grief 8

- 12.41 De rechtbank overweegt in rechtsoverweging 4.18 van het Vonnis dat klimaatverandering optreedt door de menselijke uitstoot van broeikasgassen, dat bij een temperatuurstijging van meer dan 2° C ten opzichte van het pre-industriële niveau een zeer gevaarlijke situatie voor mens en milieu ontstaat, en dat daarom een vermindering van de huidige antropogene uitstoot nodig is. De rechtbank veronderstelt hier ten onrechte een exacte en eenduidige relatie tussen de broeikasgasuitstoot, de daaruit resulterende temperatuurstijging en gevaarlijke gevolgen voor mens en milieu, en gaat daarmee voorbij aan de door het IPCC daaromtrent gesignaleerde onzekerheden.

Toelichting bij grief 8

- 12.42 De Staat bagatelliseert nadrukkelijk niet de noodzaak voor Nederland om mitigatiemaatregelen te nemen, maar constateert dat de rechtbank de relatie tussen uitstoot, temperatuurtoename en gevaar te eenvoudig weergeeft, onvoldoende rekeninghoudend met de onzekerheden zoals aangegeven door de wetenschappelijke literatuur. Dat is niet zonder belang aangezien de rechtbank in het Vonnis aanneemt dat de Staat zijn zorgplicht jegens Stichting Urgenda schendt door een dreigende gevaarsituatie onvoldoende te beheersen, althans ter zake van dreigende gevaarlijke klimaatverandering onvoldoende reductiemaatregelen te nemen.
- 12.43 Zoals eerder is betoogd, is het aandeel dat Nederland heeft in de totale mondiale emissie van broeikasgassen beperkt en hebben door Nederland genomen emissiereductiemaatregelen derhalve ook een beperkte invloed op dit *global commons problem*. Afgezien daarvan zijn er grote onzekerheden. Zo is de hoeveelheid cumulatief uitgestoten CO₂, die leidt tot een beperking van de wereldwijde temperatuurstijging tot of onder gemiddeld wereldwijd 2°C, niet exact vast te stellen. Deze kan – uitgaande van de laatste wetenschappelijke inzichten – wel een factor twee variëren²¹⁹ gerekend vanaf 2015 (590-1240 GtCO₂). Deze ruime marge wordt veroorzaakt door onzekerheden over de rol van de niet-CO₂ broeikasgassen, de

²¹⁹ Rogelj et al. *Differences between carbon budget estimates unravelled*. Nature Climate Change, Vo. 6 March 2016, DOI 10.1038/NCLIMATE2868, p. 245-251

gevoeligheid van het klimaatsysteem voor verhoging van de broeikasconcentraties, en de koolstofkringloop. Om die reden relateert het IPCC concentraties aan broeikasgassen aan kansgrootten voor het beperken van de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging tot een bepaald niveau. Dat betekent dat er op mondiaal niveau geen eenduidig en exact tempo van emissiereductie valt te berekenen om beneden een bepaalde opwarming te blijven, laat staan op nationaal niveau. Het IPCC laat zich bovendien niet uit over een absolute temperatuurgrens²²⁰ waarboven gevaar door klimaatverandering optreedt, en waar beneden een veilige situatie ontstaat of aanwezig blijft, aangezien dat om een normatief oordeel vraagt over wanneer klimaatverandering gevaarlijk wordt. In plaats daarvan geeft het IPCC voor de verwachte effecten van klimaatverandering glijdende schalen van risico-inschattingen bij verschillende temperatuurstijgingen ten opzichte van het pre-industriële niveau. Er is dus ook geen eenduidige exacte relatie aan te geven tussen de opwarming en de gevaarlijke gevolgen van klimaatverandering.

13 Mitigatie, adaptatie en klimaatbeleid

Grief 9

- 13.1 De rechtbank neemt in rechtsoverweging 4.15 van het Vonnis aan dat de wereldwijde antropogene uitstoot van broeikasgassen toeneemt in plaats van afneemt, maar lijkt er - ten onrechte - aan voorbij te gaan dat dit niet geldt voor Nederland (en de Europese Unie).

Toelichting bij grief 9

- 13.2 Zoals opgemerkt achter 4.2 en 4.3 van deze memorie voldoet Nederland aan de emissiereductiedoelstellingen die voor Nederland voortvloeien uit het Kyoto-Protocol en is het wereldwijde aandeel dat Nederland heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen inmiddels naar schatting gedaald naar 0,35% in 2014. Ook zal Nederland voldoen aan de reductiedoelstelling die voor Nederland voortvloeit uit het Doha-Amendement, een amendement bij het Kyoto-Protocol (MvG 4.12).

Grief 10

- 13.3 Ten onrechte gaat de rechtbank er in rechtsoverwegingen 4.28, 4.29, 4.33 van het Vonnis vanuit dat de Europese Unie voor 2030 een emissiereductiedoelstelling heeft vastgesteld van 40% ten opzichte van 1990.

Toelichting bij grief 10

- 13.4 Zoals toegelicht achter 6.48 van deze memorie zijn de lidstaten van de Europese Unie voor 2030 een emissiereductiedoelstelling overeengekomen van *ten minste* 40% ten opzichte van 1990 – en niet van 40% ten opzichte van 1990 – geheel te realiseren

²²⁰ IPCC AR5 Synthesis Report 2014, figuur SPM.10 p.18 en Box 2.14 figuur 1 p. 73

binnen de Europese Unie en derhalve niet door gebruikmaking van emissiekredieten verkregen door investeringen buiten de Europese Unie. Het in het Klimaatakkoord neergelegde herzieningsmechanisme biedt de Europese Unie de mogelijkheid om in 2020 te laten weten hoe zij invulling wil geven aan haar doelstelling van "ten minste" 40% en om haar 2030-ambitie eventueel aan te scherpen.

Grief 11

- 13.5 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rechtsoverweging 4.31, achter (vi), dat de mitigatiedoelstelling van Nederland voor 2020 onder de in de klimaatwetenschap en in het internationale klimaatbeleid noodzakelijk geachte norm ligt, waarbij de rechtbank overweegt dat voor Annex I-landen, waaronder Nederland, er een reductiedoelstelling geldt van 25-40% in 2020. Deze doelstelling zou moeten worden gerealiseerd om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden.

Toelichting bij grief 11

- 13.6 Zoals de Staat reeds uitvoerig heeft betoogd achter 5.10 e.v. van deze memorie:
- stelt het IPCC geen normen vast, maar brengt het IPCC de risico's van klimaatverandering in kaart alsook de mondiale reductiescenario's die gevolgd kunnen worden om de omvang van de mondiale temperatuurstijging en de gevolgen ervan te beperken. Daarbij geeft het IPCC aan welke factoren van invloed zijn of zouden moeten zijn op de keuzes die staten en regionale organisaties maken ter zake van het vaststellen van nationale of regionale reductiedoelstellingen en op de vorm en omvang van de adaptatiemaatregelen die genomen zouden kunnen worden om de risico's van klimaatverandering te beperken;
 - ook stelt het IPCC niet vast wanneer klimaatverandering zodanig is dat deze moet worden aangemerkt als een gevaarlijke klimaatverandering. Het IPCC voorziet de verdragsstaten van informatie zodat deze staten zelf kunnen beoordelen wat onder een gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem moet worden verstaan;
 - is gegeven het aandeel dat een aantal niet-Annex I-landen inmiddels heeft in de mondiale uitstoot van broeikasgassen, de verdeling Annex I-landen / niet-Annex I-landen achterhaald, hetgeen ook volgt uit IPCC AR5 2014 en het Klimaatakkoord Parijs;
 - geldt er voor een individueel Annex I-land als Nederland geen reductieverplichting van 25-40% in 2020 ten opzichte van 1990;
 - is uitgaande van de IPCC AR5 2014 rapporten een reductie van 25% in 2020 ten opzichte van 1990 voor de Annex-I landen als groep, evenmin noodzakelijk om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen;
 - heeft Nederland voldaan aan de reductiedoelstelling die voor Nederland voortvloeit uit het Kyoto-Protocol, inclusief de amendering daarvan middels het Doha-Amendement, ondanks het nog niet van kracht zijn van dit

amendement, en heeft Nederland zich in Europees en internationaal verband gecommitteerd aan de EU reductiedoelstelling voor 2030 en 2050.

Grief 12

- 13.7 Voor zover de rechtbank de door Stichting Urgenda overgelegde tabellen en cijfers als opgenomen in rechtsoverweging 4.32 tot uitgangspunt neemt bij de afwegingen die de rechtbank in het Vonnis maakt, hetgeen niet geheel duidelijk is, merkt de Staat op dat onvoldoende duidelijk is hoe deze tabellen en cijfers tot stand zijn gekomen en derhalve dat de rechtbank deze ten onrechte heeft betrokken in haar overwegingen. Daarnaast gaat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij dat een aanscherping van de reductiedoelstelling voor Nederland voor 2020, zoals Stichting Urgenda die voorstaat, een verwaarloosbaar effect heeft op het mondiale niveau aan broeikasgassen en daarmee op de gemiddelde mondiale temperatuurstijging. Derhalve staat niet vast dat het door Stichting Urgenda voorgestane reductiepad kosteneffectiever is dan dat van de Staat, althans heeft Stichting Urgenda niet aangetoond dat dit wel het geval is.

Toelichting bij grief 12

- 13.8 De rechtbank overweegt in rechtsoverweging 4.32, terecht, dat het tussen Stichting Urgenda en de Staat ontstane debat zich niet zo zeer richt op de vraag of mitigatie noodzakelijk is, maar op het tempo en de mate waarin door de Staat emissiereductie-maatregelen moeten worden genomen. Is wel of geen aanscherping nodig van de mitigatiedoelstellingen die Nederland zich voor 2020 heeft gesteld, waarbij uiteraard van belang is dat het voorgaande hier moet worden beoordeeld in het kader van de vraag of de Staat onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda door voor een andere mitigatiedoelstelling te kiezen dan Stichting Urgenda voorstaat.
- 13.9 Zoals is betoogd achter 9.25-9.27 van deze memorie, heeft het vergroten van de emissiereductie van Nederland voor 2020 van 18-19% naar 25 of 40%, ten opzichte van 1990, vanwege het beperkte aandeel dat Nederland heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen, een verwaarloosbaar effect op de gemiddelde wereldwijde opwarming van de aarde. Dat is van belang voor de onderhavige procedure, niet alleen omdat het onderstreept dat Europees en mondiaal klimaatbeleid noodzakelijk is en de geëiste aanscherping niet doeltreffend is, maar ook omdat het aangeeft dat het niet de Staat is die 'gevaarzettend' handelt, zeker niet gezien de mitigatiemaatregelen die door de Staat reeds zijn genomen en waaraan Nederland zich voor 2020, 2030 en 2050 heeft gecommitteerd. De Staat licht dit toe.
- 13.10 Een aanscherping van de Nederlandse emissiereductiedoelstelling voor 2020 tot 25% leidt tot 75 Mton minder cumulatieve emissies, hetgeen tot 2100 een vermindering aan gemiddelde wereldwijde opwarming oplevert van ca. 0,000045 °C. Indien wordt uitgegaan van 40% levert dit 240 Mton minder cumulatieve emissies op en daarmee ca. 0,00014 °C minder opwarming tot 2100.

Zie Memo Ministerie van Infrastructuur en Milieu, '*Klimaat effecten van het vonnis van de rechtbank Den Haag*', 18 maart 2016, p. 3 (**prod. St. 69**), alsook de bijlage bij de brief van het KNMI aan het ministerie van I&M van 31 maart 2016, '*Wetenschappelijke informatie t.b.v. het Urgenda vonnis*', (**prod. St. 70**)

Uit hoofdstuk 9 van deze memorie volgt, mede gezien het voorgaande, dat het nemen van maatregelen door Nederland om broeikasgasemissies in Nederland in de periode tot eind 2020 te reduceren met 25 of 40% in 2020 ten opzichte van 1990, niet effectief is in die zin dat hiermee de gevaarlijke gevolgen van klimaatverandering kunnen worden voorkomen.²²¹

- 13.11 Voor zover de rechtbank de door Stichting Urgenda gepresenteerde cijfers, weergegeven in rechtsoverweging 4.32 van het Vonnis, als uitgangspunt heeft genomen bij de afwegingen die de rechtbank heeft gemaakt in het Vonnis, hetgeen niet geheel duidelijk is, merkt de Staat op dat dit gezien het voorgaande ten onrechte is gedaan.

Grief 13

- 13.12 Voor zover de eerste zin van respectievelijk rechtsoverweging 4.43 en 4.44 van het Vonnis zo zou moeten worden begrepen dat de rechtbank van oordeel is dat de Staat niet voldoet aan de volkenrechtelijke verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto-Protocol, het nog niet in werking getreden Doha-Amendement, het 'no harm'-beginsel en het EU-recht, merkt de Staat op dat de rechtbank ten onrechte tot dit oordeel is gekomen.

Toelichting bij grief 13

- 13.13 Zoals is betoogd achter 4.2 en 4.12 van deze memorie voldoet de Staat aan de emissiereductieverplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het onder het VN-Klimaatverdrag overeengekomen Kyoto-Protocol en de nog niet in werking getreden amendering daarvan via het Doha-Amendement. Ook is er gezien het beperkte aandeel dat Nederland heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen – 0,35% in 2014 – en de maatregelen die Nederland neemt en heeft genomen om broeikasgasemissies te beperken, geen aanleiding om te veronderstellen dat Nederland het 'no harm'-beginsel zou schenden.
- 13.14 Daarbij zij opgemerkt dat uit het Vonnis in het geheel niet volgt dat aangenomen zou moeten worden dat Stichting Urgenda in eerste aanleg aannemelijk heeft gemaakt, laat staat bewezen, dat de Staat in strijd zou handelen met het VN-Klimaatverdrag,

²²¹ Zie in deze zin ook hoofdstuk 9 van deze memorie.

het Kyoto-Protocol, het nog niet in werking getreden Doha-Amendement, en het 'no harm'-beginsel.

- 13.15 Het voorgaande heeft ook te gelden voor het EU-recht, waaronder de diverse bepalingen van het VWEU. De Staat merkt in dat kader nog op dat er geen inbreukprocedures zijn gestart tegen Nederland voor zover het betreft klimaatgerelateerde EU-richtlijnen, verordeningen of besluiten dan wel bepalingen van het VWEU.

Grief 14

- 13.16 Ten onrechte gaat de rechtbank er in rechtsoverweging 4.65 aan voorbij dat zelfs in het geval er mondiaal gezien vóór 2030 minder verdergaande emissiereductie maatregelen worden genomen dan gewenst, niet geheel uit te sluiten valt dat er ook dan nog zodanige maatregelen kunnen worden genomen dat de gemiddelde mondiale temperatuurstijging beneden de 2 °C blijft. Ook concludeert de rechtbank ten onrechte dat omdat vooralsnog wereldwijd de inspanningen onvoldoende zijn om de uitstoot van broeikasgassen zodanig te beperken dat de mondiale temperatuurstijging beneden de 2 °C blijft, op de Staat de plicht rust om op eigen grondgebied maatregelen te treffen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

Toelichting bij grief 14

- 13.17 De Staat heeft zich gecommitteerd aan internationale en Europese emissiereductie-doelstellingen voor 2020, 2030 en 2050 en is – uiteraard – ook voornemens de benodigde bijdragen te leveren aan deze doelstellingen.

Daar merkt de Staat nog bij op dat voor zover het gaat om uit EU-recht voortvloeiende verplichtingen, de Europese Commissie toezicht houdt op de uitvoering van deze verplichtingen en ook de middelen heeft nakoming af te dwingen (zie artikel 258 e.v. VWEU).

- 13.18 Het aandeel dat Nederland en de Europese Unie hebben in de mondiale emissie van broeikasgassen is echter zodanig dat andere landen nodig zijn om te bewerkstelligen dat de gemiddelde mondiale temperatuurstijging ruim beneden de 2 °C blijft, met een streven naar 1,5 °C.

“[N]o nation, acting alone, can have much impact on the global concentration of GHGs.

Werkgroep III IPCC AR5 2014, p. 140.

- 13.19 De rechtbank lijkt hier gezien hetgeen wordt overwogen in rechtsoverweging 4.65 aan voorbij te gaan. Dat is ten onrechte aangezien het mondiale karakter van het

klimaatprobleem – zoals eerder opgemerkt betreft het een *global commons problem* – ook een mondiale aanpak noodzakelijk maakt. De rechtbank lijkt tot de conclusie te komen dat de Staat extra maatregelen moet treffen, omdat wereldwijd onvoldoende inspanningen plaatsvinden tegen gevaarlijke klimaatverandering. Deze redenering is in die zin onbegrijpelijk dat Nederland, zoals reeds is opgemerkt, niet alleen een oplossing kan bieden voor het klimaatprobleem. Met het Klimaatakkoord Parijs wordt getracht om gezamenlijk de benodigde inspanningen te leveren om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen dan wel tegen te gaan.

- 13.20 In het Klimaatakkoord Parijs is een zodanig mechanisme geïntroduceerd dat verdragspartijen op basis van actuele informatie met betrekking tot de omvang van de 'emission gap' worden aangezet hun nationale reductiedoelstellingen (NDC's) aan te scherpen.²²² Voor het geval het zo zou zijn dat ondanks de inspanningen van Nederland, de Europese Unie en andere landen, in 2030 moet worden geconstateerd dat er nog onvoldoende reductiemaatregelen zijn genomen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan merkt het IPCC op, zoals is aangegeven achter 5.26-5.28 van de memorie, dat het in beginsel ook dan nog mogelijk is de tweegradendoelstelling te halen, maar er dan zeer ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn.²²³
- 13.21 Als gezegd, Nederland heeft zich gecommitteerd aan heldere reductiedoelstellingen voor 2020 en 2030 en is uitdrukkelijk geen voorstander van het aansturen op een uitstel van het nemen van emissiereductiemaatregelen tot 2030, maar merkt hier wel op dat hetgeen de rechtbank overweegt in rechtsoverweging 4.65 onjuist is. Uitgaande van de meest recente IPCC-rapporten is niet geheel uit te sluiten dat voor het geval er – onverhoopt – tot 2030 mondiaal onvoldoende mitigatiemaatregelen worden genomen, er ook dan nog zodanige maatregelen kunnen worden genomen dat de gemiddelde mondiale temperatuurstijging beneden de 2 °C blijft.

Waterbedeffect en carbon leakage

Grief 15

- 13.22 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rechtsoverwegingen 4.80 en 4.81 dat de Staat niet kan volhouden dat het treffen van nationale maatregelen in aanvulling op het Europese beleid voor de ETS-sector, gelet op het *waterbedeffect* geen substantieel effect zal hebben. Daarbij maakt de rechtbank, in rechtsoverweging 4.81, ten onrechte geen onderscheid tussen het *waterbedeffect* en *carbon leakage*.

²²² Zie MvG, achter 6.6-6.7.

²²³ Zie IPCC AR5 Synthesis Report, p. 24, eerste paragraaf.

Toelichting bij grief 15

- 13.23 Zoals is betoogd achter 6.33-6.40 van deze memorie heeft iedere door Nederland genomen maatregel waarmee broeikasgasemissies worden gereduceerd die onder het EU-ETS vallen als effect dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland daalt, maar buiten Nederland toeneemt. Dat is het geval omdat er voor de Europese Unie als geheel – en niet voor Nederland afzonderlijk – voor de ETS-sectoren een emissieplafond geldt. Door het nemen van nationale maatregelen in het ETS zal er meer emissieruimte binnen het EU-ETS voor anderen beschikbaar komen. Hierdoor wordt het effect van nationale maatregelen in het ETS ongedaan gemaakt en is de uiteindelijke reductie aan broeikasgassen op Europees en mondiaal niveau nagenoeg nihil.
- 13.24 Het voorgaande wordt aangeduid als het *waterbedeffect* en is van belang, omdat het invloed heeft op de effecten van nationale maatregelen in het ETS. Dergelijke maatregelen leiden vanwege het *waterbedeffect* niet of nauwelijks tot een vermindering van de Europese of mondiale uitstoot van broeikasgassen. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbij gegaan, ook in het dictum van het Vonnis, door te bepalen dat de Staat het volume aan “Nederlandse emissies van broeikasgassen” in 2020 met 25% ten opzichte van 1990 dient te verminderen.

Op het voorgaande wordt nader ingegaan achter 6.33-6.40 en 9.19-9.21 van deze memorie.

- 13.25 In aanvulling op het voorgaande en in reactie op hetgeen de rechtbank overweegt in rechtsoverweging 4.80, merkt de Staat nog op dat de rechtbank er in deze rechtsoverweging ten onrechte aan voorbij gaat dat er sinds 2013 voor het ETS geen nationaal emissieplafond meer bestaat, maar een Europees emissieplafond. Een gevolg hiervan is dat er geen nationale toewijzingsplannen meer zijn, zoals het geval was voor de periode 2008-2012, maar dat vanaf 2013 op Europees niveau wordt bepaald wat de hoeveelheid emissierechten is die voor de hele Europese Unie beschikbaar komt. Hierdoor hebben lidstaten geen vrijheid meer om hun ETS-sectoren meer of minder emissierechten toe te kennen.

Zie in deze zin artikel 9 van Richtlijn 2009/29/EG van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, PbEU 5.6.200, L 140/63.

- 13.26 Anders dan tijdens de publicatie van het werkprogramma ‘*Schoon en zuinig*’ op 1 september 2007, waarin het Kabinet Balkenende IV heeft aangegeven in te zetten op een emissiereductie van 30% in 2020, kan

“een individuele lidstaat [vanaf 2013] niet langer op een zinvolle wijze sturen op de broeikasgasemissies van de ETS-bedrijven op haar grondgebied.”

Zie brief van de minister van VROM van 26 mei 2008 aan de Tweede Kamer, TK 2007-2008, 31 209, nr. 29, p. 2 (**prod. St. 72**).

- 13.27 Het *waterbedeffect* staat hieraan in de weg.²²⁴ Additioneel reductiebeleid binnen het Nederlandse ETS is dus wel mogelijk, maar is vanwege het *waterbedeffect* alleen zinvol indien deze aanvullende nationale maatregelen binnen het ETS, positieve effecten hebben op andere nationale doelen dan de reductie van de emissie van broeikasgassen, zoals de verbetering van de luchtkwaliteit.²²⁵ Die andere nationale doelen vormen echter niet het onderwerp van de onderhavige procedure. Een andere mogelijkheid is maatregelen te nemen om het *waterbedeffect* tegen te gaan. Een voorbeeld van het laatste is de door de EU geïntroduceerde Market Stability Reserve (MSR) die in 2019 ingaat. Of de MSR het *waterbedeffect* matigt zal afhangen van de mate waarin de MSR wordt benut en van mogelijke politieke beslissingen met betrekking tot het surplus aan rechten in het EU ETS.
- 13.28 Naar het oordeel van de Staat is de rechtbank bij de beoordeling van de door Stichting Urgenda aangedragen voorbeelden van nationale maatregelen die andere lidstaten binnen het ETS hebben genomen, genoemd in rechtsoverweging 4.80, ten onrechte aan het voorgaande voorbij gegaan. Goed mogelijk is dat door deze nationale ETS-maatregelen, de omvang van de nationale emissie van broeikasgassen is afgenomen – waarbij de Staat nog opmerkt dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat Stichting Urgenda in eerste aanleg niet heeft aangetoond, laat staan bewezen, dat dit ook werkelijk het geval is –, maar het *waterbedeffect* zorgt ervoor dat de cumulatieve emissie op Europees en mondiaal niveau nagenoeg niet afneemt.
- 13.29 Verder volgt uit hetgeen is opgemerkt achter 6.32 en 6.41 van deze memorie dat *carbon leakage* een reëel fenomeen is – dat niet verward mag worden met het *waterbedeffect* – en dat de Europese Unie dit tracht te bestrijden door de toewijzing van gratis emissierechten aan die categorieën van bedrijven die zich buiten de EU zouden kunnen vestigen om aldaar te profiteren van minder strenge regelgeving op het gebied broeikasgasemissies.

Grief 16

- 13.30 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rechtsoverweging 4.82 van het Vonnis dat onvoldoende aannemelijk is gemaakt door de Staat dat nationale maatregelen binnen

²²⁴ Zie brief van de minister van VROM van 26 mei 2008 aan de Tweede Kamer, TK 2007-2008, 31 209, nr. 29, p. 2.

²²⁵ Ibidem en NEAA, ‘Consequences of the European Policy Package on Climate and Energy’, 2008, p. 12-13 (**prod. St. 50**).

het ETS, invloed hebben op het 'level playing field' van Nederlandse bedrijven die vallen onder het EU-ETS en die moeten concurreren met bedrijven binnen de Europese Unie.

Toelichting bij grief 16

- 13.31 Een van de redenen waarom is beslist om vanaf 2013 niet meer te werken met nationale allocatieplannen, maar het Europees geharmoniseerde toewijzingsregels, is dat hiermee

“het level playing field voor het bedrijfsleven gegarandeerd is en de Europese energie- en industriesectoren in staat zijn hun bijdrage aan de reductie van broeikasgassen tegen de laagste kosten te verwezenlijken.”

Zie brief van de minister van VROM van 26 mei 2008 aan de Tweede Kamer, TK 2007-2008, 31 209, nr. 29, p. 2 (**prod. St. 72**).

- 13.32 Het voorgaande wordt ook bevestigd in een document van de Europese Commissie dat is gepubliceerd voorafgaande aan de richtlijn op basis waarvan voor het ETS een Europees emissieplafond is ingevoerd, Richtlijn 2009/29/EG. In dit document wordt met betrekking tot het doel van de richtlijn het volgende opgemerkt:

- Ensuring a consistent application of the scope of the Directive across Member States resulting in the elimination of currently existing competitive distortions and creation of a level playing field for all sectors included in the EU ETS.

Zie Commission Staff working document (accompanying document to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87EC, (SEC(2008)53), p. 18.

Adaptatie

Grief 17

- 13.33 De rechtbank gaat er in rechtsoverwegingen 4.16 en 4.18 ten onrechte aan voorbij dat de negatieve effecten van klimaatverandering niet overal op de wereld in gelijke mate worden gevoeld en voorts dat Nederland adaptatiemaatregelen heeft genomen en nog zal nemen om juist de nadelige gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan dan wel te beperken.

Toelichting bij grief 17

- 13.34 Zoals volgt uit het IPCC AR5 Synthesis Report 2014 ondervinden niet alle landen en regio's in de wereld in gelijke mate de negatieve effecten van klimaatverandering:

“Risks are unevenly distributed and are generally greater for disadvantaged people and communities in countries at all levels of development.”

IPCC AR5 Synthesis Report 2014, p. 13.

- 13.35 Daarnaast is van belang dat Nederland, zoals is toegelicht achter 7.7-7.20 van deze memorie, adaptatiemaatregelen heeft genomen en nog zal nemen om juist de negatieve gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan dan wel te beperken.
- 13.36 Dat is uiteraard van belang voor de onderhavige procedure, waarbij Stichting Urgenda op grond van artikel 6:162 BW onder meer een reductiebevel vordert en derhalve getoetst moet worden of het handelen van de Staat zodanig is dat in strijd wordt gehandeld met de maatschappelijke betamelijkheid en hierdoor schade wordt veroorzaakt aan de belangen waar deze Stichting voor opkomt. Naar het oordeel van de Staat gaat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij dat Stichting Urgenda niet aannemelijk heeft gemaakt, laat staan bewezen, dat juist de negatieve effecten van klimaatverandering voor Nederland zodanig zijn dat Stichting Urgenda hierdoor schade lijdt of zal lijden en deze schade door het nemen van de adaptatiemaatregelen als bedoeld in de vorige paragraaf niet wordt ondervangen.

Grief 18

- 13.37 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rechtsoverwegingen 4.71 en 4.75 dat adaptatie van ondergeschikt belang is, de kosten ervan disproportioneel hoog (kunnen) worden en mitigatie het enige werkelijke doeltreffende middel is om het gevaar van klimaatverandering en de daaraan verbonden risico's af te wenden.

Toelichting bij grief 18

- 13.38 Zoals is betoogd achter 7.1-7.6 van deze memorie, volgt uit het IPCC AR5 2014 dat het IPCC het belang van adaptatie onderschrijft en mitigatie en adaptatie ziet als complementaire strategieën om de risico's van klimaatverandering te beperken. Ook uit de artikelen 2.1 en 7 van het Klimaatakkoord van Parijs volgt dat adaptatie wordt gezien als een relevante strategie om de gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan.
- 13.39 Voor Nederland zijn adaptatie en mitigatie onmisbare strategieën, die gezamenlijk moeten worden ingezet. Hoewel de negatieve gevolgen van klimaatverandering zich niet overal op de wereld in gelijke mate (zullen) laten voelen, is de kans aanwezig dat Nederland nu al negatieve gevolgen ondervindt van klimaatverandering. Daarbij is nog van belang op te merken dat door emissies in het verleden en vanwege het beperkte aandeel dat Nederland heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen alsook de aard van het klimaatprobleem – het is een *global commons problem* –, Nederland alleen niet bij machte is (verdergaande) klimaatverandering te voorkomen. Dit brengt

reeds met zich mee dat er een noodzaak bestaat adaptatiemaatregelen te nemen en de kosten ervan moeilijk als (mogelijk) disproportioneel kunnen worden aangemerkt.

- 13.40 Uit hetgeen wordt opgemerkt achter 7.7-7.10 van deze memorie volgt dat Nederland op basis van onderzoek naar de noodzaak om adaptatiemaatregelen te nemen, nationale adaptatieplannen heeft ontwikkeld en op basis daarvan adaptatiemaatregelen neemt en heeft genomen. Daarmee voldoet de Staat aan zijn zorgplicht jegens Stichting Urgenda (en de Nederlandse bevolking en hier gevestigde bedrijven).

Klimaatbeleid

Grief 19

- 13.41 Uit hetgeen de rechtbank overweegt in rechtsoverwegingen 2.71, 4.26, 4.31, 4.70, 4.80 en 4.86 ter zake van het werkprogramma '*Schoon en zuinig*' en de daarin geformuleerde emissiereductiedoelstelling van Nederland voor 2020, volgt dat de rechtbank ten onrechte veel waarde hecht aan de in dit werkprogramma geformuleerde emissiereductiedoelstelling.

Toelichting bij grief 19

- 13.42 In het werkprogramma '*Schoon en zuinig*', van 1 september 2007, heeft Kabinet Balkenende IV aangegeven "[in te zetten] op ambitieuze klimaatdoelen: een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 30% in 2020 (ten opzichte van 1990) is nodig, bij voorkeur in Europees verband."

Zie Werkprogramma '*Schoon en zuinig*', p. 8.

- 13.43 De rechtbank gaat eraan voorbij dat het werkprogramma '*Schoon en zuinig*' tot stand is gekomen in de periode vóór de economische crisis. Mede als gevolg van deze crisis zijn door daaropvolgende kabinetten uiteindelijk andere keuzes gemaakt, waarbij moet worden opgemerkt dat Nederland in 2020 een emissiereductie realiseert van 18-19% ten opzichte van 1990 en zich inmiddels heeft gecommitteerd aan een ambitieuze EU-doelstelling voor 2030 en 2050. Daarnaast is van belang dat destijds – in de periode 2008-2012 – op basis van nationaal recht emissierechten werden verleend aan Nederlandse bedrijven die onder het ETS vielen en Nederland de mogelijkheid had om meer sectoren onder het ETS te brengen dan destijds op basis van EU-recht noodzakelijk was, en Nederland ook de mogelijkheid had minder gratis rechten ter beschikking te stellen aan elektriciteitsbedrijven. Vanaf begin 2013 is – door een verdergaande harmonisatie van EU-recht – deze mogelijkheid vervallen.

Grief 20

- 13.44 De rechtbank overweegt in rechtsoverweging 4.107 van het Vonnis dat er geen rechtsregel bestaat die de Staat voorschrijft om een publieke mededeling te doen of