

**Rechtbank Den Haag, civiel**

Zitting van 2 april 2014

Zaaknummer: HA ZA/C/09/00456689

**Conclusie van antwoord**

inzake

De publiekrechtelijke rechtspersoon

**DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie  
van Infrastructuur en Milieu)**

waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag,

**gedaagde,**

advocaat: mr. G.J.H. Houtzagers

tegen

**STICHTING URGENDA**

waarvan de zetel is gevestigd te Amsterdam,

en 886 anderen,

vertegenwoordigd door Stichting Urgenda,

**eisers,**

advocaat: mr. R.H.J. Cox

Gedaagde, hierna aangeduid als: '**de Staat**', heeft kennisgenomen van de namens eisers, hierna gezamenlijk aangeduid als: '**Urgenda c.s.**' en individueel als respectievelijk: '**Urgenda**' en '**mede-eisers**', uitgebrachte dagvaarding en doet naar aanleiding daarvan voor antwoord het volgende zeggen:

### Leeswijzer

Deze conclusie van antwoord bestaat uit **14** hoofdstukken en kent de volgende opbouw:

Deel 1	Inleiding	blz. 3
2.	Doel procedure	blz. 4
3.	Ontvankelijkheid	blz. 10
4.	Stel- en bewijsplicht	blz. 13
Deel 2	Achtergronden	blz. 14
5.	Klimaatverandering	blz. 14
6.	Internationale context	blz. 17
7.	Nationale context	blz. 33
Deel 3	Aansprakelijkheid Staat. Juridische onderbouwing vordering	blz. 42
8.	Nationaal recht	blz. 43
9.	Volkenrecht	blz. 58
10.	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	blz. 67
11.	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie	blz. 78
12.	Vorderingen Urgenda c.s.	blz. 79
13.	Bewijsaanbod	blz. 88
14.	Conclusie	blz. 88

Bij deze conclusie behoren 15 producties die door de Staat samen met de onderhavige conclusie in geding worden gebracht. Aan het einde van deze conclusie is een overzicht opgenomen van deze producties. De producties die door de Staat in geding worden gebracht worden aangeduid met "St." en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie. De producties die door Urgenda c.s. in geding zijn gebracht worden aangeduid met "U." en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie.

## Deel 1 Inleiding

- 1.1 Dit is een bijzondere procedure. Dat blijkt wel al uit het onderwerp van deze procedure: de reductie van broeikasgassen. De Staat spant zich in om op nationaal en internationaal niveau maatregelen te nemen en te bevorderen dat deze worden genomen, waardoor de hiervoor genoemde reductie plaats vindt. Op die manier kan klimaatverandering (verder) worden tegengegaan, althans zoveel als mogelijk worden beperkt.
- 1.2 Zoals de Staat in deze conclusie van antwoord nog nader zal uiteenzetten, is de Staat echter, anders dan Urgenda c.s., van mening dat een procedure ten overstaan van de Nederlandse burgerlijke rechter niet de plaats is om een discussie te voeren over het antwoord op de vraag op welke wijze en in welk tempo door Nederland welke voor de (nabije) toekomst gewenste emissiereductie dient te worden bereikt. Dat is immers niet een discussie die slechts op nationaal niveau moet worden gevoerd, maar een problematiek die vele internationale dimensies kent, zowel Europees als mondiaal. Voor zover sprake is van een nationale discussie wijst de Staat er op dat het debat omtrent emissiereductie – in ieder geval voor zover het Nederland aangaat – in de Eerste en Tweede Kamer thuishoort en niet in de rechtszaal. Er dienen complexe keuzes te worden gemaakt, die een beleidsmatige en politieke afweging noodzakelijk maken. Een rechterlijke beoordeling past daar niet in omdat dan zou worden ingegrepen in het democratisch besluitvormingsproces dat ten grondslag ligt de vaststelling van een emissiedoelstelling voor de komende decennia. Daarmee komt de in Nederland geldende *Trias Politica* in gevaar.
- 1.3 De Staat wijst er verder op dat de internationale discussie om in vervolg op het Kyoto-Protocol tot nieuwe Europese en mondiale afspraken te komen volop in beweging is. Ook die discussie is complex, mede omdat rekening moet worden gehouden met door het *International Panel on Climate Change* (IPCC) gesignaleerde onzekerheden. Het is van groot belang dat de mitigerende maatregelen die Nederland nu en in de toekomst neemt, passen in die internationale en Europese context. Alleen dan kunnen de Nederlandse maatregelen op mondiaal niveau een optimaal effect hebben. Klimaatverandering is immers niet zozeer een nationaal of lokaal als wel een mondiaal probleem.
- 1.4 In dit verband is het bovendien van belang te constateren dat hetgeen Urgenda c.s. in deze procedure met een beroep op internationale afspraken door tussenkomst van de nationale rechter wensen te bewerkstelligen, niet door tussenkomst van de burgerlijk rechter kan worden afgedwongen. De internationale afspraken waarop Urgenda c.s. een beroep doet, zoals neergelegd in - onder andere - het Kyoto-Protocol en de op basis daarvan gemaakte afspraken tussen staten, zijn niet (rechtstreeks een ieder) bindend in de zin van het internationaal recht en ook niet in de zin van de artikelen 93

en 94 Grondwet. Geen van de andere bepalingen waarop Urgenda c.s. een beroep doen bevatten bepalingen als bedoeld in de artikelen 93 en 94 Grondwet.

- 1.5 Het beroep van Urgenda c.s op de onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek faalt omdat er door de Staat niet onrechtmatig wordt gehandeld. Sterker nog, de inspanningen van de Staat zijn nu juist gericht op het nemen en bevorderen van maatregelen waardoor er een reductie van de emissie van broeikasgassen plaatsvindt. Daar komt bij dat voor zover Urgenda c.s. zich op het nationale recht baseren deze stellingen bij herhaling niet op adequate wijze worden onderbouwd. De Staat constateert dan ook dat de vorderingen die Urgenda c.s. in deze procedure pretenderen ook om die reden moeten worden afgewezen.
- 1.6 Tegen deze achtergrond merkt de Staat in deze conclusie van antwoord in reactie op de dagvaarding van Urgenda c.s. het volgende op.

## 2 Doel procedure

*Wat willen Urgenda c.s. met de onderhavige procedure bereiken?*

- 2.1 Urgenda c.s. hebben de Staat bij dagvaarding van 20 november 2013 gedagvaard vanwege, zo betogen Urgenda c.s., de niet (langer) te rechtvaardigen nalatigheid van de Staat om een (proportioneel) adequaat klimaatbeleid te voeren en de vermeende gevolgen hiervan, te weten: de rechtsschending die van dit gebrek aan verduurzaming het gevolg is.<sup>1</sup> Urgenda c.s. stellen zich op het standpunt dat het noodzakelijk is dat de Staat de "CO<sub>2</sub>-emissies vanuit het Nederlandse grondgebied al uiterlijk per 2020 verregaand zal hebben gereduceerd om aldus het risico van een 'gevaarlijke' klimaatverandering te voorkomen of in ieder geval te verkleinen".

Zie dagvaarding, achter 280.

- 2.2 Urgenda c.s. vorderen in dat kader, blijkens het petitum van de dagvaarding:
- a) een verklaring voor recht dat de Nederlandse Staat onrechtmatig handelt jegens Urgenda c.s. indien de Staat niet de omvang van de broeikasgas-emissies in Nederland per 2020 met 40%, althans met minimaal 25%, zal zijn gereduceerd ten opzichte van 1990;
  - b) een bevel inhoudende een verplichting van de Staat om de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig te (doen) beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990; althans de Staat te

<sup>1</sup> Zie dagvaarding, achter 32.

bevelen om binnen 6 maanden aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen en bijbehorende budgetten (met informatie over te verwachten maatschappelijke baten en besparingen) voor te leggen waarmee een zodanige reductie van de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zal worden gerealiseerd dat de omvang daarvan per 2020 met 40% althans met minimaal 25%, zal zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990.

- 2.3 De Staat merkt op dat het petitum van de dagvaarding afwijkt van hetgeen Urgenda c.s. elders in dagvaarding als vordering omschrijven. Zo merken Urgenda c.s. achter 45 van de dagvaarding op dat belangrijkste eis van Urgenda c.s. is dat uw rechtbank de Staat beveelt "om de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies zodanig te reduceren dat het Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissieniveau in 2020 met 40% zal zijn verminderd ten opzichte van het Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissieniveau in 1990".

Zie dagvaarding, achter 45. Zie in vergelijkbare zin achter 215 van de dagvaarding en de hoofdstukken 5.1 en 7 van de dagvaarding.

- 2.4 Dat is niet zonder belang, aangezien er meer broeikasgassen zijn dan enkel en alleen koolstofdioxide. Naast koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) zijn dat onder andere methaan (CH<sub>4</sub>), lachgas (N<sub>2</sub>O) en fluorhoudende gassen (HFK's, PFK's en SF<sub>6</sub>). Uit door het Planbureau voor de Leefomgeving gepubliceerde cijfers volgt dat CO<sub>2</sub> voor ruim 50 procent bijdraagt aan het broeikaseffect, methaan voor 20 procent en lachgas en fluorbevattende gassen nog minder.<sup>2</sup> Door in het petitum de nadruk te leggen op broeikasgassen – en de vordering niet te beperken tot een reductie van CO<sub>2</sub> – vorderen Urgenda c.s. dus meer dan enkel en alleen de reductie van CO<sub>2</sub>.

Urgenda c.s. zijn zich gezien hetgeen wordt opgemerkt achter 361 en 362 van de dagvaarding bewust van het verschil tussen CO<sub>2</sub> en broeikasgassen, maar dit heeft er niet toe geleid dat er een verschil bestaat tussen de vordering als omschreven achter 45 van de dagvaarding en het petitum.

- 2.5 Uitgaande van het voorgaande zal de Staat in het navolgende, tenzij anders is aangegeven, uitgaan van een reductiedoelstelling die Urgenda c.s. voorstaan van broeikasgassen per 2020 van 25 tot 40% ten opzichte van 1990.

*De reductiedoelstelling die Urgenda c.s. bepleiten*

<sup>2</sup> Zie: Planbureau voor de Leefomgeving, Dossier Klimaatverandering, *Veelgestelde vragen*, blz. 1 (prod. U. 10); Klimaatportaal, Inleiding, *Oorzaken van klimaatverandering*, <http://www.klimaatportaal.nl/pro1/general/start.asp?i=2&j=2&k=1&p=0&itemid=49&folder=Oorzaken&title=Inleiding> (21 maart 2014).

- 2.6 Urgenda c.s. vinden het halen van de reductiedoelstelling voor broeikasgassen van 25 tot 40% van groot belang omdat bij het niet voldoen door Nederland (en de Europese Unie) aan deze doelstelling, de samenleving wordt blootgesteld aan "de potentiële catastrofale gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering, althans dragen zij daaraan bij".

Zie dagvaarding, achter 27.

- 2.7 Daarnaast merken Urgenda c.s. op dat het halen van deze reductiedoelstelling in 2020 van groot belang is omdat "het gevolg van de tweegraden doelstelling is dat de wereld als zij niet reduceert en met het huidige emissieniveau doorgaat, al rond 2030 de 450 ppm-grens zal hebben bereikt en dus nog slechts 20 jaar gebruik kan maken van fossiele brandstoffen".<sup>3</sup>

Zie dagvaarding, achter 23. Het valt overigens op dat Urgenda c.s. hier stellen dat het nodig is dat "de wereld" haar emissieniveau zo snel mogelijk doet dalen. Urgenda c.s. wijzen in dit verband dus niet specifiek naar Nederland of, waar het Urgenda betreft, de natuurlijke en/of rechtspersonen waarvoor zij opkomt.

Urgenda c.s. laten na aan te geven waarop de stelling dat rond 2030 de 450 ppm-grens zal zijn bereikt en de geschetste consequentie daarvan, te onderbouwen. De Staat zal hier nader op ingaan achter 4.1-4.2.

- 2.8 Volgens Urgenda c.s. is het evident onmogelijk om van de ene dag op de andere dag het gebruik van fossiele brandstof te staken en over te schakelen op een andere, CO<sub>2</sub>-vrije energievoorziening. Daar is extra tijd voor nodig, die kan worden verkregen als de wereld haar huidige emissieniveau nu al zo snel en zo veel mogelijk zal minderen.<sup>4</sup>
- 2.9 Bovendien is een verre gaande emissiereductie vóór het jaar 2020 volgens Urgenda c.s. noodzakelijk omdat dit de enige manier is om de "energietransformatie betaalbaar te houden".

Zie dagvaarding, achter 24.

*De stijging van de mondiale temperatuur met 2 graden Celsius is onwenselijk*

- 2.10 Ook de Staat stelt zich, net zoals Urgenda c.s., op het standpunt dat een stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur met meer dan 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële niveau onwenselijk is. Dat blijkt ook uit het niet juridisch bindende *Copenhagen Accord* (prod. U. 28), aan de totstandkoming waarvan Nederland heeft

<sup>3</sup> Zie dagvaarding, achter 23.

<sup>4</sup> Zie dagvaarding, achter 23.

meegewerkt, en dat kan worden gekwalificeerd als “een stap op weg naar internationale afspraken om de mondiale temperatuurstijging onder 2 graden Celsius te houden”.

Zie brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 december 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 793, nr. 24, blz. 2.

Zie ook de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 februari 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 793, nr. 33, blz. 2.

2.11 In het *Copenhagen Accord* wordt in dit verband vermeld:

“[...] recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius”.

2.12 Nederland baseert het streven om de mondiale temperatuurstijging onder 2 graden Celsius te houden, zoals het *Copenhagen Accord* aangeeft, op het *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: Synthesis Report*, van het IPCC:

“Confidence has increased that a 1 to 2° C increase in global temperature above 1990 levels (about 1.5 to 2.5° C above pre-industrial) poses significant risks to many unique and threatened systems including many biodiversity hotspots.”  
[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/spms5.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms5.html)

Zie in dit verband ook de dagvaarding, achter 208.

2.13 De doelstelling van een stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur met niet meer dan 2 graden is inmiddels neergelegd in de niet juridisch bindende *Cancon Agreements* (prod. U. 31). De Conferentie van de Partijen:

“Further recognizes that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required according to science, and as documented in the Fourth Assessment Report of the International Panel on Climate Change, with a view to reducing global greenhouse gas emissions so as to hold the increase in global average temperature below 2° C above pre-industrial levels, and that Parties should take urgent action to meet this long-term goal, consistent with science and on the basis of equity [...]” (blz. 3).

*The Cancun Agreements: Outcome of the work of the ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Decision 1/CP.16*:  
<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>, zoals ook geciteerd in de Dagvaarding, achter 210.

Zie in dit verband ook de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 december 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30 495, nr. 12, blz. 2.

- 2.14 Ook Nederland streeft tegen de achtergrond van deze doelstelling naar een aanzienlijke emissiereductie. In dat kader is van belang op te merken dat a) Nederland verwacht te voldoen aan de emissiereductiedoelstelling die voor Nederland voortvloeit uit het Kyoto-Protocol (Trb. 1999, 110) over de periode 2008 tot en met 2012 (zie achter 6.12 van deze conclusie), en b) Nederland heeft ingestemd met een reductiedoelstelling voor de Europese Unie voor de periode 2013-2020, van 20% in het jaar 2020. Dat laatste is het gevolg van de totstandkoming, eind 2012, in Doha, van het *Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9* (Trb. 2013, 44) (**prod. St. 1**). De Europese Unie en diverse landen, waaronder Noorwegen, Oekraïne, Kazachstan, IJsland en Australië, hebben aangegeven dit amendement goed te willen keuren (conform de daarvoor geldende nationale procedures). De meeste van deze landen, waaronder de Europese Unie, hebben toegezegd een reductiepercentage te zullen realiseren van 20% ten opzichte van 1990. Noorwegen levert een grotere reductie; Australië en Kazachstan een kleinere reductie ten opzichte van 1990. Hierdoor levert de gezamenlijke inspanning van de deelnemende landen in 2020 een gemiddelde reductie op van 18 procent van hun emissies van broeikasgassen ten opzichte van 1990.

Zie brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 maart 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 793, nr. 76, blz. 2.

- 2.15 De nationale ratificatieprocedure ten aanzien van dit amendement wordt momenteel voorbereid. Zoals eerder opgemerkt, zal Nederland ook voor deze tweede verplichtingsperiode – 2013 tot en met 2020 – voldoen aan de emissiereductiedoelstelling.

Zie nader over de emissiereducties die in Nederland zijn gerealiseerd dan wel worden verwacht, achter 6.12-6.17.

- 2.16 Nederland buigt zich inmiddels over de wijze waarop ook na 2020 emissiereducties kunnen worden gerealiseerd en zet zich binnen de Europese Unie en daarbuiten, bijvoorbeeld in het kader van de onderhandelingen over een nieuw mondiaal akkoord, als opvolger van het Kyoto-Protocol en het Doha-amendement, in voor een ambitieuze reductiedoelstelling.

Zie onder meer: Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen, oktober



2013 (hierna: **Klimaatagenda 2013**), blz. 16-18. (prod. St. 2) en PBL, Greenhouse Gas Emission Reduction Targets for 2030. Conditions for an EU Target of 40%, 2012, blz. 6 (prod. U. 46).

- 2.17 Nederland stelt zich, in overeenstemming met het streven van de Europese Unie, als doel 40% reductie te realiseren in 2030 – 10 jaar later dan in de doelstelling van Urgenda c.s. – in vergelijking met 1990.

Zie Klimaatagenda 2013, blz. 18 en 20. (prod. St. 2)

Dat zou moeten gebeuren middels de tussenstap waarbij in 2020 20% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt gerealiseerd en 30% wanneer andere landen zich vastleggen op vergelijkbare doelen.

Klimaatagenda 2013, blz.17, noot 14. Zie in vergelijkbare zin PBL, Greenhouse Gas Emission Reduction Targets for 2030. Conditions for an EU Target of 40%, 2012, blz. 6 (prod. U. 46).

- 2.18 Gezien het voorgaande erkent de Staat het belang van de aanpak van de uitstoot van broeikasgassen en is het ook in dat kader dat Nederland verwacht te voldoen aan zijn internationale verplichtingen, zoals die voor Nederland voortvloeien uit het Kyoto-Protocol en die inhouden dat Nederland over de periode 2008-2012 6% minder broeikasgassen uitstoot dan in 1990. Daarnaast zet Nederland zich samen met de EU in om, zoals hierboven reeds kort is gememoreerd, ook in de periode tot 2020 en daarna een aanzienlijke emissiereductie te komen; 40% in 2030 en 30% in 2020 als andere landen, buiten de Europese Unie, tot vergelijkbare reducties komen (anders 20%). Een en ander brengt met zich dat niet kan worden volgehouden dat de Staat op enigerlei wijze onrechtmatig handelt jegens Urgenda c.s. (zie hierover nader achter 8.1 e.v. van deze conclusie).
- 2.19 Urgenda c.s. staan, zoals eerder opgemerkt, een andere emissiedoelstelling voor dan de Staat en vorderen in dat kader onder meer een bevel tot emissiereductie. Onder verwijzing naar onder meer het arrest van de Hoge Raad van 21 maart 2003, NJ 2003/691 (m.nt. T. Koopmans) en AB 2004/39 (m.nt. Ch. Backes) (Waterpakt) merkt de Staat nu reeds op dat het door Urgenda c.s. gevorderde bevel tot emissiereductie niet toewijsbaar is. De Staat zal een en ander nader uitwerken achter 12.4 van deze conclusie van antwoord, maar wijst in dat kader op de afwijzing door de Tweede Kamer van de door de Partij van de Dieren op 14 november 2012 in de Tweede Kamer ingediende motie inhoudende dat de regering al die maatregelen dient te nemen die nodig zijn om in 2020 een emissiereductie van broeikasgassen te realiseren van 40% (prod. U. 4). Slechts 6 leden van de Tweede Kamer stemden vóór deze motie. 138 stemden tegen (prod. U. 5). Op 15 januari en 20 februari 2014 is er opnieuw in de Tweede Kamer gedebatteerd over het klimaatbeleid. Daarbij zijn ook diverse moties ingediend, overigens geen van allen aandringend op een emissiereductiedoelstelling

zoals Urgenda c.s. die voorstaan.<sup>5</sup> Het voorgaande onderschrijft het belang van de politieke en beleidsmatige discussies die met betrekking tot ingrijpende onderwerpen als in de onderhavige procedure aan de orde, gevoerd moeten worden. Die discussies horen vanwege de aard van de te nemen beslissingen – en de consequenties ervan – naar het oordeel van de Staat primair thuis in de Tweede Kamer en dienen niet belemmerd te worden door een oordeel van de rechter.

- 2.20 Zoals Urgenda c.s. zelf aangeven zijn de overige vorderingen van Urgenda c.s. gerelateerd aan de eis tot oplegging aan de Staat van een emissiereductiedoelstelling. De Staat zal gemotiveerd betogen dat ook de gevorderde verklaring voor recht inhoudende dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Urgenda c.s. door een andere emissiereductiedoelstelling te hanteren dan die Urgenda c.s. voorstaan, dient te worden afgewezen. Hetzelfde geldt voor het gevorderde bevel tot het voorleggen aan het parlement van een door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen, met bijbehorende budgetten, waarmee de door Urgenda c.s. gewenste emissiereductie in 2020 “zal worden gerealiseerd”.

Zie petitum van de dagvaarding, achter 2.

- 2.21 De Staat zal in het navolgende nader ingaan op de stellingen van Urgenda c.s. alsmede het door Urgenda c.s. gevorderde. Ook zal de Staat het voorgaande nader uitwerken. Voordat hieraan wordt toegekomen zal echter eerst worden ingegaan op de vraag of Urgenda en de mede-eisers ontvankelijk zijn in hun vorderingen en zal ook stil worden gestaan bij de vraag of Urgenda c.s. hebben voldaan aan hun stel- en bewijsplicht.

### **3 Ontvankelijkheid**

- 3.1 In de inleidende dagvaarding stelt Urgenda dat zij zowel voor zichzelf als in hoedanigheid van procesgevolmachtigde en vertegenwoordiger voor de 886 natuurlijke personen optreedt die zijn vermeld op bijlage A van de dagvaarding.
- 3.2 Urgenda betoogt, voor zover zij opkomt voor zichzelf, met haar vorderingen 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

<sup>5</sup> Voor een overzicht van moties, zie:

[http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/plenaire\\_vergaderingen/details/index.jsp?date=21-01-2014#2014A00186](http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/plenaire_vergaderingen/details/index.jsp?date=21-01-2014#2014A00186) alsook

<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014Z03299&did=2014D06533>. Zie verder achter 12.14-12.15 van deze conclusie.

veroorzaakte opwarming en klimaatverandering in gevaar zullen worden gebracht.”

Zie dagvaarding, achter 48.

- 3.3 Urgenda verwijst in dat verband naar haar hoofddoel op grond van haar statuten, te weten:

“het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, te starten in Nederland.”<sup>6</sup>

- 3.4 Urgenda stelt dat de belangen die zij behartigt worden geschonden door de nalatigheid van de Staat om een (proportioneel) adequaat klimaatbeleid te voeren en tegen de rechtsschending die van dit gebrek aan verduurzaming het gevolg zal zijn.

- 3.5 Urgenda is van oordeel dat het belang van een ‘duurzame samenleving’ niet slechts een ideëel belang is. Het zijn ook de (collectieve) belangen van huidige en toekomstige generaties. Duurzaamheid brengt, aldus Urgenda, naar zijn aard mee dat het ook gaat om de belangen van toekomstige generaties. Urgenda beroept zich in het kader van de mogelijkheid om in rechte op te komen voor toekomstige generaties, op een uitspraak van de rechtbank ‘s-Gravenhage van 2 mei 2001 (Greenpeace e.a./Staat).<sup>7</sup> In deze uitspraak was de rechtbank van oordeel dat op grond van artikel 3:305a BW kan worden opgekomen voor de belangen van toekomstige generaties.

- 3.6 In deze uitspraak was het belang waarvoor eiseressen opkwamen echter voldoende concreet om eiseressen in het licht van artikel 3:305a BW ontvankelijk te oordelen in hun vordering. Het is zeer de vraag of daarvan in deze procedure ook sprake is. Het belang waarvoor Urgenda in deze procedure opkomt is volgens Urgenda gelegen in

“de bescherming van de belangen van onze kinderen, kleinkinderen en de generaties Nederlanders na hen.”

Zie dagvaarding, achter 42.

Dit belang is in tegenstelling tot hetgeen aan de orde was in de uitspraak van de rechtbank Den Haag, niet afgebakend en derhalve niet concreet.

- 3.7 Daarnaast doet Urgenda het in haar dagvaarding voorkomen dat zij niet alleen de belangen van huidige en/of toekomstige generaties Nederlanders bij een duurzamere samenleving behartigt, maar ook de belangen van staten en de huidige en/of

<sup>6</sup> Statuten Urgenda (prod. U. 1).

<sup>7</sup> Rechtbank s-Gravenhage, 2 mei 2001, ECLI:NL:RBSGR:2001:AB1369 en JM 2001/127 met annotatie door Lambers.

toekomstige generaties van deze staten, waarbij niet is aangegeven of er op dit punt nog een beperking geldt; alle staten of alleen Europese of Afrikaanse? Urgenda lijkt zelfs in haar dagvaarding te suggereren dat zij opkomt voor de belangen van de ecosystemen van de planeet en de mensheid.<sup>8</sup>

- 3.8 Uit de statuten volgt echter niet dat Urgenda tot doel heeft de belangen van huidige en/of toekomstige generaties van andere staten bij een duurzamere samenleving te behartigen. Dat volgens Urgenda met "te starten in Nederland" is bedoeld dat de belangen die Urgenda zich aantrekt niet uitsluitend Nederlandse belangen zijn, doet aan het voorgaande niet af.<sup>9</sup> Nergens uit de doelomschrijving dan wel uit de beschrijving op welke wijze Urgenda haar doelen wenst te bereiken in de statuten kan immers worden opgemaakt dat Urgenda inderdaad opkomt voor belangen van inwoners van andere staten bij een duurzamere samenleving. De aanvulling "te starten in Nederland" lijkt juist te beogen dat de belangen waar Urgenda zich op richt Nederlandse belangen zijn. Indien Urgenda ook belangen van inwoners van andere staten zou hebben beoogd, zou zij dit wel expliciet in de statuten hebben opgenomen. Daarnaast heeft Urgenda in haar brief aan de Staat van 12 november 2012 (prod. U. 2) zelf aangegeven dat zij Nederland sneller duurzaam wil maken, zodat ook toekomstige generaties Nederlanders veilig en in welvaart in Nederland zullen kunnen leven. Urgenda heeft naar het oordeel van de Staat dan ook niet aannemelijk gemaakt dat zij belangen van inwoners van andere staten bij een duurzamere samenleving behartigt.
- 3.9 Gezien het voorgaande is Urgenda naar het oordeel van de Staat niet-ontvankelijk in haar vordering voor zover zij daaraan ten grondslag legt dat de Staat onrechtmatig handelt jegens andere staten dan wel huidige en/of toekomstige inwoners van deze staten, indien de Staat niet de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig beperkt en/of doet beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25%, zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990.

*Urgenda in hoedanigheid van procesgevolmachtigde en vertegenwoordiger*

- 3.10 Uit de inleidende dagvaarding volgt, zoals reeds opgemerkt achter 3.1 dat Urgenda niet alleen voor zichzelf, maar ook in hoedanigheid van procesgevolmachtigde en vertegenwoordiger van 886 natuurlijke personen die zijn vermeld op bijlage A van de dagvaarding optreedt. Urgenda heeft nagelaten volmachten te overleggen waaruit volgt dat Urgenda optreedt als procesgevolmachtigde en vertegenwoordiger van deze natuurlijke personen. De Staat verzoekt om overlegging van de volmachten. Bij

<sup>8</sup> Zie achter 180 van de dagvaarding. Zie in deze zin ook hetgeen Urgenda c.s. opmerken achter 173 van de dagvaarding.

<sup>9</sup> Zie achter 61 van de inleidende dagvaarding.

gebreke daarvan betwist de Staat dat Urgenda bevoegd is namens de in bijlage A van de dagvaarding genoemde 886 natuurlijke personen op te treden.

*Tussenconclusie*

- 3.11 Urgenda is naar het oordeel van de Staat niet-ontvankelijk in haar vordering voor zover zij daaraan ten grondslag legt dat de Staat onrechtmatig handelt jegens andere staten dan wel huidige en/of toekomstige inwoners van die staten. Verder heeft Urgenda, door na te laten volmachten te overleggen waaruit volgt dat Urgenda optreedt als procesgevolmachtigde en vertegenwoordiger van de in bijlage A van de dagvaarding genoemde natuurlijke personen, niet aangetoond bevoegd te zijn namens deze personen op te treden.

#### **4 Stelplicht en bewijslast**

- 4.1 Urgenda c.s. hebben een zeer uitvoerige dagvaarding aangeleverd met daarbij 51 producties. Geconstateerd moet worden dat Urgenda c.s. op diverse plaatsen in de dagvaarding stellingen betrekken en standpunten innemen zonder aan te geven waarop deze zijn gebaseerd dan wel zonder enige verdere onderbouwing. Zo ontbreken met enige regelmaat literatuurverwijzingen of anderszins, waardoor het voor de Staat niet of nagenoeg onmogelijk is na te gaan of de stelling die Urgenda c.s. betrekken is gebaseerd op juiste gegevens. Ter illustratie verwijst de Staat naar de navolgende paragrafen van de dagvaarding, waarbij zij opgemerkt dat de Staat zich in het navolgende overzicht beperkt tot die standpunten en stellingen die voor het onderwerp van deze procedure van belang zijn omdat zij de essentie weergeven van hetgeen Urgenda c.s. betogen dan wel de onderbouwing zouden moeten leveren van de standpunten van Urgenda c.s.:
- paragraaf 16: "De emmer met CO<sub>2</sub>-emissies is door de historische en huidige emissies al ver gevuld (tot 400 ppm), maar het zijn de emissies van morgen en overmorgen [...] die bepalen of de grens van 450 ppm (en de bijbehorende verwachte temperatuuroverschrijding van 2 graden) wordt overschreden [...]".
  - paragraaf 22: "Genoemde instellingen concluderen op basis van de beschikbare wetenschap dat met de huidige falende aanpak, de gemiddelde temperatuur op aarde deze eeuw niet 2 maar 4 en mogelijk zelfs 5 graden Celsius zal stijgen [...]". De gevolgen daarvan zullen [...] potentieel catastrofaal zijn voor de menselijke samenleving.
  - paragraaf 23: "Het halen van de reductiedoelstelling van 25 tot 40% in 2020 is van groot belang omdat het gevolg van de tweegraden doelstelling is dat de wereld, als zij niet reduceert en met het huidige emissieniveau doorgaat, al rond 2030 de 450 ppm-grens zal hebben bereikt en dus nog slechts 20 jaar gebruik kan maken van fossiele brandstoffen [...]".

- paragraaf 23: "Die extra tijd wordt verkregen als de wereld haar huidige emissieniveau nu al zo snel en zoveel mogelijk zal minderen; dan duurt het veel langer dan 20 jaren voor de wereld haar 'koolstofbudget' heeft opgebruikt."
- paragraaf 28: "De noodzaak te realiseren reductiedoelstelling van 25 tot 40% vóór 2040 is tussen de verdragsluitende staten bij het VN-Klimaatverdrag vastgelegd [...]."
- paragraaf 87: "In 2013 bevindt de CO2-concentratie zich op het niveau van 400 ppm, oftewel 100 ppm boven de maximale concentratiewaarde van de afgelopen 650.000 jaar en zelfs 120 ppm boven de maximale waarde van de afgelopen 10.000 jaar, de periode waarin de menselijke samenleving als het ware geciviliseerd heeft kunnen geraken."
- Paragraaf 113: "Die status blijkt uiteraard ook uit het feit dat alle landen de IPCC rapporten tot uitgangspunt nemen bij het formuleren van klimaatbeleid, alle nationale en internationale institutionele instellingen dat ook doen en ook rechtscolleges in de wereld in klimaatzaken de IPCC-bevindingen tot uitgangspunt nemen."
- Paragraaf 196: "Het in het Kyoto-protocol vastgelegde gezamenlijke reductiedoel van de Annex 1-landen is waarschijnlijk bereikt. De belangrijkste reden daarvoor is de economische terugval van Oost-Europese landen na het einde van de Koude Oorlog en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Het niveau van de emissies van de Oost-Europese landen was in 2006 zelfs minder dan 63% van het niveau van 1990, terwijl de emissies van de overige geïndustrialiseerde landen juist met bijna 2% waren gestegen ten opzichte van het niveau van 1990. Het wegvallen van de CO2 emissies in Oost-Europese landen heeft tot gevolg gehad dat daar veel emissieruimte = emissierechten ongebruikt bleef."

*Tussenconclusie:*

- 4.2 Door het ontbreken van een nadere onderbouwing van bovenstaande – en andere – stellingen dan wel een voldoende nauwkeurige literatuurverwijzing of bronvermelding bij deze stellingen voldoen Urgenda c.s. niet aan de op hen rustende stelplicht.

## **Deel 2 Achtergronden**

### **5 Klimaatverandering**

- 5.1 De Staat is met Urgenda c.s. van oordeel dat er een klimaatverandering plaatsvindt en voorts, in overeenstemming met de Summary for Policymakers bij het Vijfde Assessment Report van het IPCC van 27 september 2013 (hierna: **Summary for Policymakers AR5**) (prod. U. 6), dat het uiterst waarschijnlijk is dat de mens de

belangrijkste oorzaak is van de waargenomen opwarming sinds het midden van de 20ste eeuw.<sup>10</sup> De Staat onderschrijft ook de overige bevindingen van het IPCC, maar merkt met nadruk op ook de onzekerheden over te nemen die de IPCC signaleert met betrekking tot de analyses en modelberekeningen die in het kader van de rapporten van de IPCC zijn uitgevoerd en de daarop gebaseerde conclusies, constatering en bevindingen, waaronder die met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering<sup>11, 12</sup> Hetzelfde geldt met betrekking tot de gradaties die de IPCC aanbrengt in haar rapporten met betrekking tot het bewijs voor deze conclusies, constatering en bevindingen.<sup>13</sup> Het voorgaande is niet zonder belang aangezien de Staat – althans de betrokken bewindspersonen – bij de formulering en uitvoering van klimaatbeleid rekening moeten houden met deze onzekerheden en de gradaties die de IPCC hanteert met betrekking tot de in haar rapporten neerlegde conclusies, bevindingen en constatering. Onzekerheid is geen reden om niets te doen, maar maakt het voor de Staat noodzakelijk om die maatregelen te nemen die ongeacht de onzekerheden die bestaan gunstig zijn voor klimaatmitigatie en –adaptatie en die tevens haalbaar en kosteneffectief zijn (“no regret measures”).

- 5.2 Urgenda c.s. zijn zich gezien hetgeen wordt opgemerkt achter 115-117 en 122-125 van de dagvaarding ook bewust van deze door de IPCC gesignaleerde onzekerheden en geven zich gezien hetgeen wordt opgemerkt in de dagvaarding ook rekenschap van deze onzekerheden. Wel zijn Urgenda c.s. op een aantal punten erg stellig en presenteren zij data alsof er geen discussie bestaat over deze data en hetgeen daar aan analyses aan ten grondslag ligt. Een voorbeeld hiervan is het verband dat Urgenda c.s. achter onder meer 16 en 20 van de dagvaarding leggen tussen het streven van veel landen de gemiddelde temperatuurstijging op aarde tot maximaal 2° C boven het pre-industriële niveau te beperken en een CO<sub>2</sub>-concentratiegrens van 450 ppm,

Urgenda c.s. hanteren elders in de dagvaarding een concentratiegrens van 450 ppm CO<sub>2</sub>-equivalenten (CO<sub>2</sub>-eq), hetgeen wil zeggen dat wordt uitgegaan van een concentratiegrens van 450 ppm voor alle broeikasgassen tezamen<sup>14</sup>, waaronder CO<sub>2</sub> (zie dagvaarding, achter 361-362),

<sup>10</sup> Zie IPCC, Summary for Policy Makers, in Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the IPCC, blz. 15. Zie verder Klimaatagenda 2013, blz. 5-6 en 9, en beantwoording kamervragen De Graaf en Beertema, Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Aanhangsel, nr. 760, blz. 2.

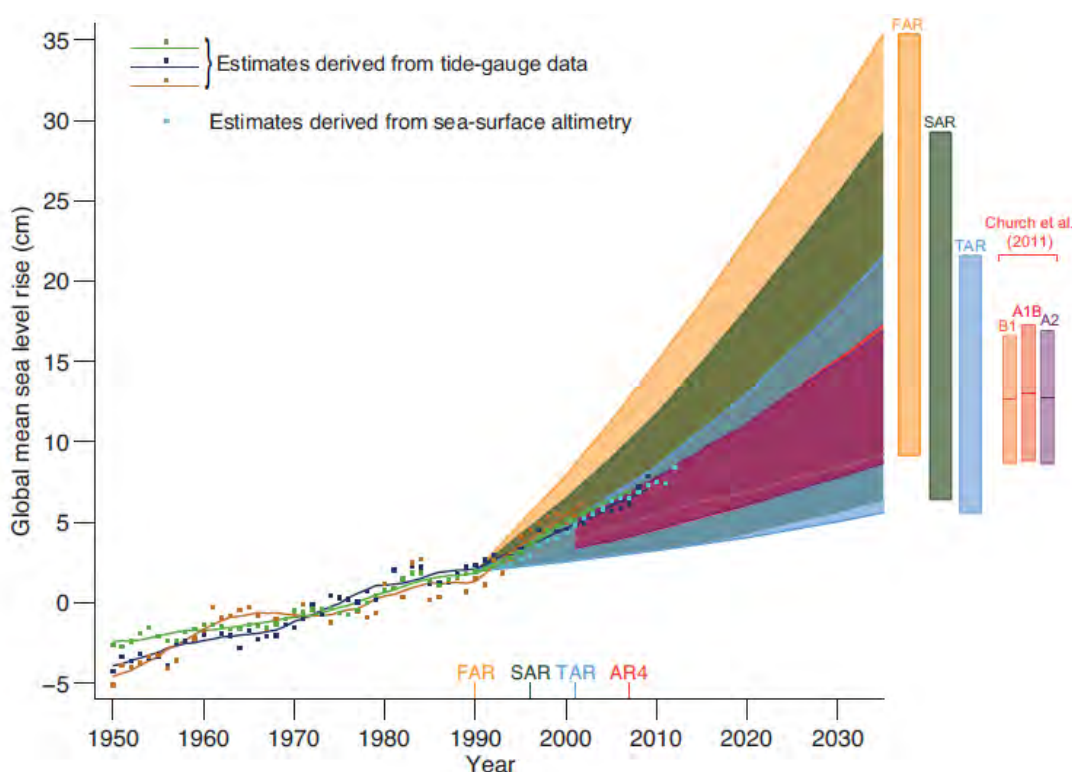
<sup>11</sup> Zie in deze zin ook: Yuan Wang e.a., Asian pollution climatically modulates mid-latitude cyclones following hierarchical modelling and observational analysis, *Nature Communications* 21 januari 2014 (<http://www.nature.com/ncomms/2014/140121/ncomms4098/abs/ncomms4098.html>).

<sup>12</sup> De IPCC geeft in de Summary for Policymakers AR5 aan welke mate van (on)zekerheid er geldt voor in dit rapport gedane constatering en bevindingen. Zie blz. 1 en voetnoot 2 van dit rapport.

<sup>13</sup> Zie Summary for Policymakers AR5, blz. 1 en voetnoot 1.

<sup>14</sup> Zoals Urgenda c.s. terecht opmerken in noot 35 van de dagvaarding worden de emissies van broeikasgassen niet zonder meer bij elkaar opgeteld. Bij de optelling wordt rekening gehouden met de verschillen in broeikaswerking van de verschillende stoffen. Deze broeikaswerking wordt uitgedrukt in Global Warming Potential (GWP) factoren. Met deze factoren kan de emissie van broeikasgassen anders dan van koolstofdioxide in CO<sub>2</sub> equivalent wordt uitgedrukt. De GWP-factor voor CO<sub>2</sub> is gelijkgesteld aan één. De broeikasgaswerking van andere stoffen wordt hieraan gerelateerd. Zie nader hierover IPCC, Third assessment

die, aldus Urgenda c.s., gerealiseerd moet worden wil de twee gradendoelstelling haalbaar zijn. De Staat bestrijdt, zoals eerder opgemerkt, noch het plaatsvinden van klimaatverandering noch de noodzaak om tot emissiereductie te komen, maar wijst in het kader van het voorgaande wel op de onzekerheden die de IPCC signaleert met betrekking tot klimaatverandering en de gevolgen ervan. Illustratief is de onderstaande figuur uit de bijdrage van IPCC Working Group I aan Vijfde Assessment Report van het IPCC.<sup>15</sup> Deze figuur laat de onzekerheid zien in de prognose van de zeespiegelstijging, een voor Nederland belangrijk gevolg van klimaatverandering.



**Figure 1.10** | Estimated changes in the observed global annual mean sea level (GMSL) since 1950 relative to 1961–1990.

- 5.3 De bevindingen van (onder meer) het IPCC zijn voor Nederland reden geweest om een klimaatbeleid te formuleren en in dat kader maatregelen te nemen en voor te bereiden. Dat beleid en de daarmee samenhangende maatregelen staan niet op zich en moeten geplaatst worden in een internationale en Europese context. Klimaatverandering is immers geen lokaal, maar een mondiaal probleem. In dat kader merkt de Staat het volgende op.

report: Climate Change 2001 (TAR), Synthesis Report, Technical Summary of the Working Group I Report, blz. 46-47 en de daar opgenomen tabel 3 ([http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/vol4/english/pdf/wg1ts.pdf](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/pdf/wg1ts.pdf)).

<sup>15</sup> De figuur is afkomstig uit de IPCC Working Group I Contribution to AR5, blz. 137 (<http://www.climatechange2013.org/>).



*Tussenconclusie*

- 5.4 De Staat bestrijdt niet dat er een klimaatverandering plaatsvindt en onderschrijft de bevindingen van het IPCC, inclusief de onzekerheden die door de IPCC worden gesignaleerd met betrekking tot de analyses en modelberekeningen die zijn uitgevoerd, onder meer met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering.

**6 Internationale context**

- 6.1 Om klimaatveranderingen tegen te gaan zijn, zoals hieronder zal worden aangegeven, diverse internationale instrumenten tot stand gekomen om te komen tot emissiereductie. Zoals zal worden toegelicht kennen niet al deze internationale instrumenten duidelijke emissiereductiedoelstellingen. Voor zover de staten wel tot dergelijke doelstellingen zijn gekomen, zijn deze voor wat betreft de Europese Unie omgezet in richtlijnen, verordeningen en beschikkingen. Ook hierop zal, voor zover relevant, worden ingegaan, alsook de ontwikkelingen die plaatsvinden om te komen tot nieuwe mondiale afspraken. Nu reeds zij opgemerkt dat de Europese Unie en Nederland voldoen aan de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit de diverse internationale instrumenten en verder dat de Europese Unie en de EU-lidstaten maatregelen nemen om te komen tot mondiale klimaatafspraken voor na 2020.

*Klimaatverdrag en Kyoto-Protocol*

- 6.2 In 1992 is het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189) (hierna: Klimaatverdrag of UNFCCC) (prod. U. 22) tot stand gekomen. In artikel 2 van dit verdrag is de doelstelling van het Klimaatverdrag vastgelegd:

“Het uiteindelijke doel van dit Verdrag [...] is het bewerkstelligen [...] van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. Dit niveau dient te worden bereikt binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan.”

Nederland is, net als de overige EU-lidstaten en de Europese Unie en meer dan 160 andere landen, partij bij het Klimaatverdrag.

- 6.3 Het Klimaatverdrag heeft als doel de concentraties broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen (zie artikel 2 Klimaatverdrag). Het verdrag legt diverse verplichtingen op aan verdragspartijen, waaronder die met betrekking tot het

opstellen van nationale en/of regionale beleidsplannen gericht op het beperken van de antropogene emissie van broeikasgassen en het treffen van maatregelen ter beperking van klimaatverandering (zie artikel 4 lid 2 sub a en b Klimaatverdrag). Het verdrag kent echter geen bindende wereldwijde of voor individuele verdragstaten geldende doelstelling voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Anders dan Urgenda c.s. betogen, achter 20 en 194 van de dagvaarding, is in dit verdrag dus geen concrete – cijfermatige – emissiereductiedoelstelling vastgelegd. Ook is in het Klimaatverdrag niet vastgelegd dat een toevoeging van antropogene broeikasgassen in de atmosfeer die leidt tot een gemiddelde opwarming van 2 graden ten opzichte van het pre-industriële niveau, beschouwd moet worden als gevaarlijke menselijke beïnvloeding van het klimaat.<sup>16</sup> Het Klimaatverdrag kent geen 2-gradendoelstelling en ook is in het verdrag geen link gelegd met de 450 ppm CO<sub>2</sub> of 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq. concentratiegrens waar Urgenda c.s. telkens in de dagvaarding naar verwijzen.

- 6.4 Het ontbreken in het Klimaatverdrag van gekwantificeerde en gedetailleerde emissiereductieverplichtingen voor de afzonderlijke verdragstaten, is reden geweest voor deze landen (en de Europese Unie) om te onderhandelen over een protocol dat voorziet in maatregelen om de uitstoot in de geïndustrialiseerde landen – Annex I-landen – te verminderen. De onderhandelingen resulteerden in 1995 in een besluit van de Conferentie van de Partijen (Conference of the Parties, COP)<sup>17</sup> inhoudende dat artikel 4 lid 2 sub a en b van het Klimaatverdrag onvoldoende adequaat is en voorts dat een onderhandelingsproces zou moeten worden opgestart gericht op het aanscherpen van de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen:

“2. The [negotiation] process will, inter alia:

(a) Aim, as the priority in the process of strengthening the commitments in Article 4.2(a) and (b) of the Convention, for developed country/other Parties included in Annex I, both

- to elaborate policies and measures, as well as

- to set quantified limitation and reduction objectives within specified time-frames, such as 2005, 2010 and 2020, for their anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol.”

Zie Preambule en artikel II van de Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2 (a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up, UNFCCC Decision 1/CP.1 (**prod. St. 3**).

<sup>16</sup> Zie in deze zin de dagvaarding, achter 208, 217 en 376.

<sup>17</sup> Zie nader over de Conferentie van Partijen, achter 9.14 e.v. van deze conclusie.

- 6.5 De onderhandelingen hebben uiteindelijk geresulteerd in het Kyoto-Protocol van 1997. Het doel van dit protocol is de gemiddelde jaarlijkse emissie van broeikasgassen – en dus niet enkel van CO<sub>2</sub>, – in geïndustrialiseerde landen voor de periode 2008-2012 te verminderen met 5,2% ten opzichte van 1990.<sup>18</sup> De reductiepercentages verschillen van land tot land. Voor de Europese Unie gold voor deze periode een reductie-doelstelling van 8%.<sup>19</sup> Omdat de Europese Unie op moment van totstandkoming van het protocol bestond uit 15 lidstaten, waaronder Nederland, gold deze doelstelling voor deze 15 landen (**EU-15 lidstaten**) gezamenlijk.<sup>20</sup> Het Kyoto-Protocol maakt het mogelijk deze doelstelling te herverdelen over de lidstaten, zolang de voor de EU gestelde doelstelling wordt gehaald.<sup>21</sup> Deze herverdeling, die een interne aangelegenheid van de Europese Unie betreft, heeft ook plaatsgevonden en heeft erin geresulteerd dat voor Nederland – vanwege zijn reductiepotentieel, dat anders is dan van andere EU-lidstaten – een emissiedoelstelling van 6% is gaan gelden.<sup>22</sup>

Volledigheidshalve merkt de Staat op dat enkele van de landen die wel partij zijn bij het Klimaatverdrag en die een aanzienlijk deel van de wereldwijde emissie van broeikasgassen voor hun rekening nemen, geen partij zijn bij het Kyoto-Protocol. Een voorbeeld hiervan is de Verenigde Staten (aandeel wereldwijde uitstoot broeikasgassen in 2005 van 14,98% procent). Ook zijn er landen, waaronder China (aandeel wereldwijde uitstoot broeikasgassen in 2005 van 16,61%), die op het moment van de totstandkoming van het Kyoto-Protocol werden aangemerkt als ontwikkelingsland en geen reductiedoelstelling kennen (althans niet op basis van het Kyoto-Protocol). De Europese Unie nam in 2005 ongeveer 11% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen voor haar rekening; Nederland 0,47% in 2005 en 0,43% in 2010 (**prod. St 4**).

Bovenstaande cijfers zijn afkomstig van de EC's Emission Database for Global Atmospheric Research (EDGAR).<sup>23</sup> Zie ook [http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/index_en.htm).

Door de toegenomen uitstoot van opkomende economieën als India en Brazilië liggen deze cijfers inmiddels anders.

<sup>18</sup> Zie artikel 3 lid 1 en bijlage B Kyoto-Protocol.

<sup>19</sup> Zie bijlage B bij het Kyoto-Protocol.

<sup>20</sup> Voor de na 2004 toegetreden 13 lidstaten gelden ook reductiedoelstellingen. De gezamenlijke EU-reductiedoelstelling is hierdoor niet gewijzigd.

<sup>21</sup> Zie in deze zin artikel 4 Kyoto-Protocol alsmede het voorbehoud dat de Europese Unie heeft gemaakt bij de ondertekening van het protocol.

<sup>22</sup> Zie bijlage II van de Beschikking van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen, EU Pb L 130/19.

<sup>23</sup> <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=intro&sort=des9>.

- 6.6 Nederland heeft zich dus in het kader van de gezamenlijke nakoming met de EU van het Kyoto-Protocol vastgelegd om in de periode 2008-2012 de uitstoot van broeikasgasemissies met 6% te beperken ten opzichte van het Kyoto-basisjaar (1990 voor CO<sub>2</sub>-equivalenten van koolstofdioxide, lachgas en methaan en 1995 voor fluorhoudende gassen). Deze verplichting komt voor Nederland neer op een maximale uitstoot van 1.001 miljoen CO<sub>2</sub>-equivalenten in de periode 2008-2012.<sup>24</sup>

Zoals volgt uit hetgeen wordt opgemerkt achter 6.12 e.v. van deze conclusie verwacht Nederland te voldoen aan deze verplichting.

- 6.7 Doordat het Kyoto-Protocol het toestaat te handelen in emissierechten en om emissiereducties in het buitenland te realiseren, is het voor Nederland en andere partijen bij dit protocol mogelijk om – onder strikte voorwaarden – een deel van de overeengekomen reducties buiten de eigen landsgrenzen te realiseren. Het idee hierachter is dat het voor het tegengaan van klimaatverandering niet uitmaakt waar emissiereducties worden gerealiseerd. Klimaatverandering is immers een mondiaal probleem. Hierdoor is het mogelijk dat, zoals Urgenda c.s. memoreren achter 302 van de dagvaarding, binnenlandse emissies hoger zijn dan de uit het Kyoto-Protocol voortvloeiende verplichtingen. Als dit wordt gecompenseerd door de vermindering van buitenlandse emissies, is dat toegestaan en levert dit geen schending op van het Kyoto-Protocol.

Zie artikelen 6, 12 en 17 Kyoto-Protocol. Zie voor een korte uitleg van deze mechanismen – Joint Implementation (JI), Clean Development Mechanism (CDM) en International Emissions Rights Trading (ETS) -, UNFCCC, *Kyoto Protocol Reference Manual on accounting of emissions and assigned amount* (2008).<sup>25</sup>

- 6.8 Het Kyoto-Protocol is omgezet in Europeesrechtelijke regels, onder meer door de introductie van een groot aantal richtlijnen<sup>26</sup>, waaronder de richtlijn Handel in broeikasgasemissierechten<sup>27</sup>, waarmee het EU Europese emissiehandelssysteem (ETS) werd geïntroduceerd. Dit systeem geldt niet voor alle bedrijven; alleen voor grote energie-intensieve bedrijven, zoals grote elektriciteitscentrales, raffinaderijen, etc. (hierna ook: **ETS-bedrijven**). Niet-ETS sectoren, zoals transport, landbouw, woningen en kleinere bedrijven, vallen derhalve buiten het ETS-systeem.

<sup>24</sup> Zie in deze zin PBL, Nederland voldoet aan Kyoto-verplichting uitstoot broeikasgassen, 8 september 2013 (<http://www.pbl.nl/publicaties/nederland-voldoet-aan-de-kyoto-verplichting-uitstoot-broeikasgassen>).

<sup>25</sup> Dit document is te vinden op: [http://unfccc.int/resource/docs/publications/08\\_unfccc\\_kp\\_ref\\_manual.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/08_unfccc_kp_ref_manual.pdf).

<sup>26</sup> Voor een overzicht ervan, zie: [http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index_en.htm).

<sup>27</sup> Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, EU PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32. De richtlijn is inmiddels gewijzigd bij Richtlijn 2009/29/EG (EU PB L 140).

- 6.9 In de EU-15 lidstaten gold over de periode 2008-2012 een maximum aan emissies van 9% beneden het niveau aan emissies in 2005 en voor niet-ETS sectoren, een emissiebudget van 4% beneden het niveau van 2005 . Voor een aantal van deze lidstaten gold overigens voor deze periode voor niet-ETS sectoren een zwaardere doelstelling.
- 6.10 De Nederlandse emissieruimte – over de periode 2008-2012 totaal 1.001 miljoen CO<sub>2</sub>-equivalenten - is verdeeld over meer dan 350 ETS-bedrijven en de niet-ETS sectoren. De ETS-bedrijven hebben een hoeveelheid emissierechten toegewezen gekregen en hebben, voor zover het toegewezen aantal rechten onvoldoende was of zou kunnen zijn, er zelf voor moeten zorgen dat aanvullende rechten werden verkregen. ETS-bedrijven dragen in Nederland voor ongeveer de helft bij aan de totale binnenlandse emissie.
- 6.11 Voor de niet-ETS-sectoren, zoals transport, landbouw, woningen en kleinere bedrijven, is de overheid verantwoordelijk in die zin dat Nederland beleid zal moeten voeren en ook voert om de uitstoot van de niet ETS-sectoren te verminderen. Wel bleek het noodzakelijk buitenlandse rechten te verkrijgen door JI- en CDM-projecten te realiseren.

*Nederland en de Europese Unie voldoen aan het Kyoto-Protocol, periode 2008-2012*

- 6.12 De totale uitstoot in Nederland van broeikasgassen komt in de periode 2008-2012, volgens de nog voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, uit op 999 miljoen ton CO<sub>2</sub>-equivalenten, en dus minder dan de voor deze periode toegestane uitstoot van 1.001 miljoen CO<sub>2</sub>-equivalenten. De totale uitstoot van Nederlandse ETS-bedrijven bedroeg in die periode 406 miljoen ton CO<sub>2</sub>-equivalenten. Door deze uitstoot te vereffenen door de inlevering van emissierechten, hebben ETS-bedrijven bijgedragen aan het behalen door Nederland van de Nederlandse Kyoto-verplichting.<sup>28</sup> In dat kader merkt de Staat op dat ETS-bedrijven weliswaar zo'n 15 miljoen meer emissierechten toegewezen hebben gekregen dan die zij nodig hadden om hun uitstoot te vereffenen, maar dat deze bedrijven ook nog zelf een aanzienlijke hoeveelheid rechten hebben aangekocht, zo'n 29 miljoen.
- 6.13 De resterende 594 miljoen ton is uitgestoten door de niet-ETS sectoren, zoals landbouw, verkeer en gebouwde omgeving. Zoals eerder opgemerkt, is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor de compensatie van de uitstoot boven de emissieruimte, hetgeen is gebeurd door de aankoop van emissierechten:

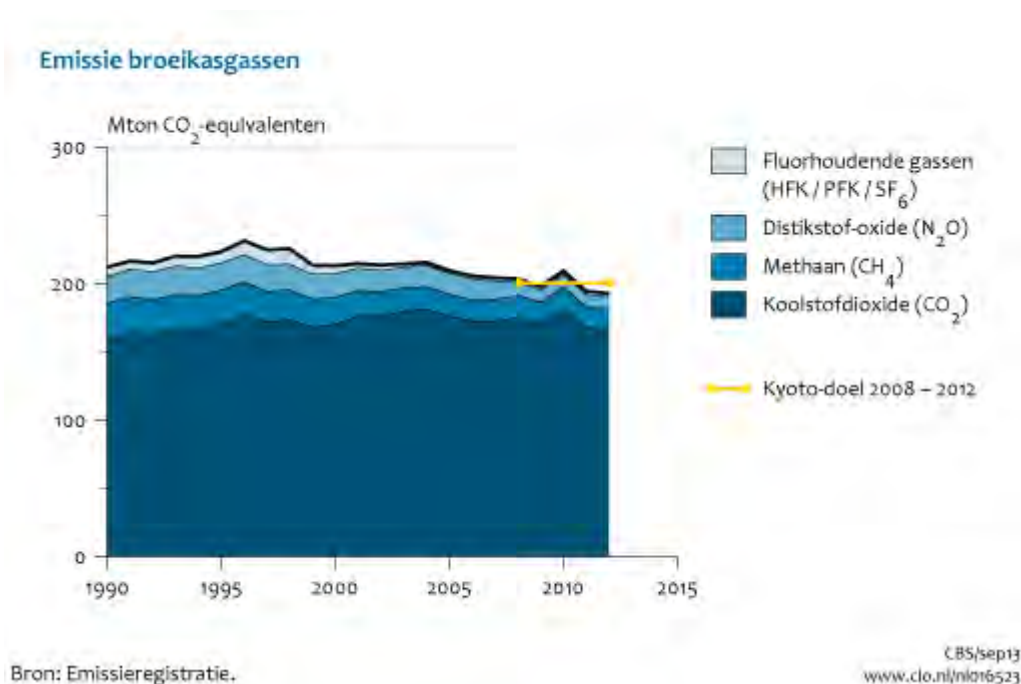
<sup>28</sup> M. Verdonk, Nederland voldoet aan de Kyoto-verplichting uitstoot broeikasgassen, CBS 9 september 2013, <http://www.pbl.nl/publicaties/nederland-voldoet-aan-de-kyoto-verplichting-uitstoot-broeikasgassen>.

“Uit de analyse van de [Nederlandse Emissieautoriteit] NEa blijkt dat de uitstoot van de niet-ETS sectoren ongeveer 30 Mton hoger uit is gekomen dan het aantal emissierechten dat hiervoor aanvankelijk ter beschikking stond. Met de aangekochte emissierechten kan Nederland de uitstoot van de niet-ETS sectoren vereffenen.”

Zie Persbericht NEA 9 september 2013, ‘Nederland haalt Kyoto, emissiehandel levert bijdrage’.<sup>29</sup> Zie ook het originele bericht, **prod. St. 5**).

Volgens cijfers van de Nederlandse Emissieautoriteit zal Nederland uiteindelijk over een overschot van zo’n 18 miljoen emissierechten beschikken.<sup>30</sup> Er is derhalve meer aangekocht aan emissierechten dan strikt noodzakelijk, hetgeen vanuit milieuoogpunt positief is.

- 6.14 De totale uitstoot van Nederland is in de periode 2008-2012, uitgaande van de op dit moment beschikbare cijfers, 6.4% lager dan de uitstoot in het Kyoto-basisjaar, waarmee nagenoeg zeker is dat Nederland zal voldoen aan de verplichtingen uit het Kyoto-Protocol met inachtneming van de lastenverdelingsovereenkomst die binnen de EU is overeengekomen. Zie in deze zin de navolgende figuur.<sup>31</sup>



<sup>29</sup> <https://www.emissieautoriteit.nl/mediatheek/nieuwsberichten/nieuwsberichten-2013/09-09-2013-nederland-haalt-kyoto-emissiehandel-levert-belangrijke-bijdrage/>

<sup>30</sup> M. Verdonk, Nederland voldoet aan de Kyoto-verplichting uitstoot broeikasgassen, CBS 9 september 2013, <http://www.pbl.nl/publicaties/nederland-voldoet-aan-de-kyoto-verplichting-uitstoot-broeikasgassen>.

<sup>31</sup> Bron: PBL e.a., Compendium voor de Leefomgeving, Emissies broeikasgassen, 1990-2012, <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0165-Broeikasgasemissies-in-Nederland.html?i=5-20>.

Zie in vergelijkbare zin: Min. I&M, 'Executive Summary van de Sixth Netherlands National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change', ingediend op 30 december 2013, blz. 5-7 (**prod. St. 6**); Pbl, 'Nederland voldoet aan de Kyoto-verplichting uitstoot broeikasgassen', 8 september 2013 (**prod. St. 7**) alsook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Lagere uitstoot broeikasgassen ondanks winterkou', 9 september 2013, (**prod. St. 8**).

- 6.15 Zoals uit het voorgaande volgt, spreekt de Staat hier de verwachting uit dat Nederland voldoet aan de eerste verplichtingenperiode van het Kyoto-Protocol. Dit is zo voorzichtig geformuleerd omdat pas in 2015 zal zijn vastgesteld of dit ook werkelijk het geval is. Uit de beschikbare cijfers, waaronder de bovenstaande, volgt dat het reeds nu nagenoeg zeker is dat dit het geval is, maar omdat de definitieve beoordeling nog niet beschikbaar is, worden conclusies aangaande het voldoen aan het Kyoto-Protocol hier voorzichtig geformuleerd. Overigens gaan ook Urgenda c.s. ervan uit dat Nederland zal voldoen aan de verplichtingen uit het Kyoto-Protocol, periode 2008-2012.

Zie dagvaarding, achter 196.

- 6.16 Uitgaande van de op dit moment beschikbare cijfers is de verwachting dat ook de Europese Unie voldoet aan de emissiedoelstelling van het Kyoto-Protocol:

"The EU-15 is therefore not only on track to achieve its Kyoto target for the first commitment period from 2008-2012, but will overachieve it. Over and above the EU-15 Kyoto target, an accumulated amount of 0.9 Gt CO<sub>2</sub> eq. will have been saved during the first commitment period. Despite the fact that emissions were below the EU-15 Assigned Amount, EU-15 Member States and companies located in these Member States offset part of their emissions with emission reduction credits bringing the overachievement to a total of 1.6 Gt CO<sub>2</sub> eq., almost doubling the reduction effort compared to the initial Kyoto target."

"In most of the thirteen Member States which acceded to the Union as from 2004, emissions are reported to have slightly increased between 2009 and 2012. However, based on the data currently available, all these eleven Member States that have a Kyoto target are expected to meet or overachieve their commitments. It is estimated that for the 1st commitment period these Member States overachieved their Kyoto targets by a total of 2.4 Gt CO<sub>2</sub> excluding LULUCF and emission reduction credits. The remaining two Member States, Cyprus and Malta, have no obligations under the Kyoto Protocol's first commitment period." (onderstr. adv.)

'Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Progress towards Achieving the Kyoto and EU 2020 Objectives', Brussel, 9.10.2013, COM(2013) 698 final, blz. 3 en 4 (**prod. St. 9**).

- 6.17 Het voorgaande wordt bevestigd door de European Environmental Agency (EEA):

“The EU-15 is on track towards its 8 % reduction target, compared to base-year levels under the KP. Total average emissions of the EU-15 in the 2008–2012 period have declined by 12.2 % compared to base-year levels.”

“Almost all European countries with an individual GHG limitation or reduction target under the KP (26 EU Member States<sup>32</sup>, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland) are on track towards achieving their respective targets.”

EEA, ‘Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets until 2020’, Copenhagen 2013, blz. 9-10 (prod. St. 10).<sup>33</sup>

*Nieuwe Kyoto-doelstelling Nederland en Europese Unie, periode 2013-2020*

- 6.18 Zoals hierboven opgemerkt hebben Nederland en de Europese Unie, en een aantal andere landen, beslist om ook voor de periode 2013-2020 de uitstoot van broeikasgassen te beperken en wordt in dat kader de ratificatie van het eind 2012 in Doha tot stand gekomen amendement op het Kyoto-Protocol door de EU en de EU-lidstaten voorbereid. De Europese Unie (en Nederland) hebben zich daarbij tot doel gesteld om de uitstoot van broeikasgassen met 20% te reduceren ten opzichte van het Kyoto-basisjaar. Deze reductiedoelstelling moet binnen de Europese Unie nog worden verdeeld over de verschillende EU-lidstaten. De onderhandelingen daarover zijn momenteel gaande.

Terzijde zij opgemerkt dat de betrokken landen hebben afgesproken de in Doha gemaakte afspraken zoveel als mogelijk direct te implementeren en niet afhankelijk te maken van de ratificatie van het Doha-amendement.

- 6.19 De doelstelling van 20% emissiereductie komt voor wat betreft de Europese Unie en Nederland niet uit de lucht vallen. De Europese Commissie heeft reeds in 2007 een voorstel gedaan inzake energie en klimaatverandering, waarbij is voorgesteld om in de Europese Unie in 2020 een broeikasgasemissiereductie te realiseren van 20% ten opzichte van 1990 (en een verbetering van de energie-efficiency met 20% en de vergroting van het aandeel duurzame energie met ook 20%).<sup>34</sup> Het voorstel is

<sup>32</sup> Cyprus and Malta hebben geen verplichtingen onder het Kyoto-Protocol, eerste periode.

<sup>33</sup> Het volledige rapport is te raadplegen via:

<http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eea.europa.eu%2Fpublications%2Ftrends-and-projections-2013%2Ffull-report-ghg-trends-and-1&ei=Sps1U5CdBIf9ywOmh4LwDA&usg=AFQjCNHq-LwpRcGN4X67u68T0ijh3sRg7A&bvm=bv.63808443,d.Yms>

<sup>34</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De wereldwijde klimaatverandering beperken tot 2 graden Celsius: Het beleid tot 2020 en daarna, COM(2007) 2 final, blz. 6.



aangenomen door de Europese Raad en heeft geresulteerd in het 'EU Climate and Energy Package' en diverse richtlijnen en beschikkingen, waaronder:

- Richtlijn 2009/31/EG van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide, EU Pb L 140/119;
- Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, EU Pb L 140/6;
- 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. De laatstgenoemde richtlijn gaat op korte termijn opnieuw worden aangepast<sup>35</sup>;
- Verordening nr. 1031/2010 van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, EU PB L 302/1. Vanwege de beslissing tot 'back loading' van 900 miljoen emissierechten, is deze Verordening gewijzigd door Verordening nr. 176/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 tot wijziging van Verordening nr. 1031/2010 met name met het oog op de vaststelling van de hoeveelheden in 2013-2020 te veilen broeikasgasemissierechten<sup>36</sup>;
- Richtlijn 2010/31/EU van 18 juni 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen, EU PB L 153/13;
- Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, EU Pb L 315/1;
- Beschikking nr. 406/2009/EG van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen, EU Pb L 140/136.

Laatstgenoemde beschikking wordt ook wel aangeduid als de 'Effort Sharing Decision'.

- 6.20 De 20% emissiereductiedoelstelling, afgezet tegen het Kyoto-basisjaar 1990, wordt in de EU ook wel omgerekend naar 2005, het jaar dat de EU ETS startte. Dan geldt een EU-emissiedoelstelling van 14% voor de periode 2005 - 2020. Voor Nederland geldt er voor deze periode een emissiereductiedoelstelling van 21% voor ETS-bedrijven en van 16% voor de niet-ETS sectoren (**prod. St. 11**).

Zie artikel 3 en bijlage II van 'Effort Sharing Decision' (Beschikking nr. 406/2009/EG van 23 april 2009, EU Pb L 140/136), alsmede EEA, 'Trends

<sup>35</sup> Zie Besluit Nr. 1359/2013/EU van 17 december 2013 houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten, EU Pb L 343/1.

<sup>36</sup> Verordening nr. 176/2014 van de Commissie van 25 februari 2014 tot wijziging van Verordening nr. 1031/2010 met name met het oog op de vaststelling van de hoeveelheden in 2013-2020 te veilen broeikasgasemissierechten, PB L 56/11.

and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020', Copenhagen 2013, blz. 101 en 102.

- 6.21 Het European Environmental Agency is onlangs nagegaan of de emissiedoelstelling van 20% ten opzichte van 1990 in 2020 haalbaar is. Dit orgaan van de Europese Unie concludeert:

"With the current set of national domestic measures in place, EU emissions are expected to reach a level in 2020 which is 21 % below 1990 levels (including emissions from international aviation). Implementing the additional measures at planning stage in Member States is expected to achieve a reduction of 24 % below 1990 levels in 2020."

EEA, 'Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020', Copenhagen 2013, blz. 10 (prod. St. 10).

Zie in vergelijkbare zin het persbericht van de Europese Commissie van 9 oktober 2013, 'EU over-achieved first Kyoto emissions target, on track to meet 2020 objective' (**prod. St. 12**) en blz. 4 en 6-7 van het 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Progress towards Achieving the Kyoto and EU 2020 Objectives', Brussel, 9.10.2013, COM(2013) 698 final, blz. 3-4 en 6-7 (prod. St. 9).

Zie ook de mededeling van de Europese Commissie, 'Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030', Brussel, 22.1.2014, COM(2014) 15 final, blz. 2.

- 6.22 Ook Nederland verwacht aan de Europese reductiedoelstelling voor 2020 te kunnen voldoen<sup>37</sup>, in welk verband de Staat opmerkt dat de doelstelling middels diverse EU-richtlijnen, verordeningen en beschikkingen is opgelegd aan Nederland (en Nederland gehouden is in overeenstemming met EU-recht te handelen). In aanvulling daarop merkt de Staat nog op dat de 'Effort Sharing Decision', op basis waarvan voor Nederland voor de non-ETS sectoren over de periode 2005-2020 een emissiereductiedoelstelling geldt van 16% ten opzichte van 2005, een eigen handhavingregiem kent.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Zie in deze zin:

- Persbericht Rijksoverheid, 'Stand van zaken klimaatdoelen 2020. Nederland ligt op schema om de klimaatdoelen voor 2020 te halen (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/stand-van-zaken-klimaatdoelen-2020>).

- Artikel 19 Klimaat van het Wetsvoorstel tot vaststelling begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013, Tweede Kamer 2012-2013, 33 400 XII, nr. 1 ([http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173855\\_25.html](http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173855_25.html)).

<sup>38</sup> Zie artikel 7 van Beschikking nr. 406/2009/EG van 23 april 2009, EU Pb L 140/136 alsmede artikel 19 van Verordening (EU) nr. 525/2013 van 21 mei 2013 betreffende een bewakingssysteem (...), EU Pb L 165/13.

*Emissiedoelstelling 2020-2050*

- 6.23 In de voorbereiding op het 'EU Climate and Energy Package' heeft de Europese Raad in 2007 aangegeven bereid te zijn om voor de Europese Unie een emissiereductie-doelstelling te accepteren van 30% in 2020, ten opzichte van 1990, "als bijdrage tot een globale en veelomvattende overeenkomst voor de periode na 2012, op voorwaarde dat andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare emissiereducties verbinden en dat economisch meer ontwikkelde ontwikkelingslanden zich ertoe verbinden een adequate bijdrage te leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en capaciteiten." (onderstr. adv.)

Zie preambule, achter (3), van Beschikking nr. 406/2009/EG van 23 april 2009, EU Pb L 140/136.

Dat het de EU-lidstaten voor wat betreft de 30%-doelstelling serieus is kan worden opgemaakt uit de Working Paper van de Europese Commissie 'Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results', Brussel 1.2.2012, SWD(2012) 5 final, waarin wordt aangegeven hoe deze doelstelling zou kunnen worden gerealiseerd en wat de financiële consequenties ervan zijn voor de individuele lidstaten.<sup>39</sup>

- 6.24 In dat kader zijn in de 'Effort Sharing Decision' ook bepalingen opgenomen die voorzien in de mogelijkheid tot vaststelling en uitvoering van een strengere reductienorm dan 20% – te weten: een reductiedoelstelling voor de Europese Unie van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 – indien een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering tot stand komt die uitgaat van grotere emissiereducties dan opgenomen in het Kyoto-Protocol.<sup>40</sup> In de 'Effort Sharing Decision' wordt verder opgemerkt dat in 2050 broeikasgasemissies mondiaal met ten minste 50% ten opzichte van 1990 dienen te zijn teruggebracht, wil voorkomen kunnen worden dat de gemiddelde mondiale temperatuur met meer dan 2 °C boven pre-industrieel niveau stijgt. In dat kader wordt aangegeven dat broeikasgasemissies collectief – waaronder wordt verstaan de ontwikkelde landen, waaronder de lidstaten van de Europese Unie - in 2050 met 60-80% ten opzichte van 1990 moeten zijn verminderd.
- 6.25 De Europese Commissie heeft voortbouwend op het voorgaande diverse plannen opgesteld en uitgewerkt om te komen tot een vergaande emissiereductie. Zo heeft de Europese Commissie op 8 maart 2011 haar Mededeling 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' (COM(2011) 112 def.) gepubliceerd.<sup>41</sup> In dit document wordt, nadat is opgemerkt

<sup>39</sup> Zie blz. 4 en 18 e.v. van dit document. Het document is te vinden op: [ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd\\_2012\\_5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd_2012_5_en.pdf).

<sup>40</sup> Zie artikelen 1 en 8 van Beschikking nr. 406/2009/EG van 23 april 2009, EU Pb L 140/136.

<sup>41</sup> Dit document is te vinden op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:NL:PDF>.

“dat de Europese Raad zich in februari 2011 opnieuw achter de EU-doelstelling [heeft] geschaard om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 tot 95% te verminderen ten opzichte van 1990, overeenkomstig de volgens het Intergouvernementeel Panel inzake klimaatverandering noodzakelijke reductie voor de groep van ontwikkelde landen.”,

EC, 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' (COM(2011) 112 def.), blz. 3.

aangegeven dat uit de analyse door de Europese Commissie van verschillende scenario's blijkt dat

“een vermindering van de EU-uitstoot tot 40% en 60% onder het niveau van 1990 een kostenefficiënt perspectief is voor respectievelijk 2030 en 2040.”

EC, 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050' (COM(2011) 112 def.), blz. 4.

Vervolgens worden in de Routekaart diverse maatregelen geschetst die zouden kunnen worden genomen om tot deze emissiereductie te komen.

- 6.26 In vervolg hierop heeft de Commissie een Groenboek gepubliceerd waarin een mogelijk kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030 is geschetst.<sup>42</sup> Opvallend aan het document is dat er aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid om het klimaatbeleid zo vorm te geven dat daarmee het concurrentievermogen van de EU wordt verbeterd en er ook banengroei wordt gerealiseerd.
- 6.27 De Europese Commissie heeft op 22 januari 2014 een belangrijke stap gezet om te komen tot een nieuw EU-beleidskader inzake klimaat en energie voor de periode 2020-2030.<sup>43</sup> De huidige doelstelling van de Europese Unie is een vermindering van de broeikasgasemissie in de EU met 80-95% in 2050 en 20% in 2020, beide ten opzichte van 1990. Uitgangspunt van het nieuwe beleidskader is een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 40% ten opzichte van 1990. Het betreft een ambitieuze doelstelling en

“is de meest kosteneffectieve mijlpaal op weg naar een koolstofarme economie.”, aldus Commissievoorzitter Barroso (**prod. St. 13**).

Zie in vergelijkbare zin de Eurocommissaris voor Klimaatactie, Hedegaard:

<sup>42</sup> Europese Commissie, Groenboek: Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030, COM(2013) 169 final, Brussel, 27.3.2013.

<sup>43</sup> Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, Brussel, 22.1.2014, COM(2014) 15 final.

'Een emissiereductie van 40% is het meest kosteneffectieve streefcijfer voor de EU, en het houdt rekening met onze verantwoordelijkheid ten opzichte van de rest van de wereld. [...] Als alle andere regio's in de wereld even ambitieus waren wat betreft het aanpakken van klimaatverandering, zou de wereld er een stuk beter voor staan.' (prod. St. 13)

- 6.28 Het voor de onderhavige procedure meest relevante onderdeel van het 2020-2030 Beleidskader klimaat en energie is het daarin opgenomen streefcijfer voor de EU-lidstaten voor de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen in de EU, en wel met 40% in 2030 ten opzichte van het niveau van 1990. Daarbij is uitgangspunt dat anders dan op dit moment het geval is, voor het bereiken van deze doelstelling geen internationaal verkregen emissierechten kunnen worden ingezet, zoals die worden verkregen indien in een ontwikkelingsland een milieuvriendelijk project wordt opgezet of gefinancierd. De emissiedoelstelling dient bereikt te worden door a) een jaarlijkse vermindering van het 'emissieplafond' voor sectoren die vallen onder de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS) met 2.2% na 2020 (op dit moment 1,74% per jaar tot 2020) en b) een verdere terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen door de niet-ETS sectoren met 30% ten opzichte van het niveau van 2005, te verdelen over de lidstaten. Daarnaast wordt een nieuw streefcijfer voor hernieuwbare energie geïntroduceerd, worden energie-efficiënte normen mogelijk aangescherpt en wordt het EU-ETS systeem zo aangepast dat een eventueel overschot aan emissierechten kan worden aangepakt en het systeem minder gevoelig wordt voor grote schokken in de markt, zoals in geval van een economische crisis.

Zie European Commission, 'Questions and answers on 2030 framework on climate and energy', MEMO/14/40, 22/01/2014 (**prod. St. 14**) en European Commission, 'Questions and answers on the proposed market stability reserve for the EU emissions trading system'. MEMO/14/39, 22/01/2014.<sup>44</sup>

Zie ook de mededeling van de Europese Commissie, 'Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, Brussel, 22.1.2014, COM(2014) 15 final, blz. 5-6, 9 en 21.

- 6.29 Het voorgestelde beleidskader is het resultaat van langdurige onderhandelingen binnen de Europese Commissie over de omvang van de emissiereductie die in 2030 zou moeten zijn bereikt. De Eurocommissarissen van 'Energie', van 'Industrie' en van 'Klimaatactie' verschilden met elkaar van mening over de te realiseren emissiereductie, waarbij de Eurocommissarissen van 'Energie' en van 'Industrie' voorstander bleken te zijn van een doelstelling van 35% ten opzichte van 1990 en de Eurocommissaris van 'Klimaatactie' van 40% ten opzichte van datzelfde jaar. Ook lidstaten blijken verdeeld te zijn over het te volgen klimaatbeleid, hetgeen effect heeft gehad op het voorstel van de Europese Commissie.

<sup>44</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-39\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-39_en.htm).

Zie NRC Handelsblad, 'Vechthuwelijk tussen energie- en klimaatbeleid', 23 januari 2014, FD, 'Handschoenen gaan uit in de tweede ronde van het Europese klimaatdebat', 22 januari 2014 en De Volkskrant, 'Europa doet forse stap terug in klimaatbeleid', 18 januari 2014 (**prod. St. 15**).

6.30 Het 2020-2030 Beleidskader klimaat en energie is gebaseerd op het eerdergenoemde EU Climate and Energy Package voor 2020, op de Routekaart van de Europese Commissie voor een concurrerende koolstofarme economie in 2050 (COM(2011) 112 def.) en op het Groenboek van de Europese Commissie, 'Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030' (COM(2013) 169 final).<sup>45</sup> Uitgangspunt is derhalve nog steeds om tegen 2050 de uitstoot van broeikasgassen in de EU met 80-95% terug te brengen ten opzichte van 1990.

6.31 De Europese Raad en het Europese Parlement zullen zich in 2014 buigen over het nieuwe beleidskader en de verwachting is dat voor eind 2014 duidelijk is welke emissiereductiedoelstelling voor 2030 voor de EU en haar lidstaten politiek-bestuurlijk haalbaar is. Uit diverse perspublicaties volgt dat er van unanimititeit tussen de lidstaten en overigens ook tussen de verschillende fracties van het Europees parlement geen sprake is. Het is derhalve niet uit te sluiten dat voornoemde doelstelling wordt bijgesteld en mogelijk zelfs wordt aangescherpt. Dat het laatste niet is uitgesloten volgt uit de motie die het Europees Parlement op 5 februari 2014 heeft aangenomen:

**"Targets**

[..]

6. Calls on the Commission and the Member States to set a binding EU 2030 target of reducing domestic greenhouse gas emissions by at least 40 % compared with 1990 levels; considers that the level of ambition must be consistent with a cost-efficient trajectory for meeting the 2 °C objective; stresses that such a target should be implemented by means of individual national targets taking into account the individual situation and potential of each Member State".

Zie European Parliament resolution of 5 February 2014 on a 2030 framework for climate and energy policies (2013/2135(INI)).<sup>46</sup>

6.32 De Nederlandse regering heeft ter zake van de voorgestelde emissiedoelstelling het volgende standpunt ingenomen:

"Het voorgestelde bindende doel van 40% emissiereductie, te realiseren binnen Europa, is voor het kabinet acceptabel als minimale uitkomst van de onderhandelingen binnen de EU."

<sup>45</sup> Europese Commissie, Groenboek: Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030, COM(2013) 169 final, Brussel, 27.3.2013. Te raadplegen via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:NL:PDF>.

<sup>46</sup> Te raadplegen via [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0094&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0094&language=EN).

Zie brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 7 februari 2014, Tweede Kamer 2013-2014, 33 858, nr. 2, blz. 2 en 4.

Een motie van twee Tweede Kamerleden tijdens het debat over het 2020-2030 beleidskader Klimaat en energie, gehouden op 20 februari 2014, waarin is aangegeven dat het voorstel van de Europese Commissie om de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 40% terug te dringen teleurstellend is, is met een ruime meerderheid verworpen.<sup>47</sup>

- 6.33 Kortom, niet geheel uitgesloten is dat de door de Europese Commissie voorgestelde emissiedoelstelling nog (iets) wordt aangescherpt. Een en ander hangt af van de politieke besluitvorming die nog moet plaatsvinden en de afweging van diverse betrokken belangen, waaronder de economische positie van individuele lidstaten en de EU als geheel, werkgelegenheid, energiezekerheid en de prijs van energie. Verder kan ook de positie die landen buiten de Europese Unie innemen in de onderhandelingen die moeten leiden tot een opvolger van het Kyoto-Protocol, van belang blijken. Zoals eerder opgemerkt neemt de Europese Unie zo'n 11% van de mondiale emissie van broeikasgassen voor haar rekening. Andere landen, waaronder belangrijke uitstoters van broeikasgassen als China (in 2010 22 %) en de Verenigde Staten (in 2010 13 %), zullen, gelet op hun bijdragen, ook bereid moeten zijn hun verantwoordelijkheid te nemen.

*Opvolger Kyoto-Protocol*

- 6.34 De 40% reductiedoelstelling voor 2030 is, zo volgt uit het 'Beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030', ook uitgangspunt voor de internationale onderhandelingen die plaatsvinden in het kader van de ontwikkeling van een opvolger van het Kyoto-Protocol, al wordt de mogelijkheid van een meer ambitieuze en dus strengere reductie-doelstelling niet uitgesloten. Zo merkt de Europese Commissie bij de presentatie van het 2020-2030 Beleidskader voor klimaat en energie op:

"A 40% reduction target would set a strong example to the international community.

The Commission sees no merit in proposing, in addition, a higher, conditional target ahead of the international negotiations. It would rather assess the possibility of increasing the proposed target in the light of other countries' contributions. Should the outcome of the negotiations warrant a more ambitious EU target, the additional effort could come from international credits." (onderstr. Adv.)

<sup>47</sup> Zie Motie van de leden Van Tongeren en Dik-Faber, voorgesteld op 20 februari 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 858, nr. 7. De resultaten van de stemming zijn te raadplegen op <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014Z03299&did=2014D06533>.

European Commission, 'Questions and answers on the proposed market stability reserve for the EU emissions trading system'. MEMO/14/39, 22/01/2014, achter 15.<sup>48</sup>

- 6.35 Het voorgaande is uiteraard van belang voor de lopende onderhandelingen over de opvolging van het Kyoto-Protocol, die in 2015 moeten worden afgerond. In dat kader hebben er, zoals reeds opgemerkt, jaarlijks klimaatconferenties plaatsgevonden, onder meer in Kopenhagen (2009), Cancún (2010), Durban (2011), Doha (2012) en Warschau (2013). Tijdens deze klimaatconferenties is onderhandeld en zijn de opties verkend voor de opvolger van het Kyoto-Protocol en is voorts gesproken over de emissiedoelstellingen die zouden moeten gelden tot aan het moment dat dit nieuwe regiem van kracht wordt, naar verwachting in 2020 (zie hiervoor, achter 6.18 e.v. van deze conclusie). Ter zake van de resultaten ervan merkt de Staat, voor zover voor onderhavige procedure relevant, het volgende op.

*Onderhandelingen over de opvolger van het Kyoto-Protocol*

- 6.36 Nederland, alsook de Europese Unie, zet zich in om tot een opvolger voor het Kyoto-Protocol te komen waarbij uitgangspunt is dat klimaatverandering mondiaal wordt aangepakt en de gemiddelde mondiale temperatuur niet meer dan 2 graden Celsius stijgt. Het in 1999 tot stand gekomen Kyoto-Protocol dekt minder dan 14% van de mondiale emissies en kent geen emissiedoelstelling voor niet-Annex-I landen. Daar moet verandering in komen. Nederland pleit in dat kader voor een klimaatarrangement bestaande uit onder meer een overeenkomst met emissiedoelstellingen die de periode na 2020 beslaat. Voor Nederland is het uitgangspunt van de overeenkomst dat de strikte scheiding uit het Klimaatverdrag tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden wordt doorbroken, veel landen – ook landen die geen partij zijn bij het Kyoto-Protocol – zich aansluiten bij de overeenkomst, waaronder alle grote uitstoters, en voorts dat de overeenkomst voldoende flexibel is om mitigatieafspraken – opwaarts – te kunnen aanpassen aan veranderende capaciteiten van landen, nieuwe kennis over klimaatverandering, dalende kosten van technologieën en socio-economische veranderingen in landen. Het klimaatarrangement, waar de post-2020 overeenkomst onderdeel van uitmaakt, moet praktisch van aard zijn en voldoende prikkels bevatten voor grootschalige actie gericht op een transitie richting een koolstofarme en klimaatbestendige economie.<sup>49</sup>
- 6.37 Het nieuwe klimaatakkoord moet eind 2015 tot stand komen en vanaf 2020 van kracht worden. Teneinde het nieuwe akkoord goed vorm te kunnen geven, hebben partijen bij

<sup>48</sup> Te raadplegen via: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-39\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-39_en.htm).

<sup>49</sup> Het voorgaande is nader uitgewerkt in de brief van de Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu van 10 juni 2013 aan de Tweede Kamer, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 495, nr. 16, en is een reactie op de Mededeling van de Europese Commissie 'De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale klimaatbeleid na 2015 vorm geven' (COM(2013) 167 final).



het Klimaatverdrag in Warschau afgesproken dat alle betrokken landen hun emissiedoelstellingen voor 2020 in het derde kwartaal van 2015 kenbaar maken. Nederland zet zich in Europees verband in om een emissiereductiedoelstelling vastgelegd te krijgen in het nieuwe klimaatakkoord van tenminste 40% in 2030 en zal in dat kader ook de gemaakte afspraak respecteren en de gevraagde informatie tijdig aanleveren.

*Tussenconclusie*

- 6.38 Nederland voldoet, zo is aannemelijk, aan de verplichtingen uit het Kyoto-Protocol en zal naar verwachting ook voldoen aan de emissiereductiedoelstelling die voor Nederland voortvloeit uit het Doha amendement en die voor de periode 2013-2020 geldt. Zowel binnen Europese Unie als binnen de internationale gemeenschap worden stappen gezet om te komen tot aanzienlijke emissiereductiedoelstellingen voor de periode tot 2030 en voor de periode 2030-2050. De Europese Commissie heeft daartoe onlangs – februari 2014 – een belangrijke stap gezet door een voorstel te doen voor een beleidskader Klimaat en energie.

## **7 Nationale context**

*Inspanningen van Nederland om het klimaatprobleem aan te pakken en de gevolgen ervan te beperken*

- 7.1 Zoals hierboven reeds opgemerkt, verwacht Nederland te voldoen aan de doelstelling uit het Kyoto-Protocol en is nu reeds aannemelijk dat Nederland zal voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Doha-amendement. Om aan deze emissiedoelstellingen te kunnen voldoen zijn er in Nederland diverse mitigatiemaatregelen genomen en zullen er de komende jaren nog een aantal worden genomen. Echter, omdat mitigatiemaatregelen onvoldoende zijn om klimaatverandering te voorkomen – klimaatverandering doet zich nu reeds voor – neemt Nederland ook adaptatiemaatregelen om de schadelijke gevolgen van klimaatverandering te voorkomen dan wel te beperken. Urgenda c.s. besteden aan dit aspect in de dagvaarding – ten onrechte – nauwelijks aandacht, terwijl deze adaptatiemaatregelen er juist op zijn gericht om de negatieve gevolgen van klimaatverandering die Urgenda c.s. beschrijven, te voorkomen en/of te beperken.<sup>50</sup> In het navolgende zal dan ook eerst worden geschetst welke mitigatiemaatregelen Nederland tot nu toe heeft genomen en welke er (in de nabije toekomst) genomen gaan worden. Daarna zal worden aangegeven welke adaptatiemaatregelen Nederland neemt en welke er in voorbereiding zijn.

<sup>50</sup> Het woord "adaptie" komt vijf keer voor in de dagvaarding, altijd in combinatie met een andere term en in drie van de vijf maal als onderdeel van een publicatie waarnaar wordt verwezen, zoals het EC Groenboek Klimaatadaptaie.

### *Klimaatmitigatie*

- 7.2 Het Nederlandse klimaatbeleid is enerzijds gericht op het benutten van economische kansen en anderzijds op het creëren van financiële prikkels om te komen tot mitigatie van uitstoot van broeikasgassen. Belangrijke instrumenten in dat kader zijn de energiebelasting en de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+).
- 7.3 De energiebelasting betreft een belasting over het verbruik van elektriciteit en aardgas. Energieleveranciers betalen deze belasting aan de Belastingdienst. Zij kunnen de belasting doorberekenen aan hun klanten. Op deze manier geeft de Staat een financiële stimulans voor energiebesparing. De energiebelasting heeft zijn grondslag in de Wet belastingen op milieugrondslag<sup>51</sup> en leverde de Staat in 2012 bijna € 4 miljard op. De opbrengst van de energiebelasting wordt onder andere ingezet voor de financiering van emissiereductie projecten en investeringen in binnen- en buitenland.<sup>52</sup>
- 7.4 Middels de SDE+ subsidie wordt de productie van duurzame energie gestimuleerd. SDE+, of althans de voorloper van de SDE+ - de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie - is gestart in 2006. Producenten van duurzame energie ontvangen subsidie voor opgewekte duurzame energie. De SDE+ vergoedt het verschil tussen de kostprijs van niet-duurzame energie en duurzame energie over een periode van 5, 12 of 15 jaar, afhankelijk van de gebruikte technologie voor de energieproductie. De SDE+ is opengesteld voor de productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas, hernieuwbare warmte, of een combinatie van hernieuwbare warmte en elektriciteit. Er is in 2014 een budget van € 3,5 miljard euro beschikbaar om projecten te ondersteunen.<sup>53</sup> In 2012 was dit € 1,7 miljard en in 2013 was er € 3 miljard beschikbaar. De SDE+ wordt vanaf 2013 gefinancierd uit een opslag op de energierekening.
- 7.5 Naast de SDE+ subsidie bestaan er verschillende andere subsidies en regelingen die een financiële prikkel geven om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Zo stimuleren onder meer de Regeling Energie Investeringsaftrek en de Regeling milieu-investeringsaftrek, investeringen van bedrijven in energiezuinige technieken en in duurzame energie.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Zie Stb. 1994, 925.

<sup>52</sup> CBS, Pbl, Opbrengst van belastingen op een milieugrondslag, 1987-2012, 7 januari 2014, te raadplegen via: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0359-Belastingen-op-een-milieugrondslag.html?i=10-72>.

<sup>53</sup> Zie Ministerie van Economische Zaken, SDE+ 2014: Zo vraagt u subsidie aan voor de productie van duurzame energie, 2013 <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie-sde>.

<sup>54</sup> Zie o.a. Rijksdienst voor ondernemend Nederland, Aanvragen Energie Investeringsaftrek, <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/energie-investeringsaftrek-eia>.

7.6 Voorts is er voor wind op land en wind op zee en andere innovatieve energieprojecten, door de Staat voor de periode 2008-2011 een budget beschikbaar gesteld van € 450 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking. Voor de periode 2012-2016 is € 440 miljoen beschikbaar voor innovatieve energieprojecten.<sup>55</sup> In dat kader zij opgemerkt dat de Staat zich tot doel heeft gesteld om een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking te realiseren van 14 procent in 2020 (nu ruim 4 procent) en een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023. De Staat verwijst in dit kader naar het 'Energieakkoord voor duurzame groei' van 7 september 2013.<sup>56</sup>

SER, *Energieakkoord voor duurzame groei*, 7 september 2013, blz. 17-18.

7.7 Windmolenparken op land en op zee spelen een belangrijke rol in het behalen van dat doel. In 2013 stond er voor 2140 megawatt aan windmolens op land opgesteld. In 2020 moet dit worden verhoogd tot tenminste 6000 megawatt. Op zee was er in 2013 220 megawatt aan windmolens opgesteld. In 2020 moet dit 4450 megawatt worden.<sup>57</sup>

7.8 Voorts zijn er diverse sectorspecifieke fiscale regelingen die emissiereductie tot doel hebben. Zo zijn er verschillende fiscale regelingen van kracht waarmee de aankoop van zuinigere auto's wordt gestimuleerd.<sup>58</sup>

7.9 In het Nederlandse Klimaatbeleid wordt ook ingezet op normstelling. Veel van deze normen zijn ingegeven door Europese regelgeving. Emissie- en kwaliteitsnormen zijn niet alleen van toepassing op de bedrijven die vallen onder het ETS-systeem, maar ook op de niet-ETS sectoren. Zo geldt er voor de glastuinbouw een CO<sub>2</sub>-emissienorm<sup>59</sup> en dienen woningen en utiliteitsgebouwen op grond van het Besluit energieprestatie gebouwen en de Regeling energieprestatie gebouwen een energielabel te hebben, hetgeen de eigenaar moet aanzetten tot het energiezuinig maken van deze gebouwen.<sup>60</sup>

7.10 Voorts zijn de normen ten aanzien van de CO<sub>2</sub> uitstoot voor nieuwe personenauto's en bestelwagens die op de Europese markt aangescherpt.<sup>61</sup> Ook is de bijmengverplichting

<sup>55</sup> Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 20122013, 33 400 XIII, nr. 2, blz. 21.

<sup>56</sup> Zie SER, *Energieakkoord voor duurzame groei*, 7 september 2013, blz. 17-18. Te raadplegen via: <http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>.

<sup>57</sup> Zie Rijksoverheid, Duurzame Energie, Windenergie, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie>.

<sup>58</sup> Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/wijzigingen-belastingen-voor-auto-en-motor>.

<sup>59</sup> Wet van 27 januari 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer (kostenverevening reductie CO<sub>2</sub>-emissies glastuinbouw), Stb. 2011, 120.

<sup>60</sup> Rijksoverheid, Energielabel gebouwen, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energielabel-gebouwen/uitleg-energielabel>.

<sup>61</sup> Rijksoverheid, Belastingen op auto en motor, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/wijzigingen-belastingen-voor-auto-en-motor>.

van biobrandstoffen aangescherpt. In 2012 diende 4,5% van de brandstof voor auto's afkomstig te zijn uit hernieuwbare bronnen. In 2013 betrof dit 5% en voor 2020 10%.<sup>62</sup>

- 7.11 Verder is hier het op 6 september 2013 gesloten Energieakkoord van belang. In het Energieakkoord – dat is getekend door onder meer de Staat, de VNG, de Unie van Waterschappen, werkgevers, vakbewegingen, natuur- en milieuorganisaties en financiële instellingen – zijn afspraken neergelegd over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. De focus van het Energieakkoord ligt niet zozeer op reductie van de broeikasgas-uitstoot, maar op besparing van energie. De Staat committeert zich in het Energieakkoord tot het doen van extra investeringen in het kader van de SDE+, stimulering van de realisatie van extra wind op land en wind op zee, en de implementatie van nieuw beleid en normen om op die manier bij te dragen aan een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar, naar 100 petajoule aan energiebesparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020.

SER, Energieakkoord voor duurzame groei, 7 september 2013, blz. 11.

- 7.12 De verwachting is dat met de uitvoering van de afspraken uit het Energieakkoord een aanzienlijke reductie in de uitstoot van broeikasgas zal kunnen worden gerealiseerd. In een inschatting gemaakt door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt opgemerkt:

“Het akkoord realiseert een CO<sub>2</sub>-reductie van 16 tot 17 miljoen ton (Mton CO<sub>2</sub>-eq). Het merendeel daarvan (15 Mton CO<sub>2</sub>-eq) valt in de ETS, en is vrijwel volledig het gevolg van emissiereducties in de elektriciteitssector. Het berekende effect in de niet-ETS sector is 1 tot 2 Mton CO<sub>2</sub>-eq.”

Planbureau voor de Leefomgeving, Het Energieakkoord: wat gaat het betekenen? Inschatting van de gemaakte afspraken, september 2013, [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2013-het-energieakkoord-wat-gaat-het-betekenen-1087\\_0.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2013-het-energieakkoord-wat-gaat-het-betekenen-1087_0.pdf), blz. 7.

- 7.13 Voor de onderhavige procedure is van belang dat het Energieakkoord ook is ondertekend door diverse milieuorganisaties, waaronder de Natuur- en Milieufederaties, Duurzame Energie Koepel, Greenpeace, Klimaatverbond, Milieudefensie, Natuur & Milieu, en het Wereld Natuur Fonds. Deze milieuorganisaties schrijven in een gezamenlijk persbericht:

“In deze economisch moeilijke tijd is het uniek dat investeringen zijn gevonden voor woningisolatie van huurwoningen en de bouw van windmolens op zee. Het hoofdlijnenakkoord betekent dat Nederland grote stappen zet

<sup>62</sup> Rijksoverheid, Biobrandstoffen, Wegverkeer over op biobrandstoffen, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/biobrandstoffen/wegverkeer-over-op-biobrandstof>.

richting een duurzame energievoorziening en een economie waarin veel minder energie wordt verspild.”

Greenpeace, *SER-Hoofdlijnenakkoord is doorbraak in omslag van kolen naar wind op zee*, <http://www.greenpeace.nl/2013/Persberichten/SER-Hoofdlijnenakkoord-is-doorbraak-in-omslag-van-kolen-naar-wind-op-zee/> (9 januari 2014).

- 7.14 De milieuorganisaties steunen het Energieakkoord op basis van een achterbanpeiling uitgevoerd onder 47.176 mensen.

H. Onkenhout & M. Van der Veen, *Achterbanpeiling: De achterban van Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu en de Natuur-en Milieufederaties aan het woord over toekomst van de energievoorziening in Nederland*, mei 2013, blz. 7, 14-17.<sup>63</sup>

- 7.15 De milieuorganisaties die het Energieakkoord hebben ondertekend hebben een grote gezamenlijke achterban. Zo heeft de Stichting Natuur en Milieu een achterban van zo'n 700.000 leden, en heeft het Wereld Natuurfonds in Nederland ongeveer 823.000 donateurs.<sup>64</sup>

- 7.16 Het voorgaande brengt met zich dat de Staat zich wel degelijk inzet om de emissie-reductiedoelstellingen te behalen die zijn overeengekomen op internationaal en Europees niveau. Zoals uit het navolgende zal blijken beperken de inspanningen van de Staat zich niet alleen tot het nemen van mitigatiemaatregelen, maar worden ook adaptatiemaatregelen genomen om de risico's van klimaatverandering en de gevolgen ervan voor Nederland en de inwoners ervan zoveel als mogelijk te beperken.

#### *Klimaatadaptatie*

- 7.17 De Staat erkent dat net als in veel andere landen, ook in Nederland de gevolgen van klimaatverandering merkbaar zijn. De Staat zet zich dan ook actief in om de schade die gepaard kan gaan met klimaatverandering (en de gevolgen ervan) te beperken en de kansen die klimaatverandering biedt te benutten. Hiermee voldoet de Staat aan zijn verplichtingen ten aanzien van klimaatadaptatie voortvloeiend uit artikel 4 van het Klimaatverdrag, het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en EU-wet- en regelgeving.
- 7.18 Reeds in 2006 is het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat van start gegaan en in 2007 is een nationale adaptatiestrategie opgezet. De Staat zet zich

<sup>63</sup> Zie <http://www.natuurenmilieufederaties.nl/handlers/i.aspx?id=5988> (9 januari 2014).

<sup>64</sup> Wereld Natuur Fonds, *Beleidsplan Wereld Natuur Fonds*, blz. 1, beschikbaar via: [http://www.wnf.nl/nl/overwnf/organisatie/beleidsplan\\_en\\_beloningsbeleid/](http://www.wnf.nl/nl/overwnf/organisatie/beleidsplan_en_beloningsbeleid/) (9 januari 2014).

hiermee in voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland en het versterken van het imago van een delta met een internationaal aantrekkelijk en veilig vestigingsklimaat. In 2010 is het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat gestopt en het Deltaprogramma opgezet. Het Deltaprogramma is een nationaal programma van rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten. In het Deltaprogramma heeft de Rijksoverheid prioriteit gelegd bij: (1) waterveiligheid, (2) zoetwatervoorziening en (3) water en hitte bij stedelijke nieuwbouw en herstructurering.

Deltacommissie, Deltaprogramma 2011: Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen, blz. 4.<sup>65</sup>

- 7.19 Voor de uitvoer van het Deltaprogramma is op 29 november 2011 de Deltawet aangenomen. Deze wet vormt de basis voor het Deltafonds, waarmee de deltawerken van het programma worden gefinancierd. Voor het jaar 2013 was € 972 miljoen begroot, voor zowel het jaar 2014 als voor het jaar 2015 is € 1.2 miljard begroot. In het aanvullende beleidsakkoord van het vierde Kabinet-Balkenende is vastgelegd dat het Deltafonds vanaf 2020 zal worden gevuld met tenminste € 1 miljard per jaar.<sup>66</sup> Hiermee investeert de Staat aanzienlijk in klimaatadaptatie.
- 7.20 Aan het Deltaprogramma zijn lopende waterveiligheidsprojecten toegevoegd die bijdragen aan klimaatadaptatie. Dit betreft onder andere het programma Ruimte voor de Rivier. In het kader van het programma Ruimte voor de Rivier wordt op meer dan 30 plekken langs de Rijn, IJssel, Waal, Nederrijn en Lek meer ruimte gecreëerd om het water vrijer te laten stromen. Het programma is een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten, waarvoor in totaal € 2,2 miljard is begroot.<sup>67</sup>
- 7.21 Verder is hier het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma relevant. Dit is een programma waarbij de Rijksoverheid en 22 waterkeringbeheerders (waterschappen, hoogheemraadschappen, Provincie Groningen en Rijkswaterstaat) zijn betrokken. Op 89 plekken in Nederland worden de afgekeurde en zwakke waterkeringen versterkt. Het gaat daarbij om bijna 370 km aan dijken, dammen, duinen en 18 kunstwerken. De

<sup>65</sup> Te raadplegen via:

[http://www.deltacommissaris.nl/Images/Deltaprogramma%202011%20Werk%20aan%20de%20delta\\_tcm309-286803.pdf](http://www.deltacommissaris.nl/Images/Deltaprogramma%202011%20Werk%20aan%20de%20delta_tcm309-286803.pdf).

<sup>66</sup> Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2013 Tweede Kamer, vergaderjaar 20122013, 33 400 J, nr. 1, en <http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting%3Fhoofdstuk=40.41> en Algemene Rekenkamer, Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 20122013, 33 470, nr. 2, blz. 51-52.

<sup>67</sup> Vaststelling begroting Deltafonds voor het jaar 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 20122013, 33 400 J, nr. 2, [http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173920\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173920_6.html), blz. 12-13.

Rijksoverheid en de waterschappen financieren het programma. Met de uitvoering van deze projecten zijn aanzienlijke bedragen gemoeid.<sup>68</sup>

- 7.22 Ook zijn de Maaswerken toegevoegd aan het Deltaprogramma. Over een totale lengte van 222 kilometer wordt gewerkt aan een veiligere, beter bevaarbare en meer natuurlijke Maas. Het werk bestaat uit 52 projecten. Sommige daarvan zijn al afgerond. Er wordt onder andere geïnvesteerd in het versterken van kades, het verdiepen en verbreden van de rivierbedding, de aanleg van hoogwatergeulen en het verlagen van uiterwaarden, om zo het overstromingsrisico te beperken. Voor het gehele project is € 534 miljoen begroot.<sup>69</sup> De oplevering wordt verwacht in 2017/2020.
- 7.23 Naast het Deltaprogramma worden verschillende andere maatregelen genomen en gefinancierd die bijdragen aan klimaatadaptatie binnen Nederland. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur en het door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2007 ontwikkelde Nationaal hitteplan. Het hitteplan bevat aanbevelingen en praktische aanwijzingen om een periode van aanhoudende hitte zo goed mogelijk te doorstaan.<sup>70</sup> Ook (mede)financiert de Staat diverse onderzoeken naar klimaatadaptatie.<sup>71</sup>
- 7.24 De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 onderzoek gedaan naar het beleid dat de afgelopen jaren door achtereenvolgende kabinetten is ingezet in het kader van klimaatadaptatie. In het rapport dat de Algemene Rekenkamer aan de hand van dit onderzoek heeft uitgebracht volgt dat
- “met het Deltaprogramma een aanzienlijk deel van de risico’s en kwetsbaarheden die de klimaatverandering met zich meebrengt, wordt ondervangen.”
- Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 470, nr. 2, 'Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid', blz. 18.
- 7.25 Aan de hand van de uitkomsten van het rapport van de Algemene Rekenkamer en andere onderzoeken ontwikkelt de Staat op dit moment een meer integrale adaptatiestrategie, waarin niet alleen de prioriteitsthema’s van de Staat voorkomen, maar ook andere onderwerpen zoals ICT, transport en gezondheid. De integrale

<sup>68</sup> Zie Vaststelling begroting Deltafonds voor het jaar 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 J, nr. 2, [http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173920\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173920_6.html), blz. 12.

<sup>69</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 J, nr. 2, blz. 14.

[http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173920\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173920_6.html).

<sup>70</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Nationaal Hitteplan 2007 (prod. U. 11).

<sup>71</sup> Voorbeelden van dergelijke onderzoeksprogramma's zijn 'Klimaat voor ruimte', 'Leven met water', Kennis voor Klimaat' en 'Habiforum'.

adaptatiestrategie vult het Deltaprogramma aan, en zal uiterlijk in 2017 worden vastgesteld.<sup>72</sup>

- 7.26 Door middel van de ontwikkeling van een integrale adaptatiestrategie voldoet de Staat ook aan de Europese klimaatstrategie, op basis waarvan de lidstaten uiterlijk 2017 dienen te komen met een brede nationale adaptatiestrategie, die wordt onderbouwd vanuit de eigen kwetsbaarheden en risico's.<sup>73</sup>
- 7.27 Door het nemen van adaptatiemaatregelen beschermt de Staat Nederland en zijn inwoners tegen de risico's en kwetsbaarheden die klimaatverandering met zich mee zou kunnen brengen. De Staat voldoet hiermee, zoals nader zal worden uitgewerkt achter 10.4-10.19 van deze conclusie, aan zijn verplichtingen voortvloeiend uit het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Staat anticipeert op de mogelijke gevolgen van klimaatverandering, door nu al verregaande adaptatiemaatregelen te nemen en ernstige hinder en schadelijke gevolgen van klimaatveranderingen te voorkomen of te beperken.
- 7.28 Uit het voorgaande volgt dat niet kan worden volgehouden dat de Staat op enigerlei wijze onrechtmatig handelt jegens Urgenda c.s. Immers door de Staat worden maatregelen genomen ter beperking van de gevolgen van klimaatverandering.

*Klimaatinvesteringen in het buitenland*

- 7.29 Naast het nemen van mitigatie- en adaptatiemaatregelen in eigen land, steunt de Staat ontwikkelingslanden bij het nemen van klimaatmaatregelen. De Staat bewerkstelligt zo niet alleen reductie van broeikasgasemissies binnen de eigen landsgrenzen, maar ook daarbuiten en draagt zo bij aan het terugdringen van de mondiale emissie van broeikasgassen. Zo wordt, los van de aankoop van carbon credits uit buitenlandse *Joint implementation*- en *Clean Development Mechanism*-projecten, samengewerkt met andere landen, waaronder ontwikkelingslanden, aan de realisatie van mitigatie- en adaptatiemaatregelen. Een en ander in het kader van artikel 4 Klimaatverdrag en artikel 11 Kyoto-Protocol.
- 7.30 Uit de Rijksbegroting 2014 volgt dat Nederland ernaar streeft om in 2014 € 340 miljoen te besteden aan klimaatfinanciering. Dat geld wordt primair ingezet in ontwikkelingslanden ten behoeve van voedselzekerheid, water, voor het duurzame

<sup>72</sup> Zie PBL, Aanpassen met beleid: Bouwstenen voor een integrale visie op klimaatadaptatie, 2013, <http://www.pbl.nl/publicaties/aanpassen-aan-beleid-bouwstenen-voor-een-integrale-visie-klimaatadaptatie>, blz. 24 en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen, 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/10/04/klimaatagenda-weerbaar-welvarend-en-groen.html>, blz. 6.

<sup>73</sup> An EU Strategy on adaptation to climate change, 16 april 2013, COM(2013) 216 final, blz. 6 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=725522:EN:NOT>.



gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het tegengaan van klimaatverandering en het vergroten van weerbaarheid van de bevolking tegen klimaatverandering.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 XVII, nr. 2, blz. 34.

- 7.31 De raming voor internationale klimaatfinanciering loopt op tot € 660 miljoen in 2017. Dit bedrag kan zowel publiek als privaat gefinancierd worden.<sup>74</sup>
- 7.32 Middels het budget voor internationale klimaatmaatregelen draagt de Staat onder andere bij aan de *Global Environment Facility*, de financiering van klimaatprogramma's binnen het mondiale fonds *Least Developed Country Fund* en aan het *Promoting Renewable Energy Programme* dat investeert in hernieuwbare energie in Sub Sahara-regio in Afrika en Indonesië.<sup>75</sup>
- 7.33 Ook draagt Nederland bij aan de voorloper van het Groene Klimaat Fonds.<sup>76</sup> Daarnaast wordt door middel van bilaterale initiatieven zowel financieel geïnvesteerd als andersoortige ondersteuning geboden voor klimaatmaatregelen buiten Nederland. Zo assisteert de Staat Colombia bij het opzetten van emissieregistratie. Ook zet de Staat middelen in voor rampenpreventie en bestrijding in ontwikkelingslanden. Voorts werkt de Staat met onder andere Vietnam, Bangladesh en Indonesië aan het tot stand brengen van een Deltaplanachtige aanpak voor de bescherming van kust en delta's.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 495, nr. 9, blz. 3.

- 7.34 Zoals uit het voorgaande volgt, draagt de Staat door het verlenen van (financiële) steun aan ontwikkelingslanden en het bieden van expertise in de bilaterale samenwerking, niet alleen bij aan de reductie van broeikasgasemissies, maar ook aan de aanpak van de gevolgen van klimaatverandering en aan het verhogen van de klimaatweerbaarheid op een mondiaal niveau.

#### *Tussenconclusie*

- 7.35 Nederland neemt naast maatregelen gericht op het tegengaan van klimaatverandering ook klimaatadaptatiemaatregelen. Urgenda c.s. gaan ten onrechte aan het laatste voorbij. Deze maatregelen worden voor een aanzienlijk deel genomen binnen de eigen landsgrenzen, maar Nederland ondersteunt ook mitigatie- en adaptatieprojecten in het buitenland.

<sup>74</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 V, nr. 17, blz.3.

<sup>75</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 20132014, 33 750 XVII, nr. 2, blz. 34-35.

<sup>76</sup> Green Climate Fund, Trust Fund Financial Report Status as at 31 December 2013, GCF/B.06/Inf.04, 14 February 2014, blz. 5.

[http://gcfund.net/fileadmin/00\\_customer/documents/pdf/GCF\\_B06\\_Inf\\_04\\_GCFT\\_Financial\\_Report\\_as\\_of\\_31Dec2013-Interim\\_Trustee\\_fin....pdf](http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF_B06_Inf_04_GCFT_Financial_Report_as_of_31Dec2013-Interim_Trustee_fin....pdf).

### **Deel 3 De Staat is niet aansprakelijk; de vorderingen van Urgenda c.s. zijn niet juridisch onderbouwd**

#### *Inleiding*

Urgenda c.s. zijn gezien hetgeen zij in de dagvaarding betogen (kennelijk) van oordeel dat de Staat jegens Urgenda c.s. aansprakelijk is voor het relatieve aandeel dat Nederland heeft in de klimaatverandering en de gevolgen daarvan.<sup>77</sup> Urgenda c.s. betogen in dat kader dat de Staat binnen het eigen grondgebied zorg dient te dragen voor een emissiereductie die verder gaat dan nu het geval is.<sup>78</sup> Urgenda c.s. zijn van oordeel dat door dit na te laten er sprake is van een onrechtmatig handelen zijdens de Staat. Urgenda c.s. beroepen zich in dat kader op artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en daarmee verwante leerstukken zoals hinder en gevaarzetting, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het volkenrecht, waaronder het Klimaatverdrag.

In het navolgende zal hierop worden ingegaan, waarbij eerst aandacht zal worden besteed aan de onrechtmatige daad van artikel 6:162 BW en daaraan gerelateerde leerstukken, vervolgens aan het volkenrecht en tot slot aan het EVRM. Omdat Urgenda c.s. ook nog zijdelings een beroep doen op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), wordt ook op dit onderwerp ingegaan.

## **8 Nationaal recht**

### *De grondslag van de vordering: onrechtmatige daad*

- 8.1 Urgenda c.s. stellen zich op het standpunt, zo begrijpt de Staat uit hetgeen Urgenda c.s. in dit verband in de inleidende dagvaarding naar voren brengen, dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt doordat de Staat hen bloot stelt aan Nederlandse broeikasgasemissies die "in hun huidige gezamenlijke volume" onrechtmatig zijn.

Zie dagvaarding, in het bijzonder achter 281-284, 310, 334-357.

- 8.2 Het gaat Urgenda c.s. daarbij in het bijzonder om "de (on)rechtmatigheid van het aandeel dat de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies hebben in de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies, zulks in het licht van de gevolgen die deze wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies gezamenlijk hebben voor de atmosfeer van de Aarde met alle gevolgen van dien voor het klimaat en de leefbaarheid van de Aarde".

Dagvaarding, achter 285.

<sup>77</sup> Zie in deze zin onder meer de dagvaarding, achter 174.

<sup>78</sup> De Staat verwijst in dit kader naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in deze conclusie, achter [inv.].

- 8.3 Urgenda c.s. baseren hun vorderingen daarmee kennelijk, gelet op de verwijzing naar de "onrechtmatige daad" op diverse plaatsen in de dagvaarding, op artikel 6:162 BW.

*De criteria van de onrechtmatige daad*

- 8.4 Voor de toewijzing van een vordering die op artikel 6:162 BW is gebaseerd, dient aan een aantal criteria te worden voldaan. Sprake moet zijn van schade die een ander lijdt door een onrechtmatig handelen of nalaten, in die zin dat een inbreuk wordt gemaakt op een ander subjectief recht, in strijd wordt gehandeld met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt,

zie in deze zin, zonder nadere specificatie, ook de dagvaarding, achter 311,

welk onrechtmatig handelen of nalaten aan degene die de onrechtmatige daad pleegt, kan worden toegerekend.

- 8.5 Aan de zojuist gememoreerde criteria van de onrechtmatige daad wordt naar het oordeel van de Staat niet voldaan, zodat de op artikel 6:162 BW gebaseerde vorderingen van Urgenda c.s. dienen te worden afgewezen. De Staat wijst in dat verband op het volgende.

*Geen aandacht voor de onrechtmatigheid van de onrechtmatige daad*

- 8.6 Urgenda c.s. verzuimen hun stelling dat de Staat jegens hen onrechtmatig handelt adequaat te onderbouwen. Zij volstaan, zoals hieronder zal worden aangegeven, met een verwijzing naar de hinder- en gevaarzettingjurisprudentie. Derhalve moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s. wat dit onrechtmatigheidscriterium betreft niet voldoen aan hun stelplicht en de op hen als eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). En ook hier heeft te gelden dat Urgenda c.s. in de hoedanigheid van partijen die zich beroepen op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, de partijen zijn die duidelijk moeten stellen en onderbouwd moeten bewijzen dat de Staat onrechtmatig handelt, zodat het de Staat duidelijk is waartegen hij zich moet verweren.

*Hinder en gevaarzetting*

- 8.7 Urgenda c.s. werken hun stelling dat de Staat jegens hen onrechtmatig handelt uit langs twee sporen: hinder en gevaarzetting.

*Hinder*

- 8.8 In het eerste spoor wensen Urgenda c.s. hetgeen rechtens is met betrekking tot 'perceeloverschrijdende hinder' ten grondslag te leggen aan haar stelling dat de Staat onrechtmatig handelt.

Zie dagvaarding, achter 258-264.

In dat verband doet Urgenda c.s. een beroep op het arrest Voorste Stroom I,

Hoge Raad 19 maart 1915, NJ 1915, blz. 691, dagvaarding, achter 259,

op het Kalimijnenarrest,

Hoge Raad 23 september 1988, NJ 1989, 743, ECLI:NL:HR:1988:AD5713, dagvaarding, achter 260,

en op artikel 5:37 BW, dat bepaalt dat de eigenaar van een erf niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 BW onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder mag toebrengen zoals door het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, door het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun.

Dagvaarding, achter 261-262.

*Observatie: Urgenda c.s. en het Kalimijnen-arrest: de Staat pleegt de emissies niet zelf*

- 8.9 Op hetgeen Urgenda c.s. aanvoeren met een beroep op het Kalimijnen-arrest wordt hierna nog (uitvoerig) teruggekomen.<sup>79</sup> Vooruitlopend daarop constateert de Staat reeds op deze plaats dat in het Kalimijnen-arrest degene aansprakelijk werd gehouden die ook zelf voor de zoutlozingen zorgde. Daarmee spoort de casus van het Kalimijnen-arrest niet met de casus die in deze procedure centraal staat. Het zijn immers de inwoners en bedrijven die binnen de Nederlandse grenzen woonachtig of gevestigd zijn die zorgen voor de broeikasgasemissies, niet de Staat. De Staat is dan ook niet te vergelijken met de in Frankrijk gevestigde vennootschap die verantwoordelijk werd gehouden voor de zoutlozingen. Ook verschilt de positie van Urgenda c.s. van die van de tuinders die de hier bedoelde procedure hebben aangespannen, in die zin dat de tuinders een aantasting ondervonden van eigendomsrechten en vanuit dat kader schadevergoeding vorderden. Hetgeen is overwogen in het Kalimijnen-arrest is dus niet een op een toepasbaar op de casus die in de onderhavige procedure voorligt.

*Er is geen sprake van onrechtmatige hinder: inleiding*

<sup>79</sup> Zie achter 8.18 e.v. van deze conclusie.

- 8.10 Het betoog van Urgenda c.s. dat ter wille van het construeren van het, door haar gestelde, onrechtmatig handelen van de Staat een parallel moet worden getrokken met wat rechtens is in het geval van hinder in de zin van artikel 5:37 BW, blijft steken in het trekken van die parallel. Iedere uitwerking van die parallel ontbreekt. In dat verband moet op het volgende worden gewezen.

*Er is geen sprake van onrechtmatige hinder: artikel 5:37 BW*

- 8.11 Urgenda c.s. constateren dat niet iedere hinder als onrechtmatig kan worden gekwalificeerd, maar dat de vraag of bepaalde hinder als onrechtmatig kan worden gekwalificeerd afhangt van de concrete omstandigheden van het concrete geval:

“Voor de vraag of hinder in een concreet geval beschouwd moet worden als ‘onrechtmatige’ hinder, is vaste rechtspraak dat dit afhangt van de omstandigheden van het geval. In de jurisprudentie zijn daarbij wel een aantal relevante gezichtspunten ontwikkeld, zoals de aard van de hinder, de ernst van de hinder, de duur van de hinder, de toegebrachte schade, en de omstandigheden waaronder de hinder plaatsvindt. Dat laatste gezichtspunt kan worden onderverdeeld in factoren zoals het gewicht van de belangen die met de hinderlijke activiteiten worden gediend, maar ook – als tegenwicht daarvan – de mogelijkheid en de bereidheid om preventieve maatregelen te nemen.”

Dagvaarding, achter 264.

- 8.12 Deze constatering van Urgenda c.s. is juist. Blijkens de vigerende jurisprudentie hangt het antwoord op de vraag of het toebrengen van hinder onrechtmatig is immers

“[...] af van de aard, de ernst en de duur van de hinder en de daardoor veroorzaakte schade in verband met de verdere omstandigheden van het geval, waaronder de plaatselijke omstandigheden”.

Zie Hoge Raad 3 mei 1991, ECL:NL:HR:1991:ZC0235, en Hoge Raad 18 september 1998, ECL:NL:HR:1998:ZC2704.

Daarbij is mede van belang of degene die zich beklagt over hinder, zich ter plaatse heeft gevestigd vóór dan wel ná het tijdstip waarop de hinder veroorzakende activiteiten een aanvang hebben genomen.

Hoge Raad 18 september 1998, NJ 1999, 69.

- 8.13 Urgenda c.s. kiezen, blijkens de zojuist geciteerde passage uit de inleidende dagvaarding, dus de juiste criteria voor de beantwoording van de vraag of wel dan niet sprake is van onrechtmatige hinder.

Zie de dagvaarding, achter 264, zoals achter 8.12 geciteerd.

8.14 Urgenda c.s. verzuimen echter vervolgens om de desbetreffende criteria toe passen op de door haar in deze procedure centraal gestelde casus, althans te onderbouwen dat deze criteria van toepassing (kunnen) zijn op de casus die zij in de onderhavige procedure aan de orde stelt. Wederom moet dus worden geconstateerd dat Urgenda c.s. niet voldoen aan hun stelplicht en de op hen als eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv.

8.15 Daarbij speelt Urgenda c.s. klaarblijkelijk in de eerste plaats parten dat er in de centraal gestelde casus strikt genomen geen sprake is van hinder (of van eigenaren van erven die elkaar hinder toebrengen). Daarbij moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s., anders dan bij de beoordeling van onrechtmatige hinder het geval is, in haar casus niet het oog heeft op een (concrete) situatie waarin zich (enige mate van) hinder, en daarmee schade,

dat is de "toegebrachte schade" uit de zojuist geciteerde passage uit de dagvaarding, achter 264,

heeft gerealiseerd, en de vraag voorligt of die specifieke (mate van) hinder geduld moet worden.

8.16 Urgenda c.s. hebben in deze procedure immers de casus op het oog waarin (op dit moment) geen sprake is van hinder, maar waarin zij reeds nu van onrechtmatigheid wil spreken ter zake van (actuele) Nederlandse broeikasgasemissies "in hun huidige gezamenlijke volume" in relatie tot schade, in welke vorm dan ook, die wellicht, te zijner tijd, in de toekomst ter zake van die emissies zal kunnen worden geleden. Daarmee loopt de parallel mank die Urgenda c.s. willen trekken tussen de aansprakelijkheid voor onrechtmatige hinder en het door Urgenda c.s. gestelde onrechtmatig handelen van de Staat om geen emissiereductie in het door Urgenda c.s. bepleite volume te (laten) realiseren.

*Er is geen sprake van onrechtmatige hinder: Voorste Stroom-arrest*

8.17 Urgenda c.s. noemen het arrest Voorste Stroom I

in de dagvaarding, achter 259,

kennelijk als een opmaat naar haar betoog waarin het Kalimijnen-arrest centraal staat. In beide arresten was immers de rechtsregel aan de orde waarmee Urgenda c.s., kennelijk tegen de achtergrond van artikel 5:37 BW, een parallel wens te trekken: benedenstroomse gebruikers van een rivier mogen in beginsel verwachten dat bovenstroomse gebruikers die rivier niet door lozingen bovenmatig vervuilen.

*Er is geen sprake van onrechtmatige hinder: Kalimijnen-arrest*

- 8.18 Om te beginnen schetsen Urgenda c.s. de casus die in het Kalimijnenarrest aan de orde was op een wijze zoals zij die zien, alsmede hetgeen volgens hen door de verschillende rechterlijke colleges in deze casus is geoordeeld.<sup>80</sup> Naar de mening van Urgenda c.s. kan voor wat betreft de casus die in deze procedure aan de orde is een parallel worden getrokken met het Kalimijnen-arrest.<sup>81</sup> Die parallel richt zich op de gedachte dat de uitkomst van het Kalimijnen-arrest was "dat de lozingen van de Franse partijen, ondanks hun relatief gering aandeel in de totale zoutbelasting, door de Hoge Raad onrechtmatig geoordeeld" werd.

Dagvaarding, achter 326.

- 8.19 Opmerkelijk daarbij is dat Urgenda c.s. zich bij het trekken van die parallel niet richt op de onderbouwing van de grondslag van de door haar gepretendeerde vordering, te weten dat de Staat onrechtmatig handelt ter zake van de Nederlandse broeikasgasemissies die "in hun huidige gezamenlijke volume" onrechtmatig zouden zijn.

Zie hierboven, achter 8.16.

Zoals eerder in deze conclusie al is aangegeven, verzuimen Urgenda c.s. immers de elementen te bespreken, en te onderbouwen, waaraan voldaan moet zijn wil in een concrete situatie van een onrechtmatig handelen kunnen worden gesproken. Urgenda c.s. beperken zich, met verwaarlozing van het in deze relevante recht, tot het trekken van een parallel voor wat betreft de feitelijke omstandigheden die in de casus van het Kalimijnen-arrest aan de orde waren. Dat zijn de volgende.

<sup>80</sup> Zie Dagvaarding, achter 270-278.

<sup>81</sup> Zie dagvaarding, achter 325-327.

Het Kalimijnen-arrest: natuurlijke en antropogene oorzaken

- 8.20 Om te beginnen zoeken Urgenda c.s. die parallel in haar stelling dat zowel in de casus die aan deze procedure ten grondslag ligt als in het Kalimijnen-arrest de schade waarvoor een remedie wordt verzocht deels wordt veroorzaakt door natuurlijke oorzaken en deels door grote 'antropogene' broeikasgasemissies vanuit verschillende landen.<sup>82</sup> Vervolgens zoeken Urgenda c.s. de parallel in het door haar gestelde feit dat het aandeel van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies in de hoge CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer relatief gering is wanneer de emissies van de diverse landen worden vergeleken in absolute getallen, maar zeker niet verwaarloosbaar klein, terwijl het Nederlandse aandeel zelfs zeer groot is wanneer de emissies per capita worden vergeleken.<sup>83</sup>

*Het Kalimijnen-arrest: de bijdrage van Nederland aan de broeikasgasemissies*

- 8.21 Urgenda c.s. trekken verder een parallel met de casus van het Kalimijnen-arrest omdat de zoutlozingen die bij de Kalimijnen in Frankrijk plaatsvonden, niet de enige oorzaak was van de door de betrokken tuinders geleden schade en dit er toch niet aan in de weg heeft gestaan dat aansprakelijkheid is aangenomen. Urgenda c.s. stellen op basis hiervan, zo begrijpt de Staat, dat de Staat zich niet tegen aansprakelijkheid zou kunnen verweren door aan te voeren dat het eenzijdig nemen door Nederland van maatregelen om broeikasgasemissies te reduceren geen enkel nut heeft "omdat deze emissieruimte dan 'weglekt' naar het buitenland".

Zie dagvaarding, achter 321.

- 8.22 Deze redenering kan volgens Urgenda niet slagen omdat de Hoge Raad in rechtsoverweging 3.5.1 van het Kalimijnen-arrest, uitgaande van een "duidelijk verband" tussen de hoogte van de zoutconcentratie in het boezemwater enerzijds en de schade die daardoor optrad voor de kwekers anderzijds, vaststelt dat elke zoutlozing die niet verwaarloosbaar was, evenredig bijdroeg aan het ontstaan van de schade.<sup>84</sup> In reactie hierop merkt de Staat het volgende op.

*Observatie: Urgenda c.s. en het Kalimijnen-arrest: proportionele aansprakelijkheid / schade*

- 8.23 Urgenda c.s. concentreren zich bij het trekken van een parallel met het Kalimijnen-arrest dus op de bijdrage van Nederland aan de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. Deze lijn voortzettend concentreren Urgenda c.s. zich vervolgens op de rechtsregel die uit dat arrest voortvloeit, en die Urgenda c.s. zo parafraseren dat –

<sup>82</sup> Zie dagvaarding, achter 319.

<sup>83</sup> Zie dagvaarding, achter 320.

<sup>84</sup> Zie dagvaarding, achter 327.



zo begrijpt de Staat – Nederland proportioneel aansprakelijk zou zijn voor zijn aandeel in de wereldwijde emissies.<sup>85</sup> Daarbij slaan Urgenda c.s. echter ten onrechte een stap over. Voordat geoordeeld kan worden over de al dan niet aanwezigheid van proportionele aansprakelijkheid, moet immers eerst worden beoordeeld, zoals dat ook in het Kalimijnen-arrest gebeurt, of inderdaad sprake is van onrechtmatig handelen in die zin dat een inbreuk wordt gemaakt op eens anders subjectief recht, in strijd wordt gehandeld met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Daarvan is in deze procedure echter, zoals hierboven al aan de orde kwam<sup>86</sup>, geen sprake.

Hierboven, achter 8.6, werd al geconstateerd dat Urgenda c.s. deze onrechtmatigheidscategorieën weliswaar noemt, in haar dagvaarding, achter 311, maar verzuimt deze categorieën concreet uit te werken in de in deze procedure voorliggende casus.

- 8.24 In dat verband overweegt de Hoge Raad in rechtsoverweging 3.3.2 van het Kalimijnen-arrest dat

“[...] het antwoord op de vraag of degene die stoffen loost in een rivier in strijd handelt met de zorgvuldigheid die hem betaamt jegens degenen die benedenstrooms van het rivierwater gebruik maken afhangt van de aard, de ernst en de duur van de aan deze laatsten toegebrachte schade en de verdere omstandigheden van het geval, waarbij o.m. rekening moet worden gehouden enerzijds met de aard en het gewicht van de door de lozingen gediende belangen en anderzijds met de door het benedenstroomse gebruik gediende belangen, alsmede met de mate waarin het gebruik benedenstrooms gevoelig is voor de geloosde stoffen.”

- 8.25 Urgenda c.s. verzuimen echter (wederom) om (gemotiveerd) te onderbouwen dat in de door haar voorgelegde casus aan deze criteria wordt voldaan. Ook op deze plaats moet dus worden geconstateerd dat Urgenda c.s. niet voldoen aan haar stelplecht en de op haar als eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv.

*Bovenmatige emissie als kern van het betoog van Urgenda c.s.*

- 8.26 Daarbij nemen Urgenda c.s., naar zij dus ten onrechte stellen in lijn met het Kalimijnen-arrest, bij hun pleidooi voor het aannemen van een proportionele aansprakelijkheid kennelijk als uitgangspunt “dat de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies in hun huidige gezamenlijke volume onrechtmatig zijn”.

Zie de dagvaarding, achter 310.

<sup>85</sup> Zie dagvaarding, achter 6.3 en achter 33.

<sup>86</sup> Zie achter 8.19 van deze conclusie.

Dat wordt door de Staat uitdrukkelijk betwist.

- 8.27 De vraag is welke, kennelijk in de ogen van Urgenda c.s. “te hoge”, emissie te zijner tijd tot schade zal lijden: is de actuele emissie inderdaad als bovenmatig te kwalificeren? Urgenda c.s. stellen van wel, maar verzuimen om die stelling adequaat te onderbouwen.<sup>87</sup> Daarnaast gaan Urgenda c.s. er aan voorbij, zoals is betoogd achter 6.12-6.22 van deze conclusie, dat de Staat voldoet dan wel verwacht te voldoen aan zijn internationale en Europese verplichtingen waar het gaat om mitigatie en adaptatie.
- 8.28 In reactie op hetgeen Urgenda c.s. hier willen doen geloven verwijst de Staat naar hetgeen hij hierna opmerkt ter zake van het vereiste van het causaal verband: het feit dat de emissie van broeikasgassen, ook blijkens de rapportage van de IPCC, in het algemeen schade met zich brengt, betekent nog niet dat als gevolg van die emissie specifieke schade wordt dan wel zal worden geleden.<sup>88</sup>
- 8.29 Bovendien is nog van belang op te merken dat het, naar het oordeel van de Hoge Raad, ter zake van het aannemen van een proportionele aansprakelijkheid niet mag gaan om een te kleine kans op schade als gevolg van – in dit geval – de emissie van broeikasgassen:
- “Indien [...] moet worden geoordeeld dat die kans zeer klein is, zal het in het algemeen voor de hand liggen dat de rechter de vordering afwijst en indien die kans zeer groot is, dat hij haar toewijst.”
- Hoge Raad 31 maart 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AU6092.
- Urgenda c.s. hebben nagelaten te onderbouwen dat het hier gaat om meer dan een kleine kans op schade.
- 8.30 Op deze plaats moet verder worden geconstateerd dat Urgenda c.s. slechts wijzen op schade in het algemeen, en verzuimen, zoals noodzakelijk is voor het met succes doorlopen van een procedure op grond van artikel 6:162 lid 1 BW, specifieke schade te stellen, aan te tonen en te onderbouwen. In het verlengde van die constatering moet worden vastgesteld dat de kans op specifieke schade eveneens ongewis blijft.
- 8.31 De Staat wijst er op dat het in het zojuist geschetste kader niet van (doorslaggevend) belang is dat Urgenda c.s. tevens een bevel vorderen om een pakket maatregelen te presenteren ter zake van de reductie van de emissie van broeikasgassen. Het moge zo zijn dat bij een dergelijke vordering niet als constitutief vereiste geldt dat al schade is geleden, wel geldt ook dan het vereiste dat sprake is van een voldoende kans op

<sup>87</sup> Zie de dagvaarding, achter 281-284, 310, 334-357.

<sup>88</sup> Zie hierboven, achter 8.47 e.v.

(specifieke) schade. Zojuist heeft de Staat overtuigend aangetoond dat daarvan geen sprake is.

*Observatie: Urgenda c.s. en het Kalimijnen-arrest: geen (specifieke) schade*

- 8.32 In aansluiting op het voorgaande moet (nogmaals) worden geconstateerd dat de casus in het Kalimijnen-arrest is gebaseerd op vaststaande feiten. In de Rijn was inderdaad een te hoge zoutconcentratie aanwezig, die vervolgens daadwerkelijk leidde tot schade bij de betrokken tuinders. In de casus die aan de onderhavige procedure ten grondslag ligt, is er op het moment dat Urgenda c.s. haar vorderingen toegewezen wil zien echter geen aantoonbare emissie van broeikasgassen waardoor iemand schade lijdt, maar vermoedt Urgenda c.s. (slechts) dat die schade – in welke vorm dan ook – zich over een aantal jaren, in vervolg op een wat dan een te hoge emissie zal blijken te zijn, zal realiseren.

*Er is geen sprake van onrechtmatige gevaarzetting*

- 8.33 Urgenda c.s. hebben in dit kader het Kelderluik-arrest op het oog.

Hoge Raad 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079. Zie overigens ook Hoge Raad 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6934.

Urgenda c.s. verwijzen naar dit arrest met de toelichting dat de in dit arrest ontwikkelde criteria in het verlengde liggen van de criteria die moeten worden toegepast bij de beantwoording van de vraag of sprake is van rechtens relevante hinder. Dat is, volgens Urgenda c.s., ook logisch: "gevaar ligt in het verlengde van hinder en is daar in feite de overtreffende trap van".

Zie dagvaarding, achter 265.

- 8.34 Naar het oordeel van Urgenda c.s. moet de onrechtmatigheid van de broeikasgasemissies die in deze procedure centraal staan derhalve worden beoordeeld zowel aan de hand van de 'hinder-criteria' maar ook aan de hand van de 'gevaarzettingcriteria'.<sup>89</sup>
- 8.35 Urgenda c.s. laten echter na om de door haar bedoelde 'gevaarzettingcriteria' te benoemen, alsmede om aan de hand van de door haar bedoelde 'gevaarzettingcriteria' te toetsen of in die zin sprake is van onrechtmatig handelen van de Staat. Het zal in dat verband duidelijk zijn dat Urgenda c.s. evenmin onderbouwen dat in het licht van de relevante jurisprudentie omtrent gevaarzetting van enig onrechtmatig handelen van de Staat sprake is. Ook op deze plaats moet derhalve weer worden geconstateerd dat Urgenda c.s. niet voldoen aan haar stelplicht

<sup>89</sup> Zie dagvaarding, achter 267.

en de op haar als eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv.

- 8.36 Voor zover na het voorgaande nog relevant, wijst de staat er op dat het (ook) voor het oordeel over onrechtmatige gevaarstelling niet voldoende is dat de mogelijkheid bestaat van schade die aan een bepaald gedrag inherent is. Volgens de Hoge Raad is onjuist de gedachte dat het enkele vergroten van de kans op schade voldoende is voor het aannemen van onrechtmatigheid:

“[...] niet reeds de enkele mogelijkheid van schade als verwezenlijking van aan een bepaald gedrag inherent gevaar [doet] dat gedrag onrechtmatig [...] zijn, maar dat zodanig gevaarscheppend gedrag [is] slechts onrechtmatig [...] indien de mate van waarschijnlijkheid van schade als gevolg van dat gedrag zo groot is dat de betrokkene zich naar maatstaven van zorgvuldigheid van dat gedrag had moeten onthouden (vgl. HR 9 december 1994, nr. 15527, *NJ* 1996, 403).”

Hoge Raad 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6934.

*Tussenconclusie*

- 8.37 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat niet onrechtmatig is of wordt gehandeld jegens Urgenda c.s. en, overigens, dat Urgenda c.s. niet of onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt, laat staan bewezen, dat van een onrechtmatig handelen van de Staat jegens Urgenda c.s. sprake is. De Staat verwijst in dit verband naar de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die Nederland reeds heeft genomen en nog zal nemen, overeenkomstig de afspraken die daartoe op internationaal, Europees en nationaal niveau zijn gemaakt. Ook aan de andere criteria waaraan voldaan moet zijn, wil een vordering op grond van artikel 6:162 BW kunnen worden toegewezen, wordt niet voldaan. De Staat wijst op het volgende.

*De door Urgenda c.s. gestelde schade*

- 8.38 Urgenda c.s. verzuimen om de schade, waarvan sprake moet zijn wil een vordering op grond van artikel 6:162 BW kunnen worden gehonoreerd, duidelijk en gemotiveerd te onderbouwen. Urgenda c.s. brengen dit onderwerp in haar dagvaarding zelfs niet met zoveel woorden ter sprake.
- 8.39 De Staat begrijpt hetgeen Urgenda c.s. in dit verband kennelijk willen betogen zo dat wanneer Nederland niet (uiterlijk) in het jaar 2020 een emissiereductie van 25-40% bewerkstelligt, de kans bestaat dat zich “het risico van een ‘gevaarlijke’ klimaatverandering ” realiseert.

Zie de dagvaarding, achter 280.

- 8.40 Het gaat Urgenda c.s. daarmee kennelijk, zo begrijpt de Staat, om de gevolgen die “deze wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies gezamenlijk hebben voor de atmosfeer van de Aarde met alle gevolgen van dien voor het klimaat en de leefbaarheid van de Aarde”.

Dagvaarding, achter 285, waarover ook hierboven, achter 3.2.

- 8.41 Schade in de zin van artikel 6:162 BW, bestaat echter niet reeds in de “kans” – dus de veronderstelde mogelijkheid – dat zich op enige plaats in de wereld, voor wie dan ook, een risico op een nadeel realiseert. Schade, in de zin van artikel 6:162 BW, is immers het (potentieel) feitelijk nadeel dat voor “een ander”, een concrete rechtspersoon of een concrete natuurlijke persoon, hier: Urgenda dan wel een of meer van haar mede-eisers, uit de onrechtmatige daad voortvloeit.

Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/13-14. Zie in het bijzonder ook Hoge Raad 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6934, waarover hierna achter 1.69.

- 8.42 Daarbij is het voor wat betreft Urgenda, in het bijzonder met het oog op het bepaalde in artikel 3:305a lid 1 BW, van belang dat het tevens kan gaan om schade die wordt geleden door “andere personen, voor zover deze belangen ingevolge haar statuten behartigt”. Maar ook deze schade verzuimen Urgenda c.s. concreet te adresseren.

- 8.43 Uit het voorgaande volgt dat Urgenda c.s. verzuimen om adequaat te onderbouwen dat Urgenda zelf, dan wel degene wiens belangen blijkens haar statuten bedoelt te behartigen dan wel haar mede-eisers, schade (zullen) lijden door enige onrechtmatige daad van de Staat. In die zin is evenmin voldaan aan het vereiste van het causaal verband.

- 8.44 Daarbij is het verder van belang dat het moet gaan om schade in de vorm van een vermogensvermindering of het verlies van een voordeel.

Zie Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013/24.

In dit verband onderkent de Staat dat het bij een vordering tot toewijzing van een bevel, zoals Urgenda c.s. die in deze procedure voorleggen, voldoende is dat de mogelijkheid van schade bestaat. Dat neemt echter niet weg dat ook dan de schade moet bestaan in een mogelijke vermogensvermindering of mogelijk verlies van voordeel. Zie ook hierna, achter 8.49.

- 8.45 Urgenda c.s. verzuimen om (adequaat) te onderbouwen dat Urgenda, degene wiens belangen zij statutair behartigt en/of haar mede-eisers schade, in de zin van een vermogensvermindering of het verlies van een voordeel, (zullen) ondervinden.

- 8.46 Derhalve moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s. voor wat betreft dit cruciale criterium van artikel 6:162 lid 1 BW niet voldoen aan hun stelplicht en de op hen als

eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv. Aan het criterium dat sprake moet zijn van schade is derhalve niet voldaan.

In hoedanigheid van partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door hen gestelde feiten of rechten, zijn Urgenda c.s de partijen die duidelijk moeten stellen en onderbouwd moeten bewijzen dat de Staat onrechtmatig handelt. Dat hebben Urgenda c.s. ook wat de schade betreft nagelaten.

*Het door Urgenda c.s. onbesproken gelaten causaal verband*

- 8.47 Artikel 6:162 lid 1 BW vereist, blijkens zijn formulering, dat sprake moet zijn van een oorzakelijk verband tussen de gestelde onrechtmatige daad van de Staat en de door Urgenda c.s. geleden of nog te lijden schade. Ook dit vereiste causaal verband verzuimen Urgenda c.s. echter (adequaat) te onderbouwen, zodat moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s. ook wat dit vereiste betreft niet voldoen aan hun stelplicht en de op hen als eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv.
- 8.48 Daarmee is onduidelijk welk causaal verband zou moeten worden gelegd tussen de emissies van broeikasgassen, het gestelde nalaten van de Staat en de schade die Urgenda c.s. hierdoor stellen te lijden. De Staat merkt in dat verband het volgende op.
- 8.49 De Staat onderkent dat de door de mens uitgestoten broeikasgassen, zoals ook volgt uit de rapportages van de IPCC, *in het algemeen* schade (kunnen) veroorzaken, althans (in de toekomst) de kans op schade met zich brengen. Het feit dat sprake is van schade *in het algemeen* zegt echter niets over het antwoord op de vraag of, zoals artikel 6:162 lid 1 BW vereist, en zo ja, welke *specifieke schade* - in de zin van een vermogensvermindering of het verlies van een voordeel - wordt veroorzaakt door de Staat, en, wanneer die specifieke schade inderdaad ontstaat, of de broeikasgasemissies vanaf Nederlands grondgebied daaraan bij (zullen) dragen.

Zie in deze zin ook Chr.H. van Dijk, *Privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor opwarming van de aarde*, Nederlands JuristenBlad 2007, 2333.

- 8.50 Daarmee staat vast dat evenmin wordt voldaan aan het vereiste van het (*sine qua non*) causaal verband.

*Geen aandacht voor toerekenbaarheid van de onrechtmatige daad*

- 8.51 Urgenda c.s. willen weliswaar de gedachte ingang doen vinden dat de Staat onrechtmatig handelt, doch verzuimen aan te geven, laat staan te onderbouwen, dat het desbetreffende onrechtmatig handelen/nalaten kan worden toegerekend aan de Staat. Daarvan kan, ingevolge artikel 6:162 lid 3 BW, worden gesproken wanneer de onrechtmatige daad is te wijten aan de schuld van degene die (vermeend)

onrechtmatig handelt, in die zin dat het onrechtmatig handelen/nalaten verwijtbaar is, dan wel krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. Ook dit criterium brengen Urgenda c.s. in de dagvaarding zelfs niet ter sprake, zodat haar vorderingen reeds om deze reden moeten worden afgewezen.

- 8.52 Het is de Staat overigens ook niet goed duidelijk hoe Urgenda c.s. met succes zouden kunnen onderbouwen dat sprake is van een onrechtmatig handelen/nalaten dat de Staat zou kunnen worden toegerekend. Al eerder in deze conclusie is immers geconstateerd dat ervan mag worden uitgegaan dat Nederland de afspraken die in het kader van het Kyoto-Protocol over de emissiereductie in de periode 2008-2012 zijn gemaakt, is nagekomen.<sup>90</sup> Daarnaast is duidelijk dat Nederland verwacht aan de Europese reductiedoelstelling voor 2020 te kunnen voldoen.<sup>91</sup> Ter zake van het streven naar een optimale emissiereductie kan dus niet alleen gesproken worden van enig onrechtmatig handelen/nalaten zijdens de Staat, maar moet bovendien worden vastgesteld dat de Staat, gelet op al zijn inspanningen, geen onrechtmatig handelen/nalaten kan worden toegerekend.
- 8.53 Daarnaast moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s., doordat zij het toerekeningsvereiste onbesproken laat, niet voldoet aan haar stelplicht en de op haar als eiseressen rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv.

*Geen aandacht voor het relativiteitsvereiste*

- 8.54 Ingevolge artikel 6:163 BW bestaat er geen verplichting tot schadevergoeding op grond van de onrechtmatige daad wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Urgenda c.s. verzuimen om aandacht te besteden aan het bepaalde in artikel 6:163 BW. Urgenda c.s. noemen dit vereiste zelfs niet eens, laten na aan te tonen welke norm de Staat zou hebben geschonden en onderbouwen niet dat aan dit vereiste is voldaan. Ook voor wat betreft het relativiteitsvereiste moet dus worden geconstateerd dat Urgenda c.s. niet voldoen aan haar stelplicht en de op haar als eiseres rustende bewijsplicht in de zin van artikel 150 Rv.
- 8.55 Hoe dat ook zij, duidelijk is dat artikel 6:163 BW het heeft over "de schade zoals de benadeelde die heeft geleden". Hierboven werd al geconstateerd dat Urgenda c.s. verzuimen te onderbouwen dat zij "schade" in de zin van artikel 6:162 BW lijden, hebben geleden of zullen lijden.<sup>92</sup>
- 8.56 Derhalve moet worden geconstateerd dat Urgenda c.s. nergens in haar dagvaarding

<sup>90</sup> Zie in het bijzonder achter 6.12-6.16.

<sup>91</sup> Zie achter 6.17-6.21.

<sup>92</sup> Zie achter 8.38 e.v. van deze conclusie.

aangeven, laat staan onderbouwen, dat Urgenda zelf, degenen wiens belangen zij statutair behartigt dan wel de mede-eisers daadwerkelijk schade heeft, laat staan "heeft geleden" (in de zin van artikel 6:163 BW) dan wel dreigt te lijden.

- 8.57 Waar een onderbouwing van de "schade" in de zin van artikel 6:162 lid 1 BW ontbreekt, kan geen sprake zijn van enige norm die met betrekking tot die schade is geschonden.
- 8.58 Gelet op het voorgaande moet ten overvloede worden opgemerkt dat Urgenda c.s. evenmin hebben gesteld, laat staan onderbouwd, hoe de norm luidt die in het kader van het voldoen aan het relativiteitsvereiste zou moeten zijn geschonden.
- 8.59 Voor zover die norm zou luiden dat de Staat jegens Urgenda c.s. onrechtmatig handelt doordat de Staat haar bloot stelt aan Nederlandse broeikasgasemissies die "in hun huidige gezamenlijke volume" onrechtmatig zijn, en dat dat gevolgen heeft voor de atmosfeer van de Aarde met alle gevolgen van dien voor het klimaat en de leefbaarheid van de Aarde",

zie hierboven, achter 3.2 en in de dagvaarding achter 285,

wijst de Staat er op dat deze norm niet (specifiek) strekt tot het beschermen van enige schade, te weten een individueel vermogensbelang, welk dan ook, van Urgenda zelf, dan wel van degene wiens belangen zij blijkens haar statuten bedoelt te behartigen dan wel haar mede-eisers, maar tot bescherming van al degenen die de aarde bevolken.

- 8.60 Daarbij is van belang dat het bij de beantwoording van de vraag of voldaan is
- "[...] aan het in art. 6:163 BW neergelegde vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden",

zoals de Hoge Raad heeft overwogen in het arrest omtrent de Duwbak Linda, aankomt

"[...] op het doel en strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade en de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt".

Hoge Raad 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012.

- 8.61 Zoals in voornoemd arrest moet ook in de onderliggende procedure bij de beantwoording van deze vraag worden geconstateerd dat de, ook door de Staat erkende, algemene verantwoordelijkheid van de Staat om Nederlandse



broeikasgasemissies zoveel mogelijk te reduceren ter wille van “het klimaat en de leefbaarheid van de Aarde”,

“[...] niet de strekking heeft om een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen vermogensschade die op een vooraf veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan”.

- 8.62 Van deze situatie is (ook) in deze procedure sprake. De reden waarom Urgenda c.s. kennelijk verzuimen om de, ook door artikel 6:162 lid 1 BW vereiste, schade nader te onderbouwen moet kennelijk worden gezocht in het gegeven dat de vraag of die schade zich inderdaad in de toekomst zal realiseren en, zo ja, welke vorm die schade aan zal nemen, op dit moment door niemand – en dus ook niet door Urgenda c.s. – beantwoord kan worden, waarbij nog zij opmerkt dat de Staat, zoals opgemerkt achter 7.17 van deze conclusie, klimaatadaptatiemaatregelen neemt ter voorkoming en beperking van de negatieve gevolgen van klimaatverandering.
- 8.63 In dit verband moet worden gememoreerd dat het relativiteitsvereiste bedoelt “te voorkomen dat een verplichting tot het vergoeden van schade wordt aangenomen die voor de veroorzaker niet is te voorzien”.

Zie Advocaat-Generaal L. Timmerman in zijn Conclusie bij het arrest van de Hoge Raad van 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077.

- 8.64 Met het oog op die voorzienbaarheid overwoog de Hoge Raad in het arrest Staat/Shell:

“Zoals gezegd, gaat het in deze verhaalsacties op de voet van art. 21 IBS [verhaalsactie van de Staat op de veroorzaker van bodemverontreiniging voor saneringskosten, adv.] telkens om de vraag of sprake is van onrechtmatigheid in de zin van art. 1401 (oud) BW doordat is gehandeld in strijd met ongeschreven zorgvuldigheidsnormen. Of van zodanig handelen sprake is, hangt – in abstracto – daarvan af of de dader anders heeft gehandeld dan hij had moeten doen teneinde geen schade toe te brengen aan een bepaald belang van een ander dat hij had behoren te ontzien, waartoe dan ook mede is vereist dat hij dat belang kende of had behoren te kennen. Dergelijke normen strekken aldus uitsluitend ter bescherming van belangen van anderen waarop de dader bedacht moest zijn. Schendt hij een belang van een ander waarop hij niet bedacht behoefde te zijn, dan is derhalve niet voldaan aan het relativiteitsvereiste, zodat het mogelijk is te zeggen dat de dader niet onrechtmatig heeft gehandeld jegens die ander; men kan dan evenwel even goed, zo niet beter zeggen dat de dader (in zoverre) niet onrechtmatig heeft gehandeld (vgl. HR 27 januari 1984, NJ 1984, 536). In dit opzicht bestaat een nauwe samenhang tussen onrechtmatigheid en relativiteitsvereiste.”

Hoge Raad 30 september 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1460.

- 8.65 Wanneer dus niet voldaan wordt aan het relativiteitsvereiste, kan dus, naar het oordeel van de Hoge Raad, evenmin sprake zijn van enige onrechtmatige daad.

*Tussenconclusie*

- 8.66 Urgenda c.s. hebben niet aannemelijk gemaakt, laat staan bewezen, dat de Staat jegens Urgenda c.s. onrechtmatig heeft gehandeld of handelt door niet de klimaatmitigatiemaatregelen te nemen die Urgenda c.s. voorstaan. Niet is aangetoond, laat staan bewezen, dat is voldaan aan de vereisten van de artikelen 6:162 en 6:163 BW, zodat reeds hierom de vorderingen van Urgenda c.s. dienen te worden afgewezen.

## **9 Volkenrecht**

*Inleiding*

- 9.1 Urgenda c.s. beroepen zich in de dagvaarding op het volkenrecht. Dit recht bindt hoofdzakelijk staten, in die zin dat het in de eerste plaats de verhoudingen tussen staten binnen de internationale gemeenschap reguleert. Het volkenrecht beoogt – op het niveau van individuele staten of van groepen staten – publieke belangen te beschermen, zoals dat van veiligheid en milieu. Dit recht kan doorwerken in de nationale rechtsorde. Voor Nederland zijn – in dat kader – met name de artikelen 93 en 94 Grondwet van belang. Voor de onderhavige procedure is vooral artikel 93 Grondwet relevant. Uit deze bepaling volgt dat partijen als Urgenda c.s. zich alleen op regels van internationaal recht kunnen beroepen indien deze regels naar hun inhoud ieder verbindend zijn. In het onderstaande zal worden betoogd dat de volkenrechtelijke regels waarop Urgenda c.s. zich in deze procedure beroepen – gezien de aard en inhoud ervan – niet aan deze eis voldoen. Tot slot zal worden betoogd dat vanwege de aard van de volkenrechtelijke regels waarop Urgenda c.s. een beroep doen, er ook geen sprake kan zijn van reflexwerking.

Voor zover voor de onderhavige procedure relevant verwijst de Staat ter zake van de wijze waarop het internationaal recht doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 21 september 2007, Tweede Kamer 2007-2008, 29 861, nr. 19, waarin uitgebreid op deze kwestie wordt ingegaan.

*Vordering Urgenda c.s.*

- 9.2 Urgenda c.s. stellen, achter 154 van de dagvaarding, dat de Staat op grond van het volkenrecht “kan worden aangesproken voor de huidige omvang van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies, omdat die emissies in die huidige omvang, onrechtmatig zijn, want in

strijd met volkenrechtelijke beginselen, alsmede in strijd met Verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties waaraan de Staat zich gecommitteerd heeft.” Daarbij geven Urgenda c.s. aan, achter 173 van de dagvaarding, dat het daarbij gaat om emissies die plaatsvinden op Nederlands grondgebied, maar die daarbuiten significante schade veroorzaken.<sup>93</sup>

- 9.3 Urgenda c.s. laten na aan te geven door wie de Staat in vorenbedoelde zin kan worden aangesproken, maar aannemelijk is dat hier bedoeld is dat Urgenda c.s. dat zou kunnen doen.
- 9.4 Kortom, de vraag die voorligt is of de Staat op grond van, kort gezegd, het volkenrecht aansprakelijk is jegens Urgenda c.s. voor de (gevolgen van) de emissie van broeikasgassen die in Nederland plaatsvinden, maar buiten het grondgebied van Nederland significante schade veroorzaken.
- 9.5 De Staat zal hieronder gemotiveerd aangeven dat en waarom de Staat van oordeel is dat Urgenda c.s. geen rechten kan ontleen aan bedoelde volkenrechtelijke beginselen, verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en overigens dat de Staat daarmee ook niet in strijd handelt.

*Urgenda c.s. kunnen geen rechten ontleen aan het volkenrecht*

- 9.6 Urgenda c.s. geven in hoofdstuk 4.2 van de dagvaarding een overzicht van wat Urgenda c.s. zelf noemen ‘Algemene beginselen van volkenrecht’. Daarbij wordt door Urgenda c.s. aangegeven dat

“het internationaal recht [...] slechts tegen staten [kan] worden ingeroepen”.

Zie dagvaarding, achter 157.

- 9.7 Ondanks deze constatering wordt in hoofdstuk 4.2 van de dagvaarding toch uitgebreid ingegaan op de door de International Law Commission in 2001 vastgestelde Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, die niet zijn vastgelegd in een verdrag of een ander voor staten bindend instrument, de Trail Smelter Arbitral Tribunal Decision van 6 mei 1941, jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof (o.a. de Corfu Channel case) en het ‘no-harm’-beginsel, dat onderdeel uitmaakt van het internationale gewoonterecht<sup>94</sup>.
- 9.8 Het is de Staat niet duidelijk wat Urgenda c.s. met dit deel van de dagvaarding beogen. Urgenda c.s. kunnen zich niet beroepen op deze internationaalrechtelijke regels en/of beginselen, en hebben bovendien niet aangetoond te kunnen handelen

<sup>93</sup> Zie in deze zin ook hetgeen wordt opgemerkt achter 170, 172 en 175 van de dagvaarding.

<sup>94</sup> Zie in deze zin R. Verheyen, *Climate Damage and International Law*, Leiden/Boston 2005, blz. 146 en 147.

namens de staten die ten gevolge van broeikasgasemissies die plaatsvinden op het grondgebied van Nederland, significante schade leiden (als daar al sprake van is en los van de vraag of er wel een causaal verband kan worden aangetoond tussen deze emissies – die in 2010 0,43% uitmaakte van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen<sup>95</sup> – en de eventuele significante schade die deze staten lijden).

*Klimaatverdrag en Kyoto-Protocol*

- 9.9 Daar komt nog bij, en daarmee komt de Staat toe aan hetgeen Urgenda c.s. betogen in hoofdstuk 4.3 van de dagvaarding, dat Nederland naar verwachting voldoet aan verplichtingen uit het Klimaatverdrag en het Kyoto-Protocol. Zoals reeds uitvoerig is toegelicht achter 7.1 e.v. van de conclusie, heeft Nederland een nationaal klimaatbeleid ontwikkeld<sup>96</sup>, heeft Nederland samen met EU-lidstaten en de instellingen van de Europese Unie een regionaal klimaatprogramma opgezet gericht op de vermindering van antropogene emissies<sup>97</sup>, en is de totale uitstoot aan broeikasgassen in Nederland in de periode 2008-2012, uitgaande van de nu beschikbare cijfers, 6.4% lager dan de uitstoot in het Kyoto-basisjaar<sup>98</sup>. Dat is 0,4% lager dan waartoe Nederland op basis van het Kyoto-Protocol gehouden is. Ook voldoet Nederland aan de rapportageverplichtingen uit het Klimaatverdrag en het Kyoto-Protocol.<sup>99</sup>
- 9.10 Gezien het voorgaande kunnen de door Urgenda c.s. gepretendeerde vorderingen niet worden gebaseerd op een schending door Nederland van het Klimaatverdrag en/of het Kyoto-Protocol, als Urgenda c.s. op basis van eerder genoemde volkenrechtelijke grondslagen al een vordering toekomt voor de grensoverschrijdende significante schade die zou zijn veroorzaakt vanaf Nederlands grondgebied, hetgeen de Staat bestrijdt. Terzijde merkt de Staat nog op dat hierbij niet van belang is dat Nederland zijn reductiedoelstelling uit het Kyoto-Protocol ten dele heeft gerealiseerd door gebruikmaking van de in dit Protocol opgenomen mechanismen om door elders projecten te realiseren die leiden tot een reductie van antropogene emissies, emissierechten te verkrijgen. Immers, dit was in overeenstemming met het Kyoto-Protocol. Urgenda c.s. bestrijden dit gezien hetgeen zij opmerken achter 197 van de dagvaarding ook niet.

*Doha Amendment bij het Kyoto-Protocol*

- 9.11 Urgenda c.s. merken achter 195 en 198 van de dagvaarding op dat het Kyoto-Protocol voor de periode na 2012 geen reductieverplichtingen kent en dat een opvolger van het Kyoto-Protocol nog niet tot stand is gekomen. Dat is, zoals ook is opgemerkt achter

<sup>95</sup> Zie deze conclusie, achter 6.5.

<sup>96</sup> Vgl. artikel 4 lid 2 sub a Klimaatverdrag.

<sup>97</sup> Vgl. artikel 4 lid 1 sub b Klimaatverdrag.

<sup>98</sup> Vgl. artikelen 3 lid 1 en 4 lid 1 Kyoto-Protocol.

<sup>99</sup> Vgl. artikel 4 lid 2 sub b Klimaatverdrag en artikel 7 Kyoto-Protocol.

6.5 van deze conclusie, in beginsel juist, maar brengt niet met zich dat door de Staat onrechtmatig gehandeld zou zijn. Welke norm zou de Staat hier geschonden hebben? In aanvulling hierop merkt de Staat nog op dat er wel een amendement bij het Kyoto-Protocol tot stand is gekomen met reductieverplichtingen voor de periode na 2012. Zoals reeds is opgemerkt achter 2.14 en 6.18 e.v. van deze conclusie zal Nederland, naast de Europese Unie, naar verwachting dit amendement ratificeren, zodat dan voor Nederland een reductiedoelstelling gaat gelden van 20% voor 2020, ten opzichte van 1990. Nederland zal zich inspannen om aan deze reductiedoelstelling te voldoen en heeft daartoe nu reeds maatregelen genomen.<sup>100</sup>

- 9.12 Verder is van belang op te merken dat onderhandelingen gaande zijn om te komen tot een opvolger van het Kyoto-Protocol. Verwacht wordt dat daartoe in 2015, in Parijs, belangrijke stappen gezet gaan worden.

*COP-besluiten zijn niet bindend*

- 9.13 Urgenda c.s. betogen achter 193 van de dagvaarding dat de besluiten van de Conferentie van de Partijen (COP), ingesteld op basis van artikel 7 van het Klimaatverdrag, besluiten zijn van een volkenrechtelijke organisatie die rechtstreeks gelden in de Nederlandse rechtsorde. Urgenda c.s. merken dit op omdat – als deze veronderstelling juist zou zijn – het Bali Action Plan (prod. U. 23), Decision 1/CP.13, en andere COP-besluiten waarnaar in de dagvaarding wordt – bindend zouden zijn voor de verdragspartijen, waaronder Nederland. Urgenda c.s. achten dit van belang omdat in deze COP-besluiten uitlatingen zouden zijn gedaan over de noodzaak om te komen tot een vergaande emissiereductie in 2020. Hieruit leiden Urgenda c.s. af dat voor Nederland verdergaande emissiereductieverplichtingen gelden dan zijn opgenomen in het Kyoto-Protocol en die op basis van het Doha-amendement gelden voor Nederland (en de Europese Unie) in 2020. De Staat zal hieronder ingaan op het voorgaande. Daarbij zal eerst aandacht worden besteed aan de vraag of bedoelde COP-besluiten bindend zijn voor Nederland. Vervolgens zal worden nagegaan of hetgeen Urgenda c.s. stellen over de inhoud van deze besluiten juist is.
- 9.14 Op basis van artikel 7 lid 1 van het Klimaatverdrag is de Conferentie van de Partijen ingesteld. Anders dan Urgenda c.s. betogen is dat geen volkenrechtelijke organisatie zoals de Verenigde Naties (VN), de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO), de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) of de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).<sup>101</sup> Het is een 'institutioneel arrangement' opgericht op basis van het Klimaatverdrag en bedoeld om de verwezenlijking van de doelstelling van het

<sup>100</sup> Zie in deze zin hetgeen is opgemerkt achter 6.22 van deze conclusie.

<sup>101</sup> Niet wordt voldaan aan de vereisten die worden onderscheiden om als volkenrechtelijke organisatie te kunnen worden aangemerkt. Zie nader hierover H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff, 2011, blz. 36 e.v.

Klimaatverdrag (en – later – van het Kyoto-Protocol) te ondersteunen.<sup>102</sup> Het is derhalve geen volkenrechtelijke organisatie als bedoeld in artikel 93 Grondwet (GW). Zou daar overigens wel sprake van zijn, hetgeen de Staat bestrijdt, dan zij opmerkt dat niet alle door een volkenrechtelijke organisatie genomen besluiten ieder verbindend zijn. Dat is alleen het geval als bepalingen van dergelijke besluiten voor wat betreft hun inhoud, een onvoorwaardelijk en nauwkeurig omschreven recht bevatten en voldoende helder en concreet zijn om in de Nederlandse rechtsorde als zelfstandige rechtsnorm te kunnen functioneren.<sup>103</sup> Zoals hieronder zal worden betoogd voldoen de bepalingen dan wel onderdelen van de COP-besluiten waarop Urgenda c.s. zich beroepen hier niet aan.

- 9.15 In de artikelen 2 en 7 lid 2 van het Klimaatverdrag is bepaald dat de Conferentie van de Partijen “rechtskracht hebbende akten” kunnen aannemen, dat wil zeggen, amendementen van het Klimaatverdrag of de bijbehorende protocollen. Daarmee is dus niet gezegd dat ieder COP-besluit ook dat karakter heeft. In tegendeel, uit artikel 7 lid 2 Klimaatverdrag volgt dat de Conferentie van de Partijen ook “de besluiten [neemt] die nodig zijn ter bevordering van de toepassing van het Verdrag”, waarna een opsomming volgt van de taken en mogelijkheden van de Conferentie van de Partijen om deze besluiten te nemen. De COP-besluiten waarop Urgenda c.s. zich in de dagvaarding beroepen vallen in deze categorie en zijn derhalve niet juridisch bindend. Zou dat wel het geval zijn dan zouden deze besluiten op grond van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Stb. 1994, 542 (zoals gewijzigd)) en Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 1992, 230 (zoals gewijzigd)) ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan het parlement (tenzij bij wet is bepaald dat dit niet noodzakelijk is, hetgeen niet is gebeurd). De bedoelde COP-besluiten zijn niet voorgelegd aan het parlement omdat de besluiten geen juridisch bindend karakter hebben. Overigens zijn ook anders staten die partij zijn bij het Klimaatverdrag en het Kyoto-Protocol van oordeel dat de bedoelde COP-besluiten niet juridisch bindend zijn. Ook zijn de bepalingen van COP-besluiten niet ieder verbindend in de zin van de artikel 93 en 94 Grondwet. Daarvoor zijn de bepalingen van deze besluiten, zoals zal worden toegelicht, te weinig helder en concreet geformuleerd en zij ook onvoldoende onvoorwaardelijk en nauwkeurig geformuleerd voor burgers om hieraan een recht te kunnen ontleen.

#### *Bali Action Plan*

- 9.16 Urgenda c.s. stellen achter 200 van de dagvaarding dat het Bali Action Plan, COP Decision/1CP.13 (prod. U. 23), een besluit betreft van een volkenrechtelijke organisatie dat ieder verbindend is en om die reden rechtstreeks doorwerkt in de

<sup>102</sup> Zie o.a. artikel 7 lid 2 sub a-m Klimaatverdrag en artikelen 9, 13, 16-18 Kyoto-Protocol.

<sup>103</sup> HR 23 november 1984, NJ 1985, 604, rov. 5.3; HR 14 april 1989, NJ 1989, 469, rov. 2.2.6. Meer recentelijk: AbRvS 15 augustus 2004, ECLI: NL:RVS:2004:AR2181.

Nederlandse rechtsorde. Urgenda c.s. laten na aan te geven welk deel van dit COP-besluit als ieder verbindend zou moeten worden beschouwd. In de dagvaarding, achter 200, wordt enkel een deel van de preambule van dit besluit geciteerd. Zelfs als dit besluit juridisch bindend zou zijn, wordt opgemerkt dat de preambule van een verdrag een inleidende functie heeft, met dien verstande dat de inhoud ervan van belang kan zijn bij de interpretatie van de bindende bepalingen van dat verdrag.<sup>104</sup> Hiervan uitgaande heeft te gelden dat de preambule bij COP-besluit 1CP.13, alsook overigens andere COP-besluiten waarop Urgenda c.s. zich beroepen, geen bindende bepalingen kent voor de staten die partij zijn bij het Klimaatverdrag. Daar komt nog bij dat, zoals hieronder zal worden opgemerkt, ook de inhoud van de preambule van deze besluiten zodanig is dat hieruit niet anders volgt dan dat hieruit voor de betrokken verdragstaten geen verplichtingen volgen.

- 9.17 Inhoudelijk merkt de Staat met betrekking tot de aangehaalde delen van de preambule van het Bali Action Plan nog het volgende op. Urgenda c.s. hebben in de dagvaarding, achter 200, het volgende deel uit de preambule overgenomen:

“Recognizing that deep cuts in global emissions will be required to achieve the ultimate objective of the Convention and emphasizing the urgency to address climate change as is indicated in the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.”

- 9.18 Achter het woord “urgency” uit dit deel van de preambule is een voetnootverwijzing opgenomen. In de betreffende voetnoot wordt verwezen naar de Technical Summary van de bijdrage van Werkgroep III aan de Fourth Assessment Report (AR4) van de IPCC, blz.. 39 en 90<sup>105</sup>, en naar de tabel van hoofdstuk 13, blz. 776 (prod. U. 42). Anders dan Urgenda c.s. doen voorkomen achter 201 van de dagvaarding, is daarin niet vastgelegd dat Annex I-landen – om een temperatuurstijging van 2 graden Celsius te voorkomen – in 2020 een emissiereductie moeten hebben gerealiseerd van 25 tot 40% ten opzichte van het basisjaar 1990. De opstellers van het rapport geven niet aan welke reductiedoelstelling *moet* worden gerealiseerd. Er worden in deze delen van deze rapporten diverse scenario’s geschetst en op basis daarvan wordt aangegeven dat

“developed countries as a Group would need to reduce their emissions below 1990 in 2020 (on the order of -10% to 40% below 1990 levels for most of the considered regimes) and to still lower levels by 2050 (40% to 95% below 1990 levels), even if developed countries make substantial reductions. The

<sup>104</sup> Zie over de status en functie van de preambule van een verdrag bijvoorbeeld: A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Boom Juridische Uitgevers: 2011, p. 236-237.

<sup>105</sup> Als de Staat het goed ziet is dit deel van het rapport niet overgelegd. Het is te raadplegen via: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg3\\_report\\_mitigation\\_of\\_climate\\_change.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg3_report_mitigation_of_climate_change.htm).

reduction percentages for individual countries vary between different regime designs and parameter settings [..]”.

IPCC, hoofdstuk 13 van AR4, 'Policies, Instruments and Co-operative Arrangements, blz. 775 (prod. U. 42).

- 9.19 Verder is nog onder de tabel waar Urgenda c.s. naar verwijzen, opgenomen op blz. 776 van dit rapport, het volgende opgemerkt:

“The aggregate range is based on multiple approaches to apportion emissions between regions (contraction and convergence, multistage, Triptych and intensity targets, among others). Each approach makes different assumptions about the pathways, specific national efforts and other variables. Additional extreme cases – in which Annex I undertakes all reductions, or non-Annex I undertakes all reductions – are not included. The ranges presented here do not imply political feasibility, nor do the results reflect cost variances.”

Kortom, er zijn volgens de opstellers van dit rapport meerdere manieren om emissiereducties te verdelen over landen en groepen landen. Ook volgt niet uit de tabel waarnaar Urgenda c.s. verwijzen dat wetenschappelijk gezien de door Urgenda c.s. genoemde range aan reductiepercentages moet worden bewerkstelligd.

- 9.20 Urgenda c.s. stellen achter 202 van de dagvaarding dat de opname van bovengenoemde voetnoot in de preambule van COP Decision/1CP.13 met zich brengt dat de staten die partij zijn bij het Klimaatverdrag erkennen dat specifieke 'deep cuts' in broeikasgasemissies – voor Annex I-landen 25 tot 40% in 2020 ten opzichte van 1990 – nodig zijn en dat deze ook urgent gerealiseerd moeten worden. De Staat bestrijdt dat en merkt onder verwijzing naar het voorgaande op dat uit de preambule van dit COP-besluit en de daarin opgenomen voetnoot, niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een politieke acceptatie van een bepaalde allocatie van emissiereducties over groepen landen, Annex I en niet-Annex I-landen, en/of Nederland. Dat volgt niet uit het Bali Action Plan.
- 9.21 Urgenda c.s. halen in het kader van hetgeen Urgenda c.s. eerder hebben opgemerkt over het Bali Action Plan, achter 203-206 van de dagvaarding nog diverse documenten aan. Zo wordt gerefereerd aan de mededeling van de Europese Commissie aan onder meer het Europees Parlement van 10 januari 2007, inzake het klimaatbeleid tot 2020 en daarna (prod. U. 24). Urgenda c.s. citeren uit deze mededeling, achter 203 van de dagvaarding, maar doen dat niet volledig. Zo volgt uit hetgeen op pagina 6 van deze mededeling wordt opgemerkt dat de Europese Commissie de Raad *voorstelt* om voor de opvolger van het Kyoto-Protocol een emissiereductiedoelstelling te hanteren van 30% in 2020; niet meer dan dat. Vervolgens wordt nog opgemerkt:

“In afwachting van een internationale overeenkomst en, ongeacht haar standpunt in internationale onderhandelingen, zou de EU zich nu reeds



autonomo moeten verbinden tot een vermindering van de BKG-uitstoot met ten minste 20% tegen 2020 via de EU-ETS, andere elementen van het klimaatbeleid en nieuwe energiemaatregelen.”

- 9.22 Ook uit de achter 205 en 206 aangehaalde documenten volgt dat hetgeen daarin wordt opgemerkt ook moet worden geplaatst in de context van de onderhandelingen die plaatsvinden om te komen tot een “alomvattende, eerlijke en effectieve nieuwe klimaatafspraak” met zowel ontwikkelde alsook ontwikkelingslanden. Van een voor Nederland bindende (eenzijdige) afspraak is dan ook geen sprake.

*Kopenhagen-akkoord*

- 9.23 Allereerst merkt de Staat op dat anders dan Urgenda c.s. doen voorkomen achter 207, het Kopenhagen-akkoord (prod. U. 28) geen verdrag is. De VN-Klimaat-conferentie in Kopenhagen eindigde zonder dat een juridisch bindend akkoord tussen de betrokken landen tot stand is gekomen. Nederland is dan ook geen “partij bij het Kopenhagen-akkoord”.

Zie dagvaarding, achter 207.

- 9.24 Verder is, anders dan Urgenda c.s. achter 208 van de dagvaarding stellen, in het Kopenhagen-akkoord niet vastgelegd dat de staten die partij zijn bij het Klimaatverdrag vóór 2020, individueel of gezamenlijk, bepaalde reductiedoelstellingen zouden moeten treffen. Artikel 4 van het akkoord bepaalt:

“Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document.” (artikel 4)

Bijlage I bij het Kopenhagen-akkoord is echter nooit ingevuld. De emissiedoelstelling waarnaar in artikel 4 van het Kopenhagen-akkoord wordt verwezen, is overigens later – in 2011 – wel geconcretiseerd. De Europese Unie heeft toen aangegeven tot het volgende bereid te zijn:

“9. The EU and its member States communicated an independent quantified economy wide emission reduction target of a 20 per cent emission reduction by 2020 compared with 1990 levels. Under the conditions set out by the European Council of December 2009 and as part of a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012, the EU reiterated its conditional offer to move to a 30 per cent emission reduction by 2020 compared with 1990 levels, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and that developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities.”

UNFCCC, Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention, FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1, 7 juni 2011.

*Cancun-agreements*

- 9.25 Urgenda c.s. stellen achter 210-212 van de dagvaarding dat de partijen bij het Klimaatverdrag overeen zijn gekomen dat klimaatverandering een schending van mensenrechten met zich kan brengen en voorts dat sterke reducties van broeikasgasemissies nodig zijn. Urgenda c.s. citeren in dat kader delen uit de preambule en andere delen van Decision 1/CP.16 van de Conferentie van de Partijen en merken voorts op dat met dit COP-besluit er sprake zou zijn van een codificatie van hetgeen in het Bali Action Plan is vastgelegd.
- 9.26 Onder verwijzing naar hetgeen de Staat eerder heeft opgemerkt over de juridische status van COP-besluiten – zie achter 9.15 van deze conclusie – merkt de Staat op dat hetgeen Urgenda c.s. achter 211 en 212 stellen onjuist is. Er is geen sprake van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie en overigens ook niet van bepalingen van een besluit die ieder verbindend zijn in de zin van de artikel 93 en 94 Grondwet.

*Durban*

- 9.27 Urgenda c.s. stellen achter 213 dat met Decision 1/CP.17 van de Conferentie van de Partijen, de staten die partij zijn bij het Klimaatverdrag overeen zijn gekomen de gevolgen van klimaatverandering te erkennen als zijnde “an urgent and potentially irreversible threat to human societies” en verder grote zorgen hebben over “the significant gap between the aggregate effect of Parties’ mitigation pledges in terms of global annual emissions of greenhouse gases by 2020 and aggregate emission pathways consistent with having a likely chance of holding the increase in global average temperature below 2 °C or 1.5 °C above pre-industrial levels.”

Zie preambule Decision 1/CP.17, ‘Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action’ (prod. U. 32).

- 9.28 Zoals reeds uitvoerig is betoogd achter 9.15 van deze conclusie zijn deze COP-besluiten niet juridisch bindend voor de staten die partij zijn bij het Klimaatverdrag. Voor zover Urgenda c.s. met het achter 213 – 217 van de dagvaarding gestelde bedoelen te betogen dat Nederland zich jegens andere verdragstaten tot een bepaalde inspanning heeft verbonden, is dat derhalve onjuist. Ook kan uit deze COP-besluiten niet worden afgeleid dat Nederland van oordeel is dat vóór 2020 de door Urgenda c.s. voorgestane emissiedoelstelling zou moeten worden gerealiseerd.

*Reflexwerking*

- 9.29 Urgenda c.s. beroepen zich achter onder meer 151-152, 154 en 277 van de dagvaarding op het leerstuk van reflexwerking en stellen dat open normen uit het Nederlands recht, waaronder de maatschappelijke betamelijkheid uit artikel 6:162 BW, kunnen worden ingevuld of ingekleurd door verdragen, internationaal gewoonterechtelijke normen en het 'no-harm'-beginsel. Daarbij verwijzen Urgenda c.s. naar enkele uitspraken van de Hoge Raad.
- 9.30 De Staat bestrijdt dat uit de door Urgenda c.s. aangehaalde arresten volgt dat iedere internationaal rechtelijke norm reflexwerking heeft. Dat is gezien de inhoud van deze arresten zeker niet het geval. Voor het overige merkt de Staat op dat uit de aangehaalde jurisprudentie of anderszins niet volgt dat de reflexwerking ook geldt voor internationaal gewoonterechtelijke normen, het 'no-harm'-beginsel, en de door Urgenda c.s. aangehaalde COP-besluiten, die naar hun aard niet bindend zijn voor de partijen bij het Klimaatverdrag. Kortom, de Staat bestrijdt dat Urgenda c.s. hier met succes een beroep op het leerstuk van reflexwerking kunnen doen.

*Tussenconclusie*

- 9.31 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat Urgenda c.s. geen rechten kunnen ontlenen aan voornoemde verdragen, het 'no-harm'-beginsel of andere hier relevante internationaal gewoonterechtelijke regels of beginselen en bedoelde COP-besluiten. Ook bestrijdt de Staat dat Urgenda c.s. op kunnen komen voor de eventueel buiten Nederland ervaren significante gevolgen van binnenlandse broeikasgasemissies. Tot slot zij opgemerkt dat de Staat bestrijdt dat de verdragen, gewoonterechtelijke regels en de COP-besluiten waar Urgenda c.s. in de dagvaarding een beroep op doen, rechtstreekse werking hebben dan wel dat Urgenda c.s. op basis van het leerstuk van reflexwerking hier met succes rechten aan kunnen ontlenen.

**10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens***Schending artikel 2 en 8 EVRM*

- 10.1 Urgenda c.s. stellen op meerdere plaatsen in de dagvaarding, waaronder achter 218, dat klimaatverandering

“een thans reeds bestaande en zelfs urgente bedreiging [is] voor de ecosystemen waarvan de mensheid afhankelijk is, voor de mensheid ('humankind'), voor de menselijke samenlevingen ('human societies') - waarvan met name de zwakkere groepen als eersten (maar niet als enigen) de negatieve gevolgen van klimaatverandering zullen ondervinden - en voor de mensenrechten ('enjoyment of human rights').”

- 10.2 Urgenda c.s. betogen in dat kader dat

“het gebrek aan maatregelen van de Nederlandse Staat om haar proportionele verantwoordelijkheid te nemen in de bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering, tot mensenrechtenschending in Nederland leidt althans zal gaan leiden en dat het belang van Urgenda c.s. om daartegen op te komen voldoende individualiseerbaar is. Urgenda c.s. staan immers bloot aan het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering en behoeven daartegen bescherming van de Staat.”

Zie dagvaarding, achter 255.

- 10.3 Urgenda c.s. beroepen zich op de artikelen 2 en 8 EVRM en betogen onder verwijzing naar artikel 1 EVRM dat er voor de Staat ter zake van de rechten zoals vastgelegd in deze bepalingen van het EVRM een resultaatsverplichting bestaat inhoudende dat schending van de artikelen 2 en 8 EVRM moet worden voorkomen (zie dagvaarding, achter 222-224 en 230). Elders in de dagvaarding wordt dit standpunt – terecht – weer genuanceerd door te stellen dat

“de overheid alle maatregelen moet nemen die mede gelet op de haar toekomstige bevoegdheden redelijkerwijs kunnen worden gevegd om te voorkomen dat een reële en directe levensbedreiging waarvan zij op de hoogte is of zou behoren te zijn, zich verwezenlijkt.” (onderstr. adv.)

Zie dagvaarding, achter 240.

- 10.4 De Staat bestrijdt dat het Nederlandse klimaatbeleid dan wel het proportionele aandeel dat Nederland heeft in de wereldwijde uitstoot van broeikasgasemissies – 0,43% in 2010<sup>106</sup> –, een schending oplevert van het EVRM en voorts dat de Staat op basis van het EVRM een positieve verplichting heeft die met zich zou brengen dat andere – meer vergaande – maatregelen dienen te worden genomen dan de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die nu reeds zijn genomen en die gezien onder meer de emissiedoelstelling voor 2020 (en 2030) nog genomen gaan worden.<sup>107</sup> De Staat is van opvatting dat voldoende wettelijke en bestuurlijke maatregelen zijn en worden genomen om de belangen waar Urgenda c.s. voor opkomen effectief te beschermen, rekening houdend met de beoordelingsmarge die de Staat gezien de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarbij toekomt. Urgenda c.s. gaan in de dagvaarding derhalve te licht voorbij aan a) de maatstaf die het EHRM hanteert om een positieve verplichting van een verdragstaat aan te nemen, en b) de ‘margin of appreciation’ die een verdragstaat heeft ter zake van de maatregelen die worden genomen om te voldoen aan uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen. De Staat licht dit toe.

<sup>106</sup> Zie achter 6.5 van deze conclusie.

<sup>107</sup> Voor een overzicht van deze maatregelen verwijst de Staat naar deze conclusie, achter 7.1 e.v.

*Fair balance*

- 10.5 Om te beoordelen of de Staat – rekening houdend met de klimaatmitigatie- en adaptatiemaatregelen die Nederland mede op basis van internationale afspraken en EU-regelgeving neemt en nog zal nemen – jegens Urgenda c.s. een uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting schendt, is van belang dat het EHRM voor de beoordeling van de vraag of een dergelijke verplichting bestaat het volgende uitgangspunt hanteert:

“In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention [..]”

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

- 10.6 Deze zogenaamde *fair balance*-test is ook toegepast in diverse milieuzaken.<sup>108</sup> Urgenda c.s. gaan er in de dagvaarding eenvoudigweg van uit dat deze test ondanks de door Nederland reeds genomen en nog te nemen klimaatmitigatie- en adaptatiemaatregelen negatief uitpakt voor de Staat en stellen dat uit hoofde van de artikelen 2 en 8 EVRM er een positieve verplichting bestaat jegens Urgenda c.s. om aanvullende klimaatmitigatiemaatregelen te nemen. Over de noodzaak tot het nemen van aanvullende adaptatiemaatregelen reppen Urgenda c.s. niet. Integendeel, Urgenda c.s. gaan geheel voorbij aan de adaptatiemaatregelen die reeds zijn genomen en die nog genomen gaan worden. Dit ten onrechte omdat hiermee de negatieve gevolgen van klimaatverandering (ten dele) kunnen worden opgevangen en een eventuele schending van de artikelen 2 en 8 EVRM, als daar sprake van zou zijn, hetgeen de Staat bestrijdt, kan worden voorkomen.
- 10.7 Urgenda c.s. laten na aan te tonen dat zij schade lijden ten gevolge van het uitblijven van aanvullende mitigatiemaatregelen, dus maatregelen bovenop de mitigatiemaatregelen die Nederland reeds neemt en op basis van onder meer internationale afspraken en EU-verplichtingen nog zal nemen. Urgenda c.s. merken slechts in algemene zin op dat de klimaatschade na 2050 zichtbaar wordt<sup>109</sup>, maar welke vorm dit dan concreet krijgt voor Urgenda en/of mede-eisers blijft onduidelijk alsook de schade die ontstaat indien de Staat vasthoudt aan de mitigatie- en adaptatiemaatregelen die nu reeds zijn genomen en die nog genomen gaan worden. Urgenda c.s. schetsen slechts een algemeen beeld van de gevolgen van klimaatverandering, waarbij Urgenda c.s. zich overigens niet beperken tot de gevolgen

<sup>108</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 8 juli 2003, AB 2003/445 (Hatton/Verenigd Koninkrijk), rov. 118 en 122-123.

<sup>109</sup> Zie dagvaarding, achter 13.

die dit zou kunnen hebben voor Nederland en haar inwoners.<sup>110</sup> Daar blijft het bij en concreter wordt het niet. Het voorgaande is niet zonder belang. Immers, uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat het Urgenda c.s. zijn die moeten aantonen dat de schade of hinder die zij ondervinden of zullen ondervinden zodanig is dat deze binnen het beschermingsbereik valt van de artikelen 2 en 8 EVRM.<sup>111</sup> Ook zijn het Urgenda c.s. die, in ieder geval voor zover Urgenda c.s. een beroep doen op artikel 8 EVRM, moeten voldoen aan de navolgende maatstaf:

“in order to raise an issue under Article 8 of the Convention, the interference must directly affect the applicant’s home, family or private life and that the environmental hazard must attain a certain minimum of severity.”

EHRM 21 juli 2009, EHRC 2009/117 (Kania/Polen), rov. 102.

Daar wordt gezien het voorgaande in het geheel niet aan voldaan.

- 10.8 In aanvulling daarop merkt de Staat nog op dat voor zover Urgenda en/of mede-eisers zich beroepen op een recht op bescherming van het milieu dan wel van bestaande ecosystemen en/of het klimaat als zodanig, hetgeen mogelijk moet worden afgeleid uit hetgeen onder meer achter 48, 170 en 180 van de dagvaarding wordt opgemerkt, het EVRM geen recht kent dat daarin voorziet.<sup>112</sup> Van een schending door de Staat van een dergelijk recht kan dan ook geen sprake zijn.
- 10.9 Verder zij nog opgemerkt dat Urgenda zich gezien de uitspraak van het EHRM van 12 mei 2009, EHRC 2009/103, niet kan beroepen op een schending van artikel 8 EVRM:

“The applicants allege in essence a violation of Article 8 on the grounds that the State authorities failed to protect their health sufficiently. An association is in principle not in a position to rely on health considerations to allege a violation of Article 8 (rov. 1.).<sup>113</sup>

Niet valt in te zien waarom het voorgaande niet zou gelden voor het beroep dat Urgenda doet op artikel 2 EVRM.

#### *Margin of appreciation*

<sup>110</sup> Dat is niet zonder belang aangezien het EVRM alleen bescherming biedt aan personen die binnen het grondgebied van een verdragstaat zijn getroffen door nalatigheid van die staat. Zie in deze zin P.A. Nollkaemper, *Internationale aansprakelijkheid voor klimaatverandering*, NJB 2007, blz. 2875.

<sup>111</sup> Zie EHRM 9 juni 2005, MenR 2005/97 (Fadeyeva/Rusland), rov. 79; EHRM 21 juli 2009, EHRC 2009/117 (Kania/Polen), rov. 102; EHRM 10 februari 2011, MenR 2011/155 (Dubetska e.a./Oekraïne), rov. 88-94, 105 en 112. Zie in deze zin ook J. Gerards, *EVRM. Algemene beginselen*, Den Haag 2011, blz. 254.

<sup>112</sup> Zie in deze zin EHRM 10 februari 2011, MenR 2011/155 (Dubetska e.a./Oekraïne), waarin het hof overweegt, in rov. 105: “[t]he Court refers to its well-established case-law that neither Article 8 nor any other provision of the Convention guarantees the right to preservation of the natural environment as such (see *Kyrtatos v. Greece*, no. 41666/98, § 52, ECHR 2003-VI).

<sup>113</sup> Zie in vergelijkbare zin: EHRM 29 juni 1999, *Assenbourg e.a. en Greenpeace/Luxembourg*, nr. 29121/95, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI.

- 10.10 Voor zover wel aangenomen zou moeten worden dat de Staat jegens Urgenda c.s. een positieve verplichting heeft voortvloeiende uit de artikelen 2 en/of 8 EVRM, merkt de Staat het volgende op. Het EHRM heeft in diverse uitspraken, zowel met betrekking tot de uit artikel 2 als artikel 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen, aangenomen dat een verdragstaat ter zake van de wijze waarop deze voldoet aan deze positieve verplichtingen, keuzevrijheid heeft en dat

“the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation.”

EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (Budayeva e.a./Rusland), rov. 134.<sup>114</sup>

- 10.11 In dat kader is verder van belang dat het EHRM in diverse uitspraken heeft bepaald dat de verdragsstaat in milieuzaken – waar de onderhavige procedure ook toe gerekend moet worden – “a wide margin of appreciation” heeft.<sup>115</sup> Hetzelfde wordt overigens aangenomen in zaken waarbij de nakoming van positieve verplichtingen beslag legt op de beperkte financiële middelen van de verdragstaat en keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de aanwending van deze beperkte middelen:

“In this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources (see *Osman* [EHRM 28 oktober 1998] § 116); this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres [...]”

EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (Budayeva e.a./Rusland), rov. 135.<sup>116</sup>

Zoals uitvoerig is betoogd achter 7.1 e.v. van deze conclusie heeft de Staat, teneinde klimaatverandering tegen te gaan en de gevolgen ervan te beperken, mitigatie- en adaptatiemaatregelen genomen en zullen dergelijke maatregelen nog genomen gaan worden. Daarbij heeft ter zake van de genomen en de te nemen mitigatiemaatregelen te gelden dat Nederland verwacht te voldoen aan de verplichtingen uit het Kyoto-Protocol en voorts naar verwachting ook zal voldoen aan de verplichtingen die volgen uit het in Doha tot stand gekomen amendement bij het Kyoto-Protocol en die gelden voor de periode 2013-2020. Zoals reeds opgemerkt moet dit amendement resulteren in een reductie van broeikasgassen met 20 procent ten opzichte van 1990. Ook zijn er, zoals uitvoerig beschreven achter 7.17 e.v. van deze conclusie, reeds een aanzienlijke hoeveelheid adaptatiemaatregelen genomen en zijn deze maatregelen zodanig dat een aanzienlijk deel van de risico's en

<sup>114</sup> Zie in vergelijkbare zin EHRM 9 juni 2005, *Fadeyeva v. Rusland*, EHRC 2005/80, rov. 96.

<sup>115</sup> Zie o.a. EHRM 10 februari 2011, nr. 30499/03 (*Dubetska e.a./Rusland*), rov. 141.

<sup>116</sup> Zie in vergelijkbare zin EHRM 14 januari 2005, nr. 14462/03 (*Pentiacova e.a./Moldavia*).

kwetsbaarheden die de klimaatverandering met zich brengt, wordt ondervangen.

- 10.12 De Staat is van oordeel dat hiermee is voldaan aan de eventuele verplichtingen die voor de Staat jegens Urgenda c.s. voortvloeien uit het EVRM. Daarbij zijn door de Staat, althans de regering en het parlement, keuzes gemaakt, of worden overwogen, die passen binnen de "wide margin of appreciation" die de Staat gezien bovengenoemde jurisprudentie van het EHRM heeft en is een 'fair balance' gerealiseerd tussen enerzijds de economische belangen van de Staat, de concurrentiepositie van Nederland, de onzekerheden die er nog bestaan met betrekking tot de exacte gevolgen van klimaatverandering en, anderzijds, de belangen waar Urgenda c.s. voor opkomen.<sup>117</sup> De Staat realiseert zich dat de door Nederland gehanteerde emissiedoelstelling voor 2020 afwijkt van hetgeen Urgenda c.s. voorstaan, maar merkt met nadruk op dat dit niet met zich brengt dat de Staat in afwijking van zijn "wide margin of appreciation" handelt, zeker niet omdat niet is gezegd dat als Nederland niet de door Urgenda c.s. voor 2020 voorgestane emissiedoelstelling realiseert, deze doelstelling niet alsnog later – in 2030 – kan worden gehaald.<sup>118</sup>

*Schending positieve verplichtingen artikelen 2 en 8 EVRM*

- 10.13 Tot slot merkt de Staat nog het volgende op. Urgenda c.s. doen het voorkomen dat het EHRM eenvoudig aanneemt dat door een handelen of nalaten van de verdragstaat een uit de artikelen 2 of 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting is geschonden. De Staat verwijst in dit kader naar hetgeen ter zake van artikel 2 EVRM door Urgenda c.s. wordt opgemerkt over de uitspraak van het EHRM in de zaak Öneriyildiz/Turkije<sup>119</sup>, achter 239 van de dagvaarding. Dat is echter niet het geval. Zo hecht het EHRM veel belang aan de kennis die de overheid had of zou moeten hebben met betrekking tot het specifieke risico waaraan een specifieke persoon of groep van personen is blootgesteld:

"not every claimed risk to life can entail for the authorities a Convention requirement to take operational measures to prevent that risk from materialising. [For a positive obligation to arise] it must be established to its satisfaction that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk."

<sup>117</sup> Vergelijk EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97, (Hatton/Verenigd Koninkrijk II ) rov. 122.

<sup>118</sup> Zie in deze zin het Pbl, The Emission Gap Report 2012 (prod. U. 34), deels geciteerd achter 215 van de dagvaarding, alsmede hetgeen staatssecretaris Mansveld hieromtrent heeft opgemerkt tijdens het debat van 17 oktober 2013, Tweede Kamer, Klimaat, 13 november 2013, TK 23 blz. 23-3-4, linkerkolom, onderaan.

<sup>119</sup> EHRM 30 november 2004, AB 2005/43.



EHRM 28 oktober 1998, NJ 2000, 134 (Osman v. UK), rov. 116.<sup>120</sup>

- 10.14 In de door Urgenda c.s. aangehaalde uitspraak Öneriyildiz/Turkije wordt eenzelfde standaard gehanteerd:

“[...] it was impossible for the administrative and municipal departments responsible for supervising and managing the tip not to have known the risks inherent in methanogenesis or of the necessary preventive measures, particularly as there were specific regulations on the matter [...]. It follows that the Turkish authorities at several levels knew or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of persons living near the Ümraniye municipal rubbish tip.” (rov. 101) (onderstr. Adv.)

Daaraan wordt vervolgens de volgende conclusie verbonden:

“They [de overheden, adv.] consequently had a positive obligation under Article 2 of the Convention to take such preventive operational measures as were necessary and sufficient to protect those individuals [...], especially as they themselves had set up the site and authorised its operation, which gave rise to the risk in question.” (rov. 101) (onderst. adv.)

- 10.15 Iets vergelijkbaars wordt aangenomen in de door Urgenda c.s. aangehaalde en hierboven genoemde zaak Budayeva e.a./Rusland:

“the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use [...].” (rov. 137) (onderstr. adv.)

“the authorities of the KBR at various levels were aware that any mudslide, regardless of its scale, was capable of causing devastating consequences in Tyrnauz because of the state of disrepair in which the defence infrastructure had been left after the previous mudslide. It is also clear that there was no ambiguity about the scope or the timing of the work that needed to be performed.” (rov. 149) (onderstr. adv.)

- 10.16 Het EHRM oordeelde uiteindelijk in de zaak Budayeva e.a./Rusland dat artikel 2 EVRM is geschonden. Voor de onderhavige procedure is daarbij van belang dat het EHRM ook nog aandacht besteedt aan de “wide margin of appreciation” die Rusland – gezien de aard van het incident, het betreft een milieuzak – heeft om aan zijn positieve verplichtingen te voldoen:

“in exercising their discretion as to the choice of measures required to comply with their positive obligations, the authorities ended up by taking no measures at all up to the day of the disaster”. (rov. 156) (onderst. adv.)

<sup>120</sup> Zie in dezelfde zin EHRM 3 april 2001, nr. 27229/95 (Keenan/Verenigd Koninkrijk) waarin rov. 90 de bovenstaande rechtsoverweging wordt herhaald.

Op basis hiervan oordeelt het EHRM dat er geen rechtvaardiging was voor

“the authorities' omissions in implementation of the land-planning and emergency relief policies in the hazardous area of Tyrnauz regarding the foreseeable exposure of residents, including all applicants, to mortal risk.” (rov. 158) (onderst. adv.).<sup>121</sup>

- 10.17 De hierboven, achter 10.13-10.17 besproken uitspraken zijn allemaal gebaseerd op artikel 2 EVRM. Om te beoordelen of sprake is van een schending van een uit artikel 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting hanteert, zoals hieronder zal worden toegelicht, het EHRM een vergelijkbare maatstaf. Zo overweegt het EHRM in de door Urgenda c.s. aangehaalde uitspraak *Fadayeva e.a./Rusland*<sup>122</sup> het volgende:

“ According to the materials submitted to the Court, since 1998 the pollution levels with respect to a number of rated parameters have exceeded the domestic norms. Thus, the data produced by the Government confirm that during the period from 1999 to 2003 the concentration of dust, carbon disulphide and formaldehyde in the air near the applicant's home constantly exceeded the MPLs [..].” (rov. 83) (onderstr. adv.)

“The Court notes further that on many occasions the State recognised that the environmental situation in Cherepovets caused an increase in the morbidity rate for the city's residents [..].” (rov. 85)

“ The environmental situation complained of was not the result of a sudden and unexpected turn of events, but was, on the contrary, long-standing and well known [..]. As in *López Ostra* [..], in the present case the municipal authorities were aware of the continuing environmental problems and applied certain sanctions in order to improve the situation.” (rov. 90).

Uiteindelijk oordeelt het EHRM in deze zaak:

“[...] despite the wide margin of appreciation left to the respondent State, it has failed to strike a fair balance between the interests of the community and the applicant's effective enjoyment of her right to respect for her home and her private life. There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention.” (rov. 134.)

- 10.18 Dezelfde maatstaf wordt gehanteerd in diverse andere uitspraken van het EHRM waarin de vraag aan de orde is of een verdragstaat in strijd heeft gehandeld met een uit artikel 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting:

Zie:

<sup>121</sup> Zie in vergelijkbare zin: EHRM 28 februari 2012, JB 2012/120 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), rov. 165-166.

<sup>122</sup> EHRM 9 juni 2005, MenR 2005/97.

- EHRM 10 februari 2011, MenR 2011/155 (Dubetska e.a./Rusland), rov. 154-155;
- EHRM 10 januari 2012, EHRC 2012/79 (Di Sarno e.a./Italië), rov. 112;
- EHRM 26 juli 2011, RvdW 2012/851 (Stoicescu/Roemenië);
- EHRM 9 november 2010, EHRC 2011/10 (Deés/Hongarije), rov. 23-24.

10.19 De Staat is van oordeel dat Urgenda c.s. niet aannemelijk hebben gemaakt, laat staan hebben bewezen, dat wordt voldaan aan de in voornoemde uitspraken gehanteerde maatstaf om een schending door de Staat, jegens Urgenda c.s., van artikel 2 en/of 8 EVRM aan te kunnen nemen. Dat mag overigens niet verbazen aangezien Nederland reeds mitigatie- en adaptatiemaatregelen heeft genomen, waardoor wordt voldaan aan het Kyoto-Protocol, en voornemens is te nemen om te kunnen voldoen aan het amendement bij dit Protocol en de maatregelen die binnen het kader van de Europese Unie worden voorbereid voor de periode na 2020.

*Schending informatieplicht*

10.20 Urgenda c.s. stellen dat de Staat het EVRM ook heeft geschonden omdat de Staat niet zou hebben voldaan aan zijn informatie- en waarschuwingsplicht.<sup>123</sup> Dat zou het geval zijn omdat, zo begrijpt de Staat het betoog van Urgenda c.s., er tot op heden ter zake van

“energiegebruik (mate en soort) [geen sprake is van] een substantiële aanpassing van gedrag in de samenleving”.

Zie dagvaarding, achter 248.

10.21 De Staat bestrijdt allereerst op basis van het EVRM een dergelijke informatie- en waarschuwingsplicht te hebben. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat een dergelijke verplichting geldt met betrekking tot specifieke risico's veroorzaakt door een activiteit waaraan een te onderscheiden persoon of een groep van personen wordt blootgesteld. Zo oordeelde het EHRM in de zaak Guerra e.a./Italië dat om navolgende redenen er sprake was van een handelen in strijd met artikel 8 EVRM:

“In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory.”<sup>124</sup>

10.22 Het EHRM oordeelde in vergelijkbare zin in de uitspraak van 30 november 2004, AB 2005/43 (Öneryildiz/Turkije), rov. 108:

<sup>123</sup> Zie dagvaarding, achter o.a. 242 en 248.

<sup>124</sup> EHRM 19 februari 1998, Guerra e.a./Italië, NJ 1999/60, rov. 60.

"[The Court] observes in this connection that the Government was unable to show that any measures were taken in the instant case to provide the inhabitants of the Ümraniye slums with information enabling them to assess the risks they might run as a result of the choices they had made."<sup>125</sup>

- 10.23 Verder verwijst de Staat hier naar de uitspraak van het EHRM van 20 maart 2008, AB 2008/206 (Budayeva e.a./Rusland) waarin het hof overweegt, in rov. 152:

"In such circumstances the authorities could reasonably be expected to acknowledge the increased risk of accidents in the event of a mudslide that year and to show all possible diligence in informing the civilians and making advance arrangements for the emergency evacuation. In any event, informing the public about inherent risks was one of the essential practical measures needed to ensure effective protection of the citizens concerned."

Zie in vergelijkbare zin EHRM 28 februari 2012, JB 2012/120 (Kolyadenko e.a./Rusland), rov. 181 en 185.

- 10.24 Gezien het voorgaande neemt het EHRM alleen een informatie- en waarschuwingplicht aan indien er sprake is van een concreet (gezondheids)risico en er een direct en duidelijk verband is met het (privé)leven van een te onderscheiden persoon of groep van personen.<sup>126</sup> Voor wat betreft de gevolgen van klimaatverandering voor Nederland en haar inwoners is hier geen sprake van. Uitgaande van hetgeen Urgenda c.s. hieromtrent in de dagvaarding aanvoeren alsmede de op dit moment beschikbare informatie, zijn de gevolgen van klimaatverandering veel minder goed te voorzien dan de risico's waarvan sprake was in de situaties die ten grondslag liggen aan de achter 10.13 e.v. van deze conclusie genoemde uitspraken van het EHRM. Daarnaast gaan Urgenda c.s. eraan voorbij dat voor zover er wel sprake is van voorzienbare gevolgen van klimaatverandering, er klimaatadaptatiemaatregelen worden genomen, waaronder maatregelen als voorzien in het ruimte-voor-de-rivier-programma.
- 10.25 Voor zover de Staat op basis van het EVRM wel bedoelde informatie- en waarschuwingplicht heeft, hetgeen de Staat bestrijdt, merkt de Staat op dat de overheid de bevolking en het bedrijfsleven wel informeert over klimaatverandering, de gevolgen ervan en de mogelijkheden om klimaatverandering tegen te gaan, bijvoorbeeld door zuiniger om te gaan met energie, door het aandeel duurzame energie te vergroten en door maatregelen te nemen om wateroverlast door extensieve regenval te voorkomen. De Staat verwijst in dit kader naar de vele websites van de rijksoverheid en andere overheden met betrekking tot het voorgaande. Enkele hier relevante voorbeelden zijn:

<sup>125</sup> Volledigheidshalve merkt de Staat hier nog op dat dit citaat is ontleend aan dat deel van de uitspraak waarin de vraag voorlag of Turkije in strijd had gehandeld met artikel 2 EVRM.

<sup>126</sup> Zie in deze zin de noot van E.J. Dommering onder het arrest EHRM 19 februari 1998, NJ 1999/690.

- [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering)
- [www.knmi.nl/cms/kenniscentrum/ipcc](http://www.knmi.nl/cms/kenniscentrum/ipcc)
- [www.pbl.nl/dossiers/klimaatverandering](http://www.pbl.nl/dossiers/klimaatverandering)
- [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0165-Broeikasgasemissies-in-Nederland.html?i=5-20](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0165-Broeikasgasemissies-in-Nederland.html?i=5-20)
- [www.rotterdamclimateinitiative.nl/](http://www.rotterdamclimateinitiative.nl/)
- [www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie-sde](http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie-sde)
- [www.ruimtevoorderivier.nl/](http://www.ruimtevoorderivier.nl/)
- [www.duurzaamdoen.nl](http://www.duurzaamdoen.nl)
- [www.milieucentraal.nl](http://www.milieucentraal.nl)

10.26 Vermeldenswaard zijn uiteraard ook de websites van anderen dan de Nederlandse overheid, waaronder die van de IPCC ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)). Overigens merken Urgenda c.s. juist ter zake van de website van de IPCC op, achter 118 van de dagvaarding, dat de daarin besloten liggende informatie, omdat deze algemeen beschikbaar en openbaar is, beschouwd kan worden als feiten van algemene bekendheid.

10.27 Verder is klimaatverandering en al hetgeen daarmee samenhangt nagenoeg iedere week in het nieuws. Is het niet vanwege debatten in de Tweede Kamer of de onderhandelingen die plaatsvonden om te komen tot een Energie-akkoord dan is het wel vanwege de langlopende onderhandelingen over de opvolger van het Kyoto-Protocol, de voorgenomen plaatsing van windmolens op zee of op land of het debat in Brussel over de EU-emissiereductiedoelstelling voor 2030. Ter illustratie wijst de Staat op de volgende cijfers, waarbij opgemerkt wordt dat voorbij is gegaan aan de informatie die via het internet beschikbaar is:

In de landelijke Nederlandse kranten is alleen al in de periode november 2013 tot en met februari 2014, de term "klimaat" in 614 artikelen gebruikt (Algemeen Dagblad: 35, Financieel Dagblad: 62, Metro: 11, Nederlands Dagblad: 37, NRC Handelsblad: 90, NRC Next: 40, Parool: 44, Reformatorisch Dagblad: 53, Spits: 7, Telegraaf: 62, Trouw: 80, Volkskrant: 93). De term "CO<sub>2</sub>" levert 369 artikelen op in de landelijke kranten in diezelfde periode (Algemeen Dagblad: 26, Financieel Dagblad: 53, Metro: 4, Nederlands Dagblad: 9, NRC Handelsblad: 52, NRC Next: 15, Parool: 26, Reformatorisch Dagblad: 23, Telegraaf: 59, Trouw: 44, Volkskrant: 58). De term "broeikasgas" wordt in die periode in 36 artikelen gebruikt (Algemeen Dagblad: 3, Financieel Dagblad: 3, Nederlands Dagblad: 2, NRC Handelsblad: 5, NRC Next: 4, Reformatorisch Dagblad: 2, Telegraaf: 2, Trouw: 4, Volkskrant: 11).

10.28 Gezien het voorgaande is moeilijk vol te houden dat de Nederlandse bevolking en het bedrijfsleven niet op de hoogte zijn van de gevaren van klimaatverandering en maatregelen die een ieder kan nemen om klimaatverandering te beperken. In dat kader merkt de Staat nog op dat de maatstaf die Urgenda c.s. hanteren om te beoordelen of de Staat wel of niet aan zijn informatie- en waarschuwingsplicht voldoet – namelijk of er in de samenleving een substantiële gedragsverandering plaatsvindt ter

zake van energiegebruik – uiterst discutabel is en Urgenda c.s. bovendien gemakshalve aannemen dat het verstrekken van bedoelde informatie, rechtstreeks van invloed is op het handelen van mensen en bedrijven en de keuzes die zij maken. Ook de vergelijking met het arrest van de Hoge Raad van 8 mei 2004, NJ 2005, 105 (Jetblast) gaat niet op.<sup>127</sup> Anders dan in het Jetblast-arrest of andere uitspraken waarin de Kelderluik-criteria zijn gehanteerd, is er een veel minder directe relatie tussen de maatregelen die genomen kunnen worden om een risico op schade te beperken en de schade die uiteindelijk is of kan ontstaan. Ook laat een samenleving zich minder eenvoudig sturen dan de bezorger van frisdranken in een café of de bezoekers van een strand nabij een luchthaven. Kortom, de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan die uitspraken verschillen zodanig van hetgeen in de onderhavige procedure aan de orde is dat een vergelijking ermee mank gaat.

*Tussenconclusie*

- 10.29 Urgenda c.s. hebben niet aannemelijk gemaakt dat Nederland door niet de mitigatiemaatregelen te nemen die Urgenda c.s. voorstaan, in strijd heeft gehandeld met de positieve verplichtingen die voor de Staat kunnen voortvloeien uit (onder meer) de artikelen 2 en 8 EVRM. Urgenda c.s. gaan niet alleen voorbij aan de klimaatadaptatiemaatregelen die de Staat reeds heeft genomen en nog zal nemen. Ook gaan Urgenda c.s. er aan voorbij dat de Staat op dit punt een 'wide margin of appreciation' heeft. Ook van een schending van een uit het EVRM voortvloeiende informatieplicht is geen sprake.

**11 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie**

- 11.1 In de 'slipstream' van hetgeen Urgenda c.s. betogen omtrent de schending door de Staat van het EVRM, stellen Urgenda c.s., achter 256 en 257 van de dagvaarding, dat de Staat door een lagere emissiereductiedoelstelling te realiseren dan Urgenda c.s. voorstaan, ook in strijd handelt met de artikelen 168 en 191 VWEU en dan met name met het in deze bepalingen opgenomen voorzorgbeginsel. Urgenda c.s. stellen in dat kader – zonder enige nadere onderbouwing – dat zelfs bij een marginale toetsing van het Nederlandse klimaatbeleid aan deze bepalingen van het VWEU, blijkt dat het Nederlandse klimaatbeleid niet voldoet aan het noodzakelijke minimale beschermingsniveau.
- 11.2 Allereerst merkt de Staat op dat uit de tekst van de genoemde bepalingen volgt dat deze zich richten tot (de instellingen van) de Europese Unie en niet tot de Staat. In aanvulling daarop merkt de Staat nog op dat de Europese Commissie, vanwege de algemeen erkende onduidelijkheid over de aard, inhoud en de juridische betekenis van

<sup>127</sup> Zie dagvaarding, achter 248 en noot 49.

het voorzorgsbeginsel, richtsnoeren heeft geformuleerd voor de toepassing ervan.<sup>128</sup> Uit deze richtsnoeren volgt, kort gezegd, dat in geval van wetenschappelijke onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de gezondheid van de mens, krachtens dit beginsel door de instellingen van de Unie beschermende of preventieve maatregelen kunnen worden genomen zonder dat de realiteit en ernst van die risico's volledig helder is.<sup>129</sup> In bedoelde mededeling van de Europese Commissie wordt vervolgens aangegeven dat de maatregelen die op basis van dit beginsel worden genomen proportioneel dienen te zijn, waarbij voorts nog heeft te gelden dat de EU-instellingen een ruime beoordelingsmarge hebben.<sup>130</sup>

- 11.3 Zoals eerder opgemerkt heeft de Europese Unie een duidelijk klimaatbeleid geformuleerd voor de periode tot en met 2020, vastgelegd in diverse richtlijnen en verordeningen.<sup>131</sup> Nederland voldoet aan dit beleid en heeft daarmee overeenkomstig deze EU-richtlijnen en verordeningen gehandeld (en doet dat nog steeds). Verder heeft de Europese Commissie begin 2014 een aanzet gedaan voor de formulering van het klimaatbeleid voor de periode 2030 en daarna.<sup>132</sup> Verwacht mag worden dat de Europese Commissie daarbij de hier besproken richtsnoeren heeft betrokken en op basis daarvan een emissiereductiedoelstelling voorstelt voor 2030 van 40% ten opzichte van 1990. Als deze doelstelling – na afronding van de politieke discussie in het Europese Parlement, de Europese Raad en de Raad van Ministers – in EU-richtlijnen en verordeningen wordt vastgelegd zal Nederland overeenkomstig dienen te handelen. Ook dan is derhalve niet aannemelijk dat het mede hierop gebaseerde nationale klimaatbeleid strijdig is of zou zijn met de artikelen 168 en 191 VWEU (als dit al mogelijk zou zijn, hetgeen de Staat gezien de aard en strekking van deze bepalingen bestrijdt).

*Tussenconclusie*

- 11.4 Urgenda c.s. kunnen zich niet beroepen op de artikelen 168 en 191 VWEU. Deze bepalingen richten zich tot de instellingen van de EU.

**12 Vorderingen Urgenda c.s.**

*Bevelsvorderingen Urgenda c.s. komen niet voor toewijzing in aanmerking*

- 12.1 Urgenda c.s. vorderen achter 2. van het petitum van de dagvaarding de Staat te bevelen:

<sup>128</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (Brussel, 2.2.2000, COM(2000) 1 definitief.

<sup>129</sup> Zie in deze zin ook HvJ EU 11 september 2002, zaak T-13/99 (Pfizer Aminal Health), rov. 139.

<sup>130</sup> Id., rov. 151-153 en 170.

<sup>131</sup> Zie achter 6.18-6.20 van deze conclusie.

<sup>132</sup> Zie achter 6.25-6.30 van deze conclusie.

- 1) om de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig te (doen) beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990, althans
- 2) om binnen 6 maanden aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen en bijbehorende budgetten (met informatie over te verwachten maatschappelijke baten en besparingen) voor te leggen waarmee een zodanige reductie van de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zal worden gerealiseerd dat de omvang daarvan per 2020 met 40% althans met minimaal 25% zal zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990.

12.2 Deze vorderingen komen niet voor toewijzing in aanmerking. De Staat licht dit toe.

*Artikel 3:296 lid 1 BW is niet van toepassing*

12.3 Allereerst heeft te gelden dat artikel 3:296 lid 1 BW niet van toepassing is, omdat er, gezien hetgeen is vermeld achter 8.1 e.v. van deze conclusie, geen sprake is van een onrechtmatig handelen door de Staat en de Staat derhalve op geen enkele wijze verplicht is jegens Urgenda c.s. de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig te (doen) beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990 dan wel om aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen en bijbehorende budgetten voor te leggen.

*Verkapte vorderingen tot wetgevingsbevel*

12.4 Indien en voor zover artikel 3:296 lid 1 BW al van toepassing zou zijn, hetgeen de Staat uitdrukkelijk betwist, is er reden om een uitzondering te maken op de hoofdregel van artikel 3:296 lid 1 BW, omdat de wet en de aard van de gevorderde verplichting zich verzetten tegen toewijzing van de vorderingen van Urgenda c.s. zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie.

12.5 De vorderingen van Urgenda c.s. zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie strekken beide in de kern tot het doen verplichten van de Staat tot het nemen van maatregelen om de broeikasgasemissies in Nederland verdergaand te (doen) beperken dan de emissiedoelstelling die de Staat voorstaat op grond van zijn internationale verplichtingen. Deze maatregelen zijn niet mogelijk binnen het bestaande wettelijke kader omdat daarin wordt uitgegaan van andere emissiedoelstellingen dan Urgenda c.s. voorstaan. Daarvoor is een andere wettelijke grondslag – en daarmee politieke besluitvorming – nodig. Anders dan Urgenda c.s. achter 309 van de dagvaarding stellen, leiden de vorderingen van Urgenda c.s. er dan ook in essentie toe dat formele



en/of materiële wetgeving tot stand zal moeten worden gebracht en/of zal moeten worden gewijzigd.

- 12.6 Op grond van vaste jurisprudentie heeft te gelden dat het vaststellen van wetten in formele zin ingevolge artikel 81 Grondwet is opgedragen aan de regering en Staten-Generaal gezamenlijk, waarbij de vraag of, wanneer en in welke vorm een wet tot stand zal komen moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de daarbij betrokken belangen. De op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet mag ingrijpen in deze procedure van politieke besluitvorming of mag verplichten tot het aangaan van verdragen, in dit geval gericht op het tegengaan van klimaatverandering.
- 12.7 De Staat wijst in dit verband op het bekende Waterpakt-arrest (HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462) waarin (onder meer) de vraag centraal stond of, ook ingeval het niet tot stand brengen van wetgeving ter implementatie van een richtlijn onrechtmatig is, het Nederlandse recht eraan in de weg staat dat de rechter de Staat een bevel geeft wetgeving in formele zin tot stand te brengen teneinde de onrechtmatige toestand op te heffen. De Hoge Raad kwam op dit punt tot het oordeel dat een bevel aan de formele wetgever naar nationaal staatsrecht niet mogelijk is:

"[...] 3.5. Wetten in formele zin worden ingevolge art. 81 Gr.w vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal, waarbij de vraag of, wanneer en in welke vorm een wet tot stand zal komen, moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de erbij betrokken belangen. De evenzeer op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet vermog in te grijpen in die procedure van politieke besluitvorming. Dit een en ander is niet anders ingeval het met deze wetgeving te bereiken resultaat en de termijn waarbinnen het resultaat moet zijn bereikt, vast liggen op grond van een Europese richtlijn. Ook ingeval de wetgever heeft nagelaten binnen de implementatietermijn van een richtlijn wetgeving vast te stellen om het vereiste resultaat te bereiken, en indien moet worden aangenomen dat de Staat daarmee onrechtmatig handelt, kan de rechter niet een bevel geven binnen een door hem te bepalen termijn alsnog die wetgeving vast te stellen. Ook dan geldt nog steeds dat de vraag of wetgeving tot stand moet worden gebracht en zo ja welke inhoud deze moet hebben, noopt tot een afweging van vele belangen, ook van niet bij een procedure als de onderhavige betrokken partijen, en een politieke beoordeling vergt, waarin de rechter niet kan treden. [...]"

Aan het voorgaande doet niet af dat degene die verplicht is een onrechtmatige toestand op te heffen, daartoe op grond van art. 3:296 BW door de rechter kan worden veroordeeld, en dat deze bepaling ook dit geval bestrijkt indien ervan wordt uitgegaan dat de Staat verplicht is de Nitraatrichtlijn te implementeren. Dit artikel voorziet immers ook erin dat onder meer uit de wet en uit de aard van de verplichting anders kan voortvloeien. Aangenomen moet worden dat, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, deze uitzondering van toepassing is.

Voor de beoordeling van de hiervoor in 3.4 bedoelde vraag is evenmin van belang dat de rechter formele wetgeving, als zij eenmaal is tot stand gekomen, op grond van art. 94 Gr.w buiten toepassing moet laten, voor zover zij in strijd is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het buiten toepassing laten van formele wetgeving op deze grond heeft een ander karakter dan een bevel wetgeving tot stand te brengen: het buiten toepassing laten geldt immers alleen jegens de eiser(s) in de procedure en het heeft niet ten gevolge dat de desbetreffende regel wordt gewijzigd of ingetrokken, terwijl met een bevel formele wetgeving tot stand te brengen wordt beoogd een algemeen, ook voor anderen dan de procespartijen geldende regeling in het leven te roepen. [...]” [onderstr. adv.]

Zie in deze zin ook: HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (Clara Wichmann c.s./Staat).

- 12.8 In het arrest Faunabescherming/Provincie Fryslân (HR 1 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8913) heeft de Hoge Raad deze lijn doorgetrokken ten aanzien van materiële wetgeving. Dit arrest betrof een vordering van de Faunabescherming strekkende tot – kort gezegd – een rechterlijk bevel aan de provincie tot intrekking van een provinciale verordening die naar de mening van de Faunabescherming in strijd was met de Vogel- en Habitatrichtlijn. In cassatie stond de vraag ter discussie of de rechter een dergelijk bevel kan geven. Na herhaling van de overweging in het Waterpakt-arrest overweegt de Hoge Raad:

“[...] Er is geen grond om ten aanzien van een door provinciale staten vastgestelde provinciale verordening, ook als deze in strijd zou zijn met een Europese richtlijn, anders te oordelen. Ook indien de rechter een bevel zou geven tot vaststelling door provinciale staten van een provinciale verordening, zou sprake zijn van een ongeoorloofd ingrijpen in de procedure van politieke besluitvorming en belangenafweging die is voorbehouden aan de gekozen vertegenwoordigers in de provinciale staten. Dit geldt ook indien de rechter zou bevelen dat een zodanige met een Europese richtlijn strijdige provinciale verordening zou moeten worden ingetrokken. Voorts zou het gevolg van een zodanig bevel eveneens zijn dat aldus een algemene ook voor anderen dan de procespartijen geldende regeling in het leven zou worden geroepen. [...]” [onderstr. adv.]

Zie met betrekking tot een vordering tot het buitenwerking doen stellen van een maatregel van materiële wetgeving ook: Rechtbank 's-Gravenhage 20 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV9316.

- 12.9 Gelet op voorgaande jurisprudentie komen de vorderingen van Urgenda c.s. zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie, die er in essentie toe leiden dat formele en/of materiële wetgeving tot stand moet worden gebracht, naar de mening van de Staat niet voor toewijzing in aanmerking.

*Vorderingen Urgenda c.s. gaan voorbij aan democratisch besluitvormingsproces*

- 12.10 Ook indien en voor zover de vorderingen zoals vermeld achter 4.1 van de conclusie van Urgenda c.s. er niet toe zouden leiden dat formele en/of materiële wetgeving tot stand moet worden gebracht, hetgeen Urgenda c.s. suggereren achter 309 van de dagvaarding, komen deze vorderingen gelet op de beginselen waarop de Hoge Raad rechterlijke bevelen tot het tot stand brengen van een wet in formele en materiële zin heeft afgewezen – te weten de scheiding der machten en ongewenste derdenwerking – naar de mening van de Staat niet voor toewijzing in aanmerking.
- 12.11 De Staat wijst in dit verband op het arrest *Vrede c.s./de Staat* (HR 6 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN8071). Eiseressen vorderden in deze zaak – kort gezegd – de Staat te verbieden medewerking te verlenen aan de dreiging met of het gebruik van militair geweld door (bondgenoten van) de VS tegen personen die door de VS in verband worden gebracht met de aanslag van 11 september 2001 alsmede de Staat te bevelen terstond aan de regering van (bondgenoten van) de VS etc. mee te delen dat iedere dreiging met of het gebruik van militair geweld door (bondgenoten van) de VS tegen personen die door de VS in verband worden gebracht met de aanslag van 11 september 2001, onverenigbaar is met het geweldverbod etc. De Hoge Raad overweegt in dit arrest:

“3.4 In art. 2 lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties is onder meer het tot de lidstaten gerichte verbod neergelegd geweld te gebruiken tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat. Dit geweldverbod strekt derhalve tot bescherming van staten en het hof heeft dan ook met juistheid geoordeeld dat een burger voor zijn nationale rechter geen beroep kan doen op deze bepaling en evenmin op de nauw hiermee samenhangende art. 42 en 51 van het Handvest (vgl. HR 29 november 2002, nr. C01/027, NJ 2003, 35, rov. 3.5).

Art. 90 Gr.w., waarop VJV c.s. hun vorderingen mede hebben gegrond, leidt niet tot een ander oordeel. Weliswaar behelst dit artikel een instructie aan de regering de internationale rechtsorde te bevorderen, maar noch dit noch enig ander artikel bepaalt op welke wijze hieraan uitvoering moet worden gegeven. In dit verband merkt de Hoge Raad op dat de onderhavige vorderingen van VJV c.s. betrekking hebben op vragen betreffende het beleid van de Staat op het gebied van buitenlandse politiek en defensie, welk beleid in sterke mate zal afhangen van politieke afwegingen in verband met de omstandigheden van het geval. Het is, ook waar het het geweldverbod betreft, niet aan de burgerlijke rechter om deze politieke afwegingen te maken en op verlangen van een burger de Staat (de regering) bepaalde handelingen ter uitvoering van politieke besluitvorming op het gebied van buitenlands beleid of defensie te verbieden of hem te gelasten op dit gebied een bepaalde gedragslijn te volgen.

Het betoog van VJV c.s. dat het geweldverbod in verband met het beginsel van individuele verantwoordelijkheid betreffende misdrijven tegen de vrede een volkenrechtelijke norm is die een ieder verbindt, doet hieraan niet af. Dat

ook een individuele burger ingevolge dit beginsel verantwoordelijk kan worden gehouden voor handelen in strijd met het geweldverbod, betekent nog niet dat een individuele burger op grond van dit beginsel jegens de Staat in rechte een beroep op het geweldverbod kan doen. [...]” [onderstr. adv.]

- 12.12 Urgenda c.s. stellen dat de Staat op grond van onder meer artikel 21 Grondwet, artikel 1.1a Wet milieubeheer, artikelen 2.30 en 2.31 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht alsmede de Staats-invloed op de energievoorziening aan de vorderingen zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie kan voldoen. Op grond van deze bepalingen dient de overheid – kort samengevat – zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze bepalingen behelzen een instructie en/of bevoegdheid voor de Staat om de zorg voor het milieu in acht te nemen, maar bepalen niet op welke wijze de Staat dit dient te doen. De vorderingen van Urgenda c.s. hebben betrekking op het beleid van de Staat op het gebied van klimaat en dit beleid hangt in sterke mate af van politieke afwegingen in verband met de omstandigheden van het geval. Het is niet aan de burgerlijke rechter om deze politieke afwegingen te maken en de Staat te bevelen om bepaalde emissiedoelstellingen na te leven dan wel de Staat te bevelen om aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen en bijbehorende budgetten voor te leggen waarmee de broeikasgas-emissies verdergaand worden beperkt dan de emissiedoelstelling waartoe de Staat – in vervolg op het doorlopen van het democratisch besluitvormingsproces – zich in Europees en internationaal verband heeft verbonden.
- 12.13 Als gezegd heeft de Staat in het kader van het (doen) beperken van de omvang van broeikasgasemissies in Nederland beleidsvrijheid. Toewijzing van de vorderingen van Urgenda c.s. zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie leidt er toe dat de rechter de Staat dwingend voorschrijft dat de Staat de broeikasgasemissies in Nederland verdergaand dient te (doen) beperken dan de emissiedoelstelling die de Staat voor staat op grond van zijn internationale verplichtingen dan wel dat de rechter de Staat dwingend voorschrijft aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen en bijbehorende budgetten voor te leggen waarmee een zodanige reductie van de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zal worden gerealiseerd dat de omvang daarvan per 2020 met 40% althans met minimaal 25% zal zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990. Dit, terwijl het op grond van artikel 45 lid 3 van de Grondwet de Ministerraad is die beraadslaagt en besluit over het (algemeen) regeringsbeleid, waarbij de vraag of, wanneer en in welke vorm regeringsbeleid tot stand komt, moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de daarbij betrokken belangen.
- 12.14 Op grond van de (in de Grondwet opgenomen) verdeling van bevoegdheden van de verschillende (staats)organen (uitvoerende vs. rechterlijke macht) is het niet aan de rechter om in te grijpen in het democratisch besluitvormingsproces dat ten grondslag

ligt aan het nemen van de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereductiedoelstelling. Het is aan de gekozen vertegenwoordigers om de naar haar aard politieke afweging te maken of de regering maatregelen dient te nemen die nodig zijn om in 2020 een emissiereductie van broeikasgassen te realiseren van 40%, althans 25% ten opzichte van het niveau van 1990 daarbij rekening houdend met alle omstandigheden. In dit verband wijst de Staat op de afwijzing door de Tweede Kamer van de door de Partij voor de Dieren op 14 november 2012 in de Tweede Kamer ingediende motie inhoudende dat de regering al die maatregelen dient te nemen die nodig zijn om in 2020 een emissiereductie van broeikasgassen te realiseren van 40%. Slechts 6 leden van de Tweede Kamer stemden voor deze motie, 138 leden stemden tegen. Er is derhalve geen democratisch en politiek draagvlak voor dit deel van de vorderingen van Urgenda c.s. Ook een rechterlijk bevel aan de Staat om aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen, met bijbehorende budgetten, voor te leggen zal – los van het feit dat de rechter de Staat, gezien hetgeen de Staat achter 12.10 e.v. van deze conclusie heeft opgemerkt, hiertoe niet kan dwingen – niet tot de door Urgenda c.s. gewenste emissiereductie kunnen leiden.

- 12.15 De Staat wijst tevens op het op 15 januari 2014 in de Tweede Kamer gevoerde debat over de uitkomsten van de VN-klimaattop in Warschau en de tijdens dat debat ingediende vijf moties, geen van alle aandringend op een emissiereductiedoelstelling zoals Urgenda c.s. die voorstaan. De Staat merkt in dit kader voorts nog op dat een versnelde mitigatie ook zijn grenzen heeft voor wat betreft sociale aanvaardbaarheid en wat betreft de tijd die nodig is om kapitaalgoederen te vervangen. Met al deze omstandigheden dient rekening te worden gehouden.

Zie in deze zin ook het door Urgenda c.s. in geding gebrachte rapport van PBL News in Climate Science and Exploring Boundaries, blz. 10 (prod. U. 48).

*Political question doctrine*

- 12.16 Urgenda c.s. betogen in hoofdstuk 9 van de dagvaarding onder verwijzing naar de 'political question doctrine' almede een in dat kader gedane uitspraak van een Amerikaanse rechter (2nd District Court)<sup>133</sup> dat zij in de onderhavige procedure van de rechter geen politieke beslissing verlangen die een politieke afweging vergt. Dit betoog snijdt geen hout.
- 12.17 Ten eerste doen Urgenda c.s. hier een beroep op jurisprudentie uit de Verenigde Staten. De Nederlandse rechter is daar niet aan gebonden. Ten tweede neemt het feit dat de vraag of de Staat aansprakelijk is op grond van grensoverschrijdende hinder

<sup>133</sup> US Court of Appeals for the Second Circuit, Connecticut vs. American Electric Power, 21 september 2009, 582 F.3d 309 (prod. U. 51).

c.q. grensoverschrijdende gevaarstelling vanwege door Urgenda c.s. gestelde (bovenmatige) uitstoot van broeikasgassen vanaf Nederlands grondgebied een rechtsvraag is, niet weg dat de vorderingen van Urgenda c.s. zoals vermeld achter 4.1 van deze conclusie raken aan de beleidsvrijheid van de Staat en een politieke beslissing verlangen die een politieke afweging vergen waarover de rechter zich niet mag uitlaten. Ook op basis van de 'political question doctrine' heeft te gelden dat op het moment dat er geen specifieke rechtsplichten zijn voor een Staat, de kwestie moet worden besloten door het democratisch proces en niet door de rechter.

- 12.18 Dat de politiek de vraag of de door Urgenda c.s. gevraagde reducties per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% ten opzichte van het niveau van 1990, moeten plaatsvinden al lang bevestigend heeft beantwoord is niet juist. De Staat merkt in dit verband, onder verwijzing naar hetgeen hij heeft opgemerkt achter 6.32 van deze conclusie, op dat de Staat zich in overeenstemming met het streven van de Europese Unie als doel stelt 40% reductie te realiseren in 2030, en derhalve 10 jaar later dan de emissiereductiedoelstelling die Urgenda c.s. eisen, ten opzichte van het niveau van 1990.
- 12.19 Kortom, als de rechter de Staat beveelt de door Urgenda c.s. gevorderde emissiereductiedoelstelling tot stand te brengen dan wel de Staat beveelt om aan het Parlement een door het PBL doorgerekend en becommentarieerd programma van maatregelen en bijbehorende budgetten voor te leggen waarmee de broeikasgas-emissies verdergaand worden beperkt dan de emissiedoelstelling die de Staat voorstaat op grond van zijn Europese en internationale verplichtingen, doorkruist de rechter het primaat van de uitvoerende macht. Dit vormt een staatsrechtelijk onwenselijke inmenging in de verdeling van bevoegdheden van verschillende staatsorganen.
- 12.20 Daarnaast heeft de toewijzing van het verzochte rechterlijk bevel aan de Staat om de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig te (doen) beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990 gevolgen voor de rechtspositie van derden, die niet in het geding zijn betrokken. Toewijzing heeft immers tot gevolg dat ook voor anderen dan Urgenda c.s. geldende maatregelen moeten worden genomen.
- 12.21 In de situatie dat een rechter in de positie zou zijn om voor te schrijven welk klimaatbeleid de Staat moet voeren, betekent dit dat de rechter komt te verkeren in de afweging van de belangen van velen. De afweging van die belangen – ook van niet bij een procedure als de onderhavige betrokken partijen – is voorbehouden aan de uitvoerende macht. In dit kader is van belang dat, zoals reeds opgemerkt, er geen democratisch en politiek draagvlak is voor de vorderingen van Urgenda c.s. zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie.

*Urgenda c.s. hebben geen belang bij een verklaring voor recht*

12.22 Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt volgt dat de vorderingen zoals vermeld achter 2.2 van deze conclusie van Urgenda c.s. naar het oordeel van de Staat niet voor toewijzing in aanmerking komen. Daarvan uitgaande resteert alleen nog de door Urgenda c.s. gevorderde verklaring voor recht inhoudende dat de Staat onrechtmatig handelt indien de Staat niet de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig beperkt en/of doet beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40% althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990.

12.23 Urgenda c.s. stellen achter 65 van de dagvaarding dat deze vordering toelaatbaar is en uitdrukkelijk mogelijk is gemaakt met artikel 3:305a BW. Die bepaling ziet naar de mening van Urgenda c.s. niet alleen op vermogensbelangen. Urgenda c.s. stellen dat op grond van artikel 3:305a BW ook een verklaring voor recht gevorderd kan worden wanneer de periode die de verantwoordelijke instelling meent nodig te hebben voor het treffen van maatregelen (veel) te lang is. Aanknopingspunten voor dit standpunt vinden zij in de conclusie van Advocaat-Generaal Spier in zijn conclusie bij HR 8 juni 2007, ECLNI:NL:HR:2007:BA2075. Urgenda c.s. citeren de conclusie van Advocaat-Generaal Spier in de dagvaarding achter 65 echter onvolledig. In het niet door Urgenda c.s. opgenomen deel benadrukt Advocaat-Generaal Spier dat de rechter terughoudend zal moeten zijn bij het geven van een bevel om de vereiste maatregelen binnen een door hem bepaalde periode te treffen, zeker wanneer de overheid zoals in het door hem gegeven voorbeeld een (zekere) beleidsvrijheid toekomt:

“Een actueel voorbeeld ter illustratie, waarbij veronderstellenderwijs wordt aangenomen dat de spoorwegen en de daartoe behorende technische voorzieningen onderdeel zijn van de Staat der Nederlanden. Na een aantal elkaar in tijd snel opvolgende aanrijdingen blijkt dat op een groot aantal plaatsen onvoldoende maatregelen getroffen zijn om te voorkomen dat treinen door rood licht rijden. De daarvoor verantwoordelijke 'instelling' wil maatregelen gaan nemen die evenwel enkele jaren zullen vergen. Een belangenvereniging van reizigers meent dat dit, gezien de veiligheid die in geding is, véél te lang duurt. Zij kan ongetwijfeld op de voet van art. 3:305 BW een verklaring voor recht vorderen dat de periode die de verantwoordelijke 'instelling' nodig meent te hebben (veel) te lang is. Ik zou evenwel menen dat de rechter minst genomen terughoudend zal moeten zijn bij het geven van een bevel om de vereiste maatregelen binnen een door hem bepaalde periode te treffen. Immers heeft de overheid in mijn voorbeeld allicht een (zekere) beleidsvrijheid.” [onderstr. adv.]

12.24 Wanneer de overheid (een zekere mate van) beleidsvrijheid toekomt, zoals in het kader van de emissiereductiedoelstellingen het geval is, dan ligt het juist niet voor de hand dat de rechter een bevel geeft om de vereiste maatregelen binnen een door hem te bepalen periode te treffen.

- 12.25 Daarnaast laten Urgenda c.s., ondanks dat het aan Urgenda c.s. is om aan te tonen welk rechtens te respecteren belang zij hebben bij het verkrijgen van een enkele verklaring voor recht, na in de dagvaarding aan te voeren welk rechtens te respecteren belang zij hebben bij de door hen gevorderde verklaring voor recht.

Zie in dat verband HR 9 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2735.

- 12.26 Nu Urgenda c.s. op dit punt niets hebben aangevoerd in de dagvaarding is het voor de Staat onduidelijk welk rechtsgevolg aan de bedoelde verklaring zou moeten worden verbonden.
- 12.27 Gezien het voorgaande dient ook de gevorderde verklaring voor recht door Urgenda c.s. naar het oordeel van de Staat te worden afgewezen, althans dienen Urgenda c.s. in deze vordering niet-ontvankelijk te worden verklaard. In aanvulling hierop merkt de Staat nog op dat een enkel immaterieel of principiële belang onvoldoende is voor toewijzing van een verklaring voor recht en voorts dat een verklaring voor recht op grond van artikel 3:305a lid 3 BW ook niet kan worden ingezet ter verkrijging van schadevergoeding.

Zie Asser Procesrecht/Van Schaik 2 2011, nr. 64 (maart 2011); A-G Koopmans in zijn conclusie bij HR 15 oktober 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1095, para. 7; Gerechtshof 's-Gravenhage 27 oktober 2005, ECLI:NL:GHSGR:2005:AU5626; Groene serie Onrechtmatige daad, Boek 6 BW, aant. 498.

#### *Tussenconclusie*

- 12.28 De op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat vorderingen van Urgenda c.s., voor zover omschreven achter 2 van het petitum van de dagvaarding, dienen te worden afgewezen. Immers, door toewijzing van het gevorderde zou uw rechtbank ingrijpen in de politieke besluitvorming. Ook hebben Urgenda c.s. geen belang bij de door hen gevorderde verklaring voor recht.

### **13 Bewijsaanbod**

De Staat biedt – doch slechts voor zover op grond van art. 150 Rv de bewijslast op hem zou rusten – bewijs aan van al zijn stellingen, met alle middelen rechtens.

### **14 Conclusie**

De Staat concludeert tot niet-ontvankelijkverklaring van Urgenda c.s. in hun vorderingen, althans tot afwijzing van het gevorderde, met veroordeling van Urgenda c.s. in de kosten van het geding, en met veroordeling van Urgenda c.s. in de nakosten



ad € 131,= dan wel, indien betekening van het vonnis plaatsvindt, ad € 197,=, en met verklaring dat deze proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad zal zijn, zulks met bepaling dat over die proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van veertien dagen na de datum van het te dezen te wijzen vonnis.

Advocaat



---

behandeld door	G.J.H. Houtzagers, W.Th. Braams, E.H.P. Brans
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 37 86
fax	(070) 515 30 42
e-mail	<a href="mailto:gjh.houtzagers@pelsrijcken.nl">gjh.houtzagers@pelsrijcken.nl</a>
zaaknr	10041212

## Overzicht van producties bij conclusie van antwoord

- 1 Doha Amendment to the Kyoto Protocol, 8 december 2012 (Trb. 2013, 44).
- 2 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen, oktober 2013.
- 3 UNFCCC Decision 1/CP.1, Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2 (a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up;
- 4 EDGAR – Emission Database for Global Atmospheric Research, emissions 1990-2010 per region/country;
- 5 Persbericht NEA 9 september 2013, 'Haalt Nederland Kyoto-doelstelling?'.  
6 Ministry of Infrastructure and the Environment, 'Sixth Netherlands National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change' (executive summary);
- 7 Pbl: 'Nederland voldoet aan de Kyoto-verplichting uitstoot broeikasgassen', 8 september 2013;
- 8 CBS, 'Lagere uitstoot broeikasgassen ondanks winterkou', 9 september 2013;
- 9 Verslag van de Commissie van het Europees Parlement en de Raad 'Vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het Kyoto-Protocol van de EU 2020-strategie Report', Brussel, 9.10.2013;
- 10 EEA, 'Trends and projections in Europe 2013' (executive summary);
- 11 Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen;
- 12 Persbericht van de Europese Commissie van 9 oktober 2013, 'EU over-achieved first Kyoto emissions target, on track to meet 2020 objective';
- 13 Persbericht van de Europese Commissie van 22 januari 2014, 'Klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030, voor een concurrerende, zekere en koolstofarme EU-economie';
- 14 European Commission, 'Questions and answers on 2030 framework on climate and energy', MEMO/14/40, 22/01/2014;
- 15
  - NRC Handelsblad, 'Vechthuwelijk tussen energie- en klimaatbeleid', 23 januari 2014;
  - FD, 'Handschoenen gaan uit in de tweede ronde van het Europese klimaatdebat', 22 januari 2014;
  - De Volkskrant, 'Europa doet forse stap terug in klimaatbeleid', 18 januari 2014.