PROCESINLEIDING VORDERINGSPROCEDURE HOGE RAAD

Algemeen

Gerecht:	Hoge Raad der Nederlanden
Adres:	Korte Voorhout 8 2511 EK DEN HAAG
Datum indiening:	8 januari 2019
Uiterste verschijndatum verweerder:	8 februari 2019

De enkelvoudige civiele kamer van de Hoge Raad behandelt de zaken, vermeld op het in art. 15 Besluit orde van dienst gerechten bedoelde overzicht van zaken, op vrijdagen zoals vermeld in hoofdstuk 1 van het procesreglement Hoge Raad der Nederlanden om 10:00 uur.

Partijen en advocaten

Eiser tot cassatie

Naam en vestigingsplaats:	**De Staat der Nederlanden (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat),** waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag
Advocaten bij de Hoge Raad:	mrs. K. Teuben, M.W. Scheltema en J.W.H. van Wijk, die door eiser als zodanig worden aangewezen om hem in het geding in cassatie te vertegenwoordigen
Kantoor en kantooradres advocaten:	Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. Bezuidenhoutseweg 57 2594 AC DEN HAAG

Verweerster in cassatie

Naam en vestigingsplaats:	**Stichting Urgenda,** gevestigd te Amsterdam,
Advocaat laatste feitelijke instantie:	mr. J.M. van den Berg

Kantoor en kantooradres advocaat:	Höcker Advocaten B.V. Apollolaan 153 1077 AS AMSTERDAM

Bestreden uitspraak

Instantie:	Gerechtshof Den Haag
Datum:	9 oktober 2018
Zaaknummer:	200.178.245/01

MIDDEL VAN CASSATIE

Schending van het recht en/of verzuim van het vormvereiste van een toereikende motivering doordat het hof heeft geoordeeld als vermeld in het bestreden arrest, zulks ten onrechte om de navolgende, mede in onderling verband en samenhang in aanmerking te nemen redenen:

Onderdeel 1: toetsingskader art. 2 en 8 EVRM (rov. 40-43)

1 In rov. 40 tot en met 43 geeft het hof het juridisch kader weer, voortvloeiend uit art. 2 en 8 EVRM, waarvan het hof bij de verdere beoordeling in zijn arrest uitgaat. De weergave van dit juridisch kader is grotendeels juist; op de hierna te vermelden onderdelen is het hof daarbij echter van een onjuiste rechtsopvatting uitgegaan.

1.1 Het hof laat in zijn weergave van het juridisch kader in rov. 40 tot en met 43 onvermeld – en heeft aldus klaarblijkelijk miskend – dat voor het aannemen van positieve verplichtingen van de Staat in verband met een dreigende aantasting van het leven (zoals gewaarborgd door art. 2 EVRM) en/of het gezinsleven (zoals gewaarborgd door art. 8 EVRM), is vereist dat sprake is van een reëel en onmiddellijk dreigend gevaar (*"real and immediate risk"*) voor aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 gewaarborgde rechten van *specifieke* c.q. *concreet te identificeren* (groepen van) personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat (als bedoeld in art. 1 EVRM) bevinden.

Het hof is op dit punt in rov. 40 tot en met 43 (alsmede bij zijn verdere beoordeling op basis van dit juridisch kader; zie in dit verband met name de klachten van onderdeel 2 hierna), uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting.

1.2 Het hof laat in rov. 40 tot en met 43 voorts onvermeld – en heeft ook dit klaarblijkelijk miskend – dat bij de beoordeling van de door de Staat te vergen maatregelen ook van belang is of daarmee een *fair balance* wordt getroffen tussen de belangen van het betrokken individu en de (maatschappelijke, economische en andere) belangen van de samenleving als geheel, waarbij – zoals het hof in rov. 42 als zodanig wel overweegt – aan de Staat een *'wide margin of appreciation'* toekomt (vgl. EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (*Hatton*); EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (*Fadeyeva*). Dit geldt althans, en in ieder geval, voor zover het gaat om aantasting van het recht op privéleven (zoals gewaarborgd door art. 8 EVRM) als gevolg van een aantasting van het milieu.

Ook in zoverre is het hof in rov. 40 tot en met 43, (alsmede bij zijn verdere beoordeling op basis van dit juridisch kader; zie in dit verband hierna subonderdeel 8.4), uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting.

1.3 Het hof overweegt in rov. 42 dat "effectieve bescherming" (van de door art. 2 en 8 EVRM gewaarborgde rechten) vereist dat "aantasting zoveel mogelijk moet worden voorkomen door vroegtijdige interventie van de overheid". Het hof miskent hiermee

dat de *wide margin of appreciation* die de Staat toekomt bij de invulling van zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM, zich mede uitstrekt (althans kan uitstrekken) tot het *moment waarop*, en het *tempo waarin*, maatregelen worden getroffen tegen een (reëel en onmiddellijk dreigend) gevaar voor aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM gewaarborgde rechten. Anders dan het hof in rov. 42 tot uitgangspunt neemt, geldt daarbij niet dat de Staat enkel bij de *keuze* van de te nemen maatregelen een *wide margin of appreciation* toekomt en geldt evenmin dat de Staat (steeds, of in beginsel) aantasting van die rechten zoveel mogelijk moet voorkomen door *vroegtijdige interventie*.

Ook in dit opzicht is het hof derhalve in rov. 40 tot en met 43 (alsmede bij zijn verdere beoordeling op basis van dit juridisch kader; zie in dit verband met name subonderdeel 8.3.3 tot en met 8.3.5 hierna), uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting.

Onderdeel 2: reële en onmiddellijke dreiging van aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM gewaarborgde rechten? (rov. 44-45)

2 In rov. 44 en 45 komt het hof, op de daar vermelde gronden, tot de slotsom dat naar het oordeel van het hof gesproken moet worden van een reële dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering, waardoor er een ernstig risico bestaat dat de huidige generatie ingezetenen zal worden geconfronteerd met het verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven, en dat uit art. 2 en 8 EVRM een verplichting voor de Staat volgt om tegen deze reële dreiging bescherming te bieden. Dit oordeel, en de gronden waarop het berust, geeft om de hierna te vermelden (en zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen) redenen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of is onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

2.1 Het hof heeft bij zijn oordeel in rov. 44 en 45 voorts miskend dat de door het hof aangenomen positieve, op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde verplichting van de Staat, mede gelet op art. 1 EVRM, slechts kan bestaan indien de door het hof bedoelde reële dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering zich (specifiek) voordoet op het grondgebied van de Staat, althans ten aanzien van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden in de zin van art. 1 EVRM. Er kan daarmee alleen een in verband met art. 2 en/of art. 8 EVRM relevante reële dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering worden aangenomen indien deze zich voordoet ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM en duidelijk is welke van de door het hof in rov. 44 (met name de derde en vierde bullet) genoemde gevolgen van klimaatverandering zich specifiek op dit grondgebied zullen voordoen, alsmede of dat op voor toepassing van art. 2 en/of art. 8 EVRM relevante wijze het geval is. Het hof heeft dat echter ten onrechte niet, althans niet op begrijpelijke wijze, vastgesteld en kon daarom in rov. 45 geen op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde positieve verplichting van de Staat aannemen

(noch kon het hof, daarop voortbouwend, in het vervolg van zijn arrest een schending daarvan aannemen).

Indien het hof het vorenstaande niet heeft miskend, is zijn beslissing onbegrijpelijk. De door het hof, met name in rov. 44 (derde en vierde bullet), gesignaleerde dreiging ziet immers op de gevolgen van klimaatverandering wereldwijd, althans in West-Europa. Het hof heeft echter niet vastgesteld dat (al) deze gevolgen (en zo ja, welke van die gevolgen) zich ook specifiek (zullen gaan) voordoen ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM en evenmin dat dit het geval zal zijn in die mate dat sprake zal zijn van verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM. Ook 's hofs overweging in rov. 37, dat Urgenda ontvankelijk is voor zover zij optreedt voor de huidige generatie Nederlanders en zeer aannemelijk is dat met name, doch niet alleen, de jongeren onder hen tijdens hun leven te maken krijgen met de nadelige gevolgen van klimaatverandering, maakt dat niet anders. Deze overweging is te algemeen geformuleerd om daarop een positieve verplichting op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM te kunnen baseren. Bovendien wordt (ook) daarin niet (op begrijpelijke wijze) gemotiveerd waarom de in rov. 44 genoemde gevolgen zich alle, in de door het hof in rov. 45 bedoelde ernstige mate, zullen voordoen ten aanzien van de personen die zijn onderworpen aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM.[1] Daarom valt niet, althans niet zonder meer, in te zien dat (alle, dan wel een deel van) de door het hof in rov. 44 genoemde gevolgen van klimaatverandering zich ook ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM zullen voordoen — nog daargelaten dat, naar hierna in de subonderdelen 8.2.2 en 8.2.3 aan de orde wordt gesteld, ook adaptatie- en andere maatregelen die de Staat treft die gevolgen kunnen beperken — en evenmin of dat het geval is op een voor de toepassing van art. 2 en/of art. 8 EVRM vereiste wijze.

Indien 's hofs beslissing aldus moet worden begrepen dat ook één van de in rov. 44 (met name in de derde bullet) genoemde gevolgen van klimaatverandering voldoende kan zijn om een op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde positieve verplichting van de Staat aan te nemen en aannemelijk is dat in ieder geval één van die gevolgen zich (mede) zal voordoen ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM, is 's hofs beslissing evenzeer onbegrijpelijk. Het hof heeft ook in dat geval immers onvoldoende inzicht geboden in zijn gedachtegang welke specifieke dreiging het betreft en waarom aannemelijk is dat deze dreiging zich in zodanige mate zal voordoen ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM dat de huidige generatie ingezetenen zal worden geconfronteerd met verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven.

Indien 's hofs beslissing, mede gelet op zijn overwegingen in rov. 61, 62 en 64, aldus moet worden begrepen dat op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM op alle Europese staten die partij zijn bij het EVRM gezamenlijk de verplichting rust

[1] Zie ook het betoog van de Staat in de conclusie van dupliek, § 9.9 en 9.21; memorie van grieven, § 14.60, 14.75, 14.88 en 14.92.

bescherming te bieden tegen (de gevolgen van) de door het hof bedoelde gevaarlijke klimaatverandering waar die zich ook in Europa (of zelfs daarbuiten) voordoet, heeft het miskend dat deze artikelen slechts kunnen zien op verplichtingen van de Staat ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM en zich daarmee verzetten tegen een verplichting om maatregelen te nemen die (mogelijk) alleen op het grondgebied waarover een andere staat effectieve controle heeft, gevolgen hebben.

2.2 Indien 's hofs beslissing in rov. 44 en 45, mede gelet op rov. 62 en 64, aldus moet worden begrepen dat in gevallen als de onderhavige, waarin sprake is van wereldwijde, althans West-Europese gevolgen van klimaatverandering, art. 2 en/of art. 8 EVRM in samenhang met art. 1 EVRM meebrengen dat de Staat gehouden is reductiemaatregelen te nemen ten aanzien van de op zijn grondgebied plaatsvindende uitstoot, ongeacht waar ter wereld, althans waar in West-Europa, die gevolgen zich voordoen, is zijn beslissing rechtens onjuist. De Staat kan op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM in samenhang met art. 1 EVRM slechts gehouden zijn reductiemaatregelen te nemen die de gevolgen van klimaatverandering ten aanzien van personen die aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM zijn onderworpen, tegengaan, althans beperken.[2]

Indien 's hofs beslissing aldus moet worden begrepen dat de positieve verplichtingen van de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM zich in het onderhavige geval uitstrekken tot allen, althans personen die zich in West-Europa bevinden, die de gevolgen van klimaatverandering van de uitstoot op Nederlands grondgebied ondervinden, is zijn beslissing evenzeer rechtens onjuist. Het hof heeft in dat geval miskend dat deze verplichtingen, gelet op art. 1 EVRM, (slechts) zien op personen die zich op het grondgebied van de Staat bevinden, althans binnen een gebied waarover de Staat effectieve controle heeft.

2.3 Het hof heeft in rov. 44 en 45 voorts miskend dat eerst sprake kan zijn van een in de zin van art. 2 en/of art. 8 EVRM relevante reële dreiging die verplicht tot het nemen van de specifieke door Urgenda gevorderde maatregelen indien de Staat kennis heeft, althans behoort te hebben, althans in ieder geval gegronde vermoedens heeft van de concrete gevolgen van de door het hof in rov. 44 (met name derde en vierde bullet) genoemde dreiging voor een afgebakend voor menselijke bewoning bestemd gebied ten aanzien van personen waarover de Staat rechtsmacht heeft als bedoeld in art. 1 EVRM, althans van gevolgen die voldoende concreet zijn voor de zojuist bedoelde personen. Het EVRM bevat immers, naar ook uit de door de rechtbank in rov. 4.48-4.50 aangehaalde *Manual on human rights and the environment* blijkt, geen expliciet recht op een schone en rustige omgeving.[3] In dat verband is met name voor de bescherming op grond van art. 8 EVRM van belang dat causaal verband bestaat tussen een activiteit (in het onderhavige geval de uitstoot van broeikasgassen) en een

[2] Vergelijk memorie van antwoord in incidenteel appel, § 3.8. Zie ook rov. 37 van het bestreden arrest.
[3] Bijvoorbeeld EHRM 13 juli 2017, zaak 38342/05, EHRC 2017/190 (Jugheli e.a./Georgië), § 62; EHRM 25 april 2005, zaak 36022/97 (Hatton e.a./VK), § 96.

(specifieke) negatieve invloed op (de mensenrechten van) een individu (zoals het respect voor de woning) en niet tussen een activiteit en de negatieve invloed op de samenleving als geheel. Het vorenstaande brengt mee dat het hof een directer en meer concreet verband had moeten vaststellen tussen de door hem in rov. 44 genoemde algemene gevolgen van klimaatverandering en de negatieve invloed die deze zal hebben voor individuen in een afgebakend voor menselijke bewoning bestemd gebied binnen Nederland. Zonder een dergelijke concrete vaststelling kan immers ook niet worden vastgesteld of is voldaan aan de eis dat de verlangde maatregelen geen onmogelijke of disproportionele last op de Staat mogen leggen en of de Staat een *fair balance* heeft getroffen tussen de belangen van de individuen binnen dit voor menselijke bewoning bestemde gebied bij het beperken van de gevolgen van klimaatverandering en de belangen van anderen die door het treffen van deze maatregelen worden getroffen (zie ook hierna, subonderdeel 8.4). Hetzelfde geldt in verband met de aan de Staat toekomende *margin of appreciation* (zie ook hierna, subonderdeel 8.3.1 tot en met 8.3.8). Nu het hof het vorenstaande niet heeft onderzocht, maar alleen in algemene zin in rov. 44 de gevolgen van klimaatverandering heeft vastgesteld, kon het niet, althans niet zonder nadere motivering, tot zijn conclusie komen dat sprake is van een positieve verplichting van de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM om tegen de dreiging van (de gevolgen van) klimaatverandering bescherming te bieden.

Het hof heeft voorts miskend dat in verband met het vaststellen van een in de zin van art. 2 en/of art. 8 EVRM relevante reële dreiging die de Staat noopt tot het nemen van maatregelen, de mate van waarschijnlijkheid relevant is dat de hiervóór bedoelde specifieke gevolgen van klimaatverandering zullen intreden voor de personen die zich binnen zijn rechtsmacht bevinden. Het hof heeft het vorenstaande echter niet onderzocht, maar heeft alleen in algemene zin in rov. 44 de gevolgen van klimaatverandering vastgesteld. Het hof heeft in dat verband niet vastgesteld wat de waarschijnlijkheid is dat de door hem (met name in rov. 44 derde en vierde bullet) genoemde gevolgen zullen intreden voor een afgebakend voor menselijke bewoning bestemd gebied binnen Nederland, althans ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM. Het hof kon daarom niet, althans niet zonder nadere motivering, tot zijn conclusie komen dat sprake is van een positieve verplichting onder art. 2 en/of art. 8 EVRM.

2.4 Het hof heeft in rov. 44 en 45 miskend dat het slechts de door hem aangenomen positieve verplichting op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM had kunnen vaststellen indien het zou hebben vastgesteld welke specifieke door art. 2 en/of art. 8 EVRM beschermde rechten (dreigen te) worden geschonden door de door hem in rov. 44 (in het bijzonder de derde bullet) genoemde gevolgen van klimaatverandering, op welke wijze en ten aanzien van welke (groepen van) personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM bevinden. Nu het hof het vorenstaande niet heeft onderzocht, maar slechts in algemene zin in rov. 44 de gevolgen van klimaatverandering heeft vastgesteld, kon het niet, althans niet zonder

nadere motivering, tot zijn conclusie komen dat sprake is van een positieve verplichting onder art. 2 en/of art. 8 EVRM.

2.5 Het hof heeft in rov. 44 en 45 miskend dat een positieve verplichting onder art. 2 en/of art. 8 EVRM eerst kan worden aangenomen indien niet alleen sprake is van een reële dreiging maar, naar het hof in algemene zin kennelijk wel in rov. 42 en 43 heeft onderkend, eveneens van een *onmiddellijke* dreiging in die zin dat aannemelijk is dat de door het hof in rov. 44 (in het bijzonder de derde bullet) bedoelde gevolgen van klimaatverandering zich ook op korte termijn zullen materialiseren. Uit 's hofs overwegingen in rov. 44 (met name de derde bullet) valt niet af te leiden dat dit het geval is. Integendeel: het hof koppelt deze gevolgen aan een opwarming van de aarde met substantieel meer dan 2°C, waarvan, mede gelet op 's hofs overweging in rov. 12, niet aannemelijk is dat die zich op korte termijn zal voordoen. Bovendien staat niet vast – en het hof stelt dat in zijn arrest ook niet vast – dat die temperatuurstijging en de effecten daarvan zich overal ter wereld, althans in West-Europa op vergelijkbare wijze zullen voordoen. Uit 's hofs overweging in rov. 44 volgt derhalve niet dat sprake is van een dreiging die zich onmiddellijk, althans op korte termijn, kan verwezenlijken in de zin dat één of meerdere van de door het hof in rov. 44 derde en vierde bullet genoemde gevolgen van klimaatverandering zich ten aanzien van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden, zullen voordoen en daarmee niet dat sprake is van een onmiddellijke dreiging die zodanig is dat de Staat vóór eind 2020 aanvullende maatregelen als waarop het door Urgenda gevorderde en door het hof toegewezen bevel zien, moet nemen. Daarmee valt niet, althans niet zonder meer, in te zien waarom sprake is van het voor het aannemen van een positieve verplichting onder art. 2 en/of art. 8 EVRM noodzakelijke onmiddellijke dreiging.

Indien 's hofs beslissing, mede gelet op rov. 63 en 73, aldus moet worden begrepen dat het voorzorgsbeginsel, zoals dat door het EHRM is aanvaard en dat meebrengt dat de afwezigheid van absolute of volstrekte zekerheid over het intreden van (milieu)schade gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment niet kan rechtvaardigen dat een staat effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade, in verband met de toepassing van art. 2 en/of art. 8 EVRM in het onderhavige geval relevant is en daarmee niet noodzakelijk is dat een onmiddellijke dreiging bestaat, is zijn beslissing eveneens rechtens onjuist, althans onbegrijpelijk. Het door het EHRM aanvaarde voorzorgsbeginsel ziet immers op duidelijk identificeerbare risico's voor een bepaalde leefomgeving (ten aanzien van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM bevinden) waarvan gelet op de wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment niet met absolute of volstrekte zekerheid kan worden vastgesteld dat deze zich zullen materialiseren. Het hof heeft, mede gelet op het in subonderdeel 2.2 betoogde, ten onrechte echter in rov. 44 slechts in algemene zin onderzocht welke dreigingen klimaatverandering wereldwijd en in West-Europa kan meebrengen en heeft daarmee niet duidelijk identificeerbare risico's als hiervóór bedoeld vastgesteld. In ieder geval valt niet, althans niet zonder

meer, in te zien welke identificeerbare risico's voor een bepaalde leefomgeving zich (ten aanzien van personen die onder de rechtsmacht van de Staat staan als bedoeld in art. 1 EVRM) in het onderhavige geval voordoen. Het door het EHRM aanvaarde voorzorgsbeginsel, waarnaar het hof in rov. 63 en 73 verwijst, kan er in het onderhavige geval derhalve niet, althans niet zonder meer, aan afdoen dat het hof alvorens (schending van) op de Staat rustende positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM aan te nemen, diende vast te stellen dat sprake is van onmiddellijk dreigende en duidelijk identificeerbare risico's voor een bepaalde leefomgeving (ten aanzien van personen die onder de rechtsmacht van de Staat staan als bedoeld in art. 1 EVRM). Het door het EHRM aanvaarde voorzorgsbeginsel brengt daarin geen verandering.

Het hof kon derhalve gelet op het vorenstaande in rov. 63 op basis van het voorzorgsbeginsel ook niet, althans niet zonder meer, tot de conclusie komen dat de Staat niet gerechtigd is verdere maatregelen achterwege te laten, nu ook het voorzorgsbeginsel niet meebrengt dat een positieve verplichting onder art. 2 en/of art. 8 EVRM kan worden aangenomen indien slechts in algemene zin de gevolgen van klimaatverandering zijn vastgesteld zonder te onderzoeken of duidelijk identificeerbare risico's voor een bepaalde leefomgeving (ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat als bedoeld in art. 1 EVRM) kunnen worden geïdentificeerd.

Indien 's hofs beslissingen in rov. 46-53 dat een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in ieder geval per 2020 met tenminste 25% moet worden verminderd om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen aldus moet worden begrepen dat deze omstandigheid meebrengt dat sprake is van een onmiddellijk dreigend gevaar, dan is zijn beslissing eveneens rechtens onjuist, althans onbegrijpelijk. Het gaat immers niet om de noodzaak tot het (onmiddellijk) nemen van (reductie)maatregelen, maar om de onmiddellijke dreiging van de materialisatie van door het hof in rov. 44 genoemde gevolgen van klimaatverandering. Uit 's hofs overwegingen in rov. 46-53 volgt echter slechts dat die gevaarlijke gevolgen (mogelijk ook op langere termijn) volgens het hof niet meer kunnen worden afgewend als niet per 2020 een reductiedoelstelling van 25% is gehaald. Daaruit valt niet af te leiden dat sprake is van gevolgen van klimaatverandering die zich op korte termijn zullen voordoen. Overigens is 's hofs conclusie in rov. 51 dat een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in ieder geval per 2020 met tenminste 25% moet worden verminderd om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen ook onjuist en/of onbegrijpelijk om de hierna in de onderdelen 4 tot en met 7 vermelde redenen. Ook in zoverre kan 's hofs conclusie in rov. 46-53 niet het oordeel dragen dat sprake is van een onmiddellijk dreigend gevaar op schending van de uit art. 2 en/of art. 8 EVRM voortvloeiende rechten van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden, ter zake waarvan op de Staat de positieve verplichting zou rusten om tegen dit gevaar maatregelen te treffen.

2.6 Het hof heeft in rov. 44 en 45 voorts miskend dat van een op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde positieve verplichting van de Staat in verband met een reële dreiging van

een gevaarlijke klimaatverandering eerst sprake kan zijn indien sprake is van een specifieke dreiging voor één of meer duidelijk af te bakenen *(groepen van) individuen*. Op grond van deze artikelen kan immers, althans in gevallen als de onderhavige, geen verplichting van de Staat worden aangenomen om de specifieke door Urgenda gevorderde maatregelen te nemen teneinde alle Nederlandse ingezetenen c.q. alle personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden, tegen elke vorm van (gevaarlijke) gevolgen van klimaatverandering te beschermen. Daar komt bij dat de belangen van de ingezetenen die mogelijk zullen worden getroffen door de door het hof in rov. 44 derde en vierde bullet genoemde gevolgen van klimaatverandering niet congruent zijn in die zin dat afhankelijk van het soort gevolg waardoor een ingezetene wordt getroffen en zijn woonplaats in Nederland (reeds) mogelijk andersoortige maatregelen (zijn getroffen of) zullen moeten worden genomen om hen te beschermen tegen de door het hof bedoelde reële dreiging. In dat verband is van belang dat de Staat een afweging dient te maken welke maatregel ten aanzien van welk risico dient te worden genomen omdat een maatregel die de ene ingezetene beschermt nadelige gevolgen kan hebben voor een andere ingezetene. Het hof heeft echter niet vastgesteld voor welke specifieke (groepen van) individuen deze dreiging zich mogelijk zal materialiseren en op welke wijze. Bovendien heeft het hof ook niet vastgesteld dat deze (groepen van) individuen gediend zullen zijn met dezelfde door de Staat te nemen maatregelen. Het hof heeft dan ook niet, althans niet zonder meer, tot zijn beslissing kunnen komen dat sprake is van een positieve verplichting onder art. 2 en/of art. 8 EVRM.

Onderdeel 3: de op art. 3:305a BW (jo. art. 2 en art. 8 EVRM) gebaseerde vordering van Urgenda (rov. 35-38)

3 Het hof heeft in rov. 35 tot en met 38 geoordeeld dat Urgenda zich in deze procedure (die zij voert op de voet van art. 3:305a BW) kan beroepen op art. 2 en art. 8 EVRM en dat Urgenda ook ontvankelijk is in, en voldoende belang heeft bij, deze vordering, in ieder geval voor zover zij opkomt voor de belangen van de huidige generatie Nederlanders, respectievelijk personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM. Dit oordeel, en de gronden waarop het berust, geven om de in de navolgende subonderdelen vermelde redenen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of zijn onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

3.1 Het hof heeft bij zijn oordeel in rov. 35 tot en met 38 (alsmede bij zijn verdere beoordeling van de vordering van Urgenda op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM in het vervolg van zijn arrest) miskend dat het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige omgeving inhoudt[4] en/of geen algemene bescherming van het milieu als zodanig biedt[5] en/of alleen individuele rechten garandeert.[6] In dat verband is met

[4] Bijvoorbeeld EHRM 13 juli 2017, zaak 38342/05, EHRC 2017/190 (Jugheli e.a./Georgië), § 62; EHRM 8 juli 2003, zaak 36022/97 (Hatton e.a./VK), § 96.
[5] Zie bijvoorbeeld EHRM 22 mei 2003, zaak 49666/98 (Kyrtatos/Griekenland), § 52.
[6] Zie bijvoorbeeld EHRM 27 september 2012, EHRC 2012/31 (L.Z./Slowakije).

name voor de bescherming op grond van art. 8 EVRM, maar ook voor art. 2 EVRM, van belang dat causaal verband bestaat tussen een activiteit (in het onderhavige geval de uitstoot van broeikasgassen) en een (specifieke) negatieve invloed op (de mensenrechten van) een individu (zoals het respect voor de woning). Daarmee is voor het vaststellen van een positieve verplichting uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM niet toereikend dat een verband bestaat tussen een activiteit en de negatieve invloed op de samenleving *als geheel*. Art. 2 en/of art. 8 EVRM bieden derhalve geen grondslag voor een vordering als door Urgenda is ingesteld, die strekt tot het nemen van maatregelen tegen klimaatverandering vanwege de gevolgen die (gevaarlijke) klimaatverandering heeft voor, naar het hof in rov. 37 heeft vastgesteld, de huidige generatie Nederlanders, respectievelijk de personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM. Een dergelijke vordering ziet immers op een (algemeen) milieubelang (het tegengaan van klimaatverandering gelet op de gevolgen die deze heeft voor de Nederlandse samenleving als geheel) waarop art. 2 en/of art. 8 EVRM niet zien. Het hof heeft derhalve miskend dat een organisatie als Urgenda in het onderhavige geval geen beroep toekomt op art. 2 en/of art. 8 EVRM en had de vordering van Urgenda dan ook niet op basis van art. 2 en/of art. 8 art. EVRM kunnen toewijzen.

3.2 Het hof heeft bij zijn oordeel in rov. 35 tot en met 38 miskend dat het EVRM, naar hiervóór in subonderdeel 3.1 is uiteengezet, geen expliciet recht op een schone en rustige omgeving inhoudt[7] en/of geen algemene bescherming van het milieu als zodanig biedt[8] en/of alleen individuele rechten garandeert.[9] In dat verband is met name voor de bescherming op grond van art. 8 EVRM, maar ook voor art. 2 EVRM, van belang dat causaal verband bestaat tussen een activiteit (in het onderhavige geval de uitstoot van broeikasgassen) en een (specifieke) negatieve invloed op (de mensenrechten van) een individu (zoals het respect voor de woning). Een collectieve op art. 3:305a BW gebaseerde actie ter behartiging van een (algemeen) milieubelang (het tegengaan van klimaatverandering gelet op de gevolgen die deze heeft voor de Nederlandse samenleving als geheel) is daarom niet-ontvankelijk indien een dergelijke vordering is gebaseerd op (een positieve verplichting onder) art. 2 en/of art. 8 EVRM. Een dergelijke vordering ziet immers op een (algemeen) milieubelang waarop art. 2 en/of art. 8 EVRM niet zien. Het hof had Urgenda dan ook niet-ontvankelijk moeten verklaren in haar op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde collectieve actie op de voet van art. 3:305a BW.

3.3 Het hof heeft in rov. 35 tot en met 38 miskend dat een collectieve actie als bedoeld in art. 3:305a BW weliswaar betrekking kan hebben op ideële of (algemene/indirecte) milieubelangen (waarop de door het hof in rov. 38 geciteerde passage uit de parlementaire geschiedenis betrekking heeft), in verband waarmee de (gelijksoortige)

[7] Bijvoorbeeld EHRM 13 juli 2017, zaak 38342/05, EHRC 2017/190 (Jugheli e.a./Georgië), § 62; EHRM 8 juli 2003, zaak 36022/97 (Hatton e.a./VK), § 96.
[8] Zie bijvoorbeeld EHRM 22 mei 2003, zaak 49666/98 (Kyrtatos/Griekenland), § 52.
[9] Zie bijvoorbeeld EHRM 27 september 2012, EHRC 2012/31 (L.Z./Slowakije)

belangen van individuen die worden gebundeld in de collectieve actie meer diffuus kunnen zijn en zelfs sprake kan zijn van personen die zich in verband met dat belang niet door Urgenda vertegenwoordigd willen zien, maar dat in gevallen als de onderhavige in verband met het beroep op art. 2 en/of art. 8 EVRM niet aan de eisen voor ontvankelijkheid van een op art. 3:305a BW gebaseerde vordering is voldaan. Urgenda doet een beroep op schending van art. 2 en 8 EVRM ten behoeve van, naar het hof in rov. 37 heeft vastgesteld, (mede) de huidige generatie Nederlanders respectievelijk de personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM. De voor de toepassing van art. 3:305a BW vereiste geschiktheid van de (gelijksoortige) belangen voor bundeling brengt in gevallen als de onderhavige, waarin een collectieve op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde actie wordt ingesteld, mee dat noodzakelijk is dat wordt gesteld welke door art. 2 en/of art. 8 EVRM beschermde belangen op welke wijze worden getroffen en ten aanzien van welke (groep van) personen. Het hof heeft echter niet vastgesteld dat Urgenda het vorenstaande (voldoende gemotiveerd) heeft gesteld. Het hof kon daarom niet, althans niet zonder meer, tot de conclusie komen dat Urgenda ontvankelijk is in haar op art. 3:305a BW gebaseerde collectieve actie.

3.4 Het hof heeft in rov. 35 tot en met 38 miskend dat de gevolgen van klimaatverandering, naar het hof in rov. 44 (met name derde bullet) heeft vastgesteld, op veel verschillende manieren kunnen aangrijpen en daarmee ook op zeer verschillende wijzen van invloed zijn op de door art. 2 en 8 EVRM beschermde rechten. Van een bijdrage van de collectieve actie van Urgenda als bedoeld in art. 3:305a BW aan een effectieve en/of efficiënte rechtsbescherming is daarom bij een op schending van art. 2 en 8 EVRM gebaseerde vordering eerst sprake indien het gaat om gevolgen van klimaatverandering die voldoende identificeerbaar zijn voor een afgebakend voor menselijke bewoning bestemd gebied ten aanzien van personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM. Alleen in een dergelijk geval is immers sprake van een mogelijke aantasting van de door art. 2 en 8 EVRM beschermde rechten die zich leent voor bundeling in een collectieve actie als bedoeld in art. 3:305a BW. Daarbij geldt dat een reductie van de uitstoot als door Urgenda gevorderd, voor de personen die onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM, niet (zonder meer) dezelfde gevolgen heeft. Hoewel, naar het hof kennelijk heeft verondersteld, alle ingezetenen belang kunnen hebben bij door de Staat te nemen reductiemaatregelen, is dit belang op het niveau van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM beschermde rechten niet gelijksoortig. Sommigen kunnen geconfronteerd worden met een stijgende zeespiegelstijging, stijgende zomertemperatuur of droogte, maar deze effecten zullen niet in gelijke mate optreden en/of niet op gelijke wijze ingrijpen in de door art. 2 en/of art. 8 EVRM beschermde rechten. Wat resteert is een algemeen, gedeeld, belang om de negatieve effecten van klimaatverandering op de samenleving als geheel te beperken. Het hof heeft in het licht van het voorgaande ten onrechte, althans onbegrijpelijkerwijs, aangenomen dat sprake is van gelijksoortige belangen, die beschermd worden door art. 2 en/of art. 8

EVRM en die zich lenen voor bundeling in de onderhavige collectieve actie van Urgenda.

3.5 ’s Hofs beslissing in rov. 37 dat niet in geschil is dat Urgenda, voor zover zij namens de huidige generatie Nederlanders optreedt tegen de emissie van broeikasgassen op Nederlands grondgebied, ontvankelijk is in haar vordering, is onbegrijpelijk gelet op de betwisting door de Staat van die ontvankelijkheid in verband met de op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde collectieve actie. De Staat heeft immers uitvoerig uiteengezet dat Urgenda niet ontvankelijk is in haar collectieve actie op de voet van art. 3:305a BW voor zover die is gebaseerd op art. 2 en/of art. 8 EVRM.[10] Daar komt bij dat het hof heeft miskend dat het (zo nodig ook ambtshalve) diende te beoordelen of de vordering van Urgenda voldoet aan de voor het voeren van een collectieve actie op de voet van art. 3:305a BW geldende vereisten (waaronder het vereiste van gelijksoortige belangen); dit geldt althans, en in ieder geval, voor zover die collectieve actie is gebaseerd op art. 2 en/of art. 8 EVRM. Het staat de rechter dus niet vrij om aan deze regels voorbij te gaan, ongeacht de vraag of een dergelijke ontvankelijkheid in geschil is.

Onderdeel 4: uitgangspunt dat een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is; AR4 (2007) en AR5 (2013-2014) (rov. 48 en 49; rov. 12; rov. 15; rov. 62)[11]

4 In rov. 49 komt het hof tot de slotsom dat het bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is. Het hof baseert deze slotsom op de volgende gedachtegang (deels samengevat):

(i) (rov. 48) Het IPCC heeft in AR4 geconcludeerd dat een concentratieniveau van maximaal 450 ppm in 2100 toelaatbaar is om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden. Vervolgens komt het IPCC na analyse van verschillende reductiescenario’s (in Box 13.7) tot de conclusie dat voor het bereiken van dit concentratieniveau de totale uitstoot van broeikasgassen door Annex I-landen (waartoe Nederland behoort) in 2020 25% tot 40% lager zou moeten zijn dan in 1990. Ook in AR5 gaat het IPCC ervan uit dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een concentratieniveau van 450 ppm in 2100 niet mag worden overschreden.

Het oordeel van het hof in de tweede volzin van rov. 48 is ook te vinden in rov. 12.

[10] Zie met name de memorie van antwoord in incidenteel appèl, § 3.1-3.11.
[11] Het hof doelt met “AR4” (of “AR/4”) en “AR5” op het IPCC *Fourth Assessment Report*, 2007 resp. het IPCC *Fifth Assessment Report*, 2013-2014. Zie rov. 12 van het bestreden arrest. Zie ook rov. 2.10 en 2.11 van het vonnis in eerste aanleg, waarin uiteengezet wordt dat het IPCC in drie werkgroepen is verdeeld en dat de rapporten van het IPCC (zoals de hiervóór genoemde rapporten AR4 en AR5) elk uit *vier deelrapporten* bestaan.

(ii) (rov. 49) Het hof volgt niet de stelling van de Staat dat de rechtbank ten onrechte de 25-40% reductie in 2020 genoemd in AR4 tot uitgangspunt heeft genomen, omdat er volgens AR5 meerdere emissiereductiepaden zijn waarlangs deze doelstelling kan worden gerealiseerd. Het rapport AR5 geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat het reductiescenario in AR4 (waar niet met negatieve emissies rekening is gehouden) achterhaald is, en dat thans een reductie van minder dan 25-40% in 2020 zou volstaan voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling. Daaraan legt het hof twee argumenten ten grondslag:

(a) In 87% van de scenario's die in AR5 zijn gebruikt, is uitgegaan van negatieve emissies. De Staat heeft niet (voldoende gemotiveerd) weersproken wat over negatieve emissies wordt gezegd in de door het hof geciteerde passages uit een door Urgenda overgelegd rapport van de European Academies Science Advisory Council. Het hof gaat er dus van uit dat de mogelijkheid om in de toekomst met bepaalde technieken CO_2 uit de atmosfeer te verwijderen zeer onzeker is en dat de klimaatscenario's die van dergelijke technieken uitgaan bij de huidige stand van zaken een laag realiteitsgehalte hebben. Daarmee schetst AR5 "mogelijk" een te rooskleurig beeld en kan er niet "zonder meer" van worden uitgegaan dat de "*multiple mitigation pathways"* die het IPCC in AR5 noemt in de praktijk ook tot de tweegradendoelstelling kunnen leiden.

(b) Bovendien is, als gesteld door Urgenda en door de Staat niet gemotiveerd weersproken, aannemelijk dat in AR5 geen reductiepercentages per 2020 zijn opgenomen omdat de aandacht van het IPCC in 2014 uitging naar doelstellingen voor 2030.

De slotsom van het hof en de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang en argumenten geven om de hierna te vermelden, zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen, redenen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of zijn onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

<u>Reductiedoelstelling 25-40% (eind 2020) uit AR4 (2007) ten onrechte uitgangspunt</u>

4.1 Met zijn oordeel in rov. 48 en rov. 12 dat "het IPCC" na analyse van verschillende reductiescenario's (in Box 13.7) tot <u>de conclusie</u> komt dat voor het bereiken van een concentratieniveau van maximaal 450 ppm in 2100 de totale uitstoot van broeikasgassen door Annex I-landen in 2020 25% tot 40% lager zou "moeten" zijn dan in 1990, gaat het hof zonder voldoende (kenbare) motivering voorbij aan de volgende essentiële stellingen van de Staat (samengevat):[12]

[12] Zie de memorie van grieven, § 12.29, 12.31-12.34; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.36.

(i) Box 13.7 is opgenomen op p. 776 van het rapport van Werkgroep III,[13] opgesteld ten behoeve van IPCC AR4 2007. De doelstelling van 25-40% in 2020 komt in de 2007 AR4-rapporten slechts één keer voor, namelijk uitsluitend in genoemde tabel (Box 13.7).

(ii) In de *Executive Summary* van het hoofdstuk van het Werkgroep III-rapport waarin Box 13.7 is opgenomen (hoofdstuk 13), komen bovenstaande cijfers (25-40% in 2020) niet terug. In de *Executive Summary* wordt voor "developed countries" een doelstelling met een veel bredere spreiding geformuleerd, namelijk 10-40% in 2020: "Goals determine the extent of participation, the stringency of the measures and the timing of the actions. For example, to limit the temperature increase to 2˚C above pre-industrial levels, developed countries would need to reduce emissions in 2020 by 10-40% below 1990 levels and in 2050 by approximately 40-95%."[14]

(iii) Ook in de *Summary for Policy Makers* en de *Technical Summary* van het Werkgroep III-rapport komen de percentages 25-40% voor Annex I-landen als groep voor 2020 niet voor. In de *Technical Summary* van het Werkgroep III-rapport is, geheel in overeenstemming met de *Executive Summary* van hoofdstuk 13 van het rapport, voor "developed countries" een doelstelling opgenomen van 10-40% in 2020: "Under most equity interpretations, developed countries as a group would need to reduce their emissions significantly by 2020 (10-40% below 1990 levels) and to still lower levels by 2050 (40-95% below 1990 levels) for low to medium stabilization levels (450-550ppm CO_2-eq) (see also Chapter 3)."

(iv) Ook komt de doelstelling van 25-40% in 2020 niet terug in het IPCC AR4 *Synthesis Report*.

De Staat heeft in dit verband ook verwezen[15] naar een artikel van dr. L. Meyer, tot in 2015 projectleider bij het IPCC en editor van de 2007 AR4- en de 2014 AR5-rapporten, in Milieu en Recht.[16] Hij heeft naar aanleiding van het vonnis in eerste aanleg onder meer opgemerkt:[17]

> "Urgenda heeft een extra inspanning geëist van 25-40% reductie in Nederland in 2020 ten opzichte van 1990, en de rechter heeft hieruit de ondergrens van 25% toegekend. Het vonnis baseert zich op een tabel in een hoofdstuk uit een IPCC-rapport uit 2007. Daarin staat een schatting die indertijd is gemaakt van de benodigde inspanningen van de industrielanden als groep om de opwarming tot 2 graden te beperken, onder allerlei aannames over economische groei en een zeer beperkte inspanning van de ontwikkelingslanden. *Die cijfers werden overigens toen niet stevig genoeg bevonden om in de samenvatting van het gehele rapport te worden*

[13] Werkgroep III heeft tot taak de mogelijke strategieën in kaart te brengen in antwoord op de door Werkgroep I en Werkgroep II in kaart gebrachte bestaande wetenschappelijke kennis over – kort gezegd – de (gevolgen van de) klimaatverandering. Zie rov. 2.10 van het vonnis in eerste aanleg.
[14] Zie de memorie van grieven § 12.31 voor een langer citaat en voor de precieze vindplaats.
[15] Zie pleitnota van de Staat in hoger beroep, § 4.37.
[16] L. Meyer, 'Urgenda-vonnis ontbeert goede wetenschappelijke onderbouwing', *M en R* 2016/36.
[17] In paragraaf 3 met als kop "De eis van 25% emissiereductie in 2020 is ongefundeerd".

> *opgenomen, omdat ze gebaseerd waren op slechts een klein aantal scenario's die in de literatuur tot 2006 gepubliceerd waren.* In de samenvatting van datzelfde hoofdstuk staat voor die 2 gradengrens zelfs een veel bredere spreiding genoemd van 10-40% reductie in 2020 ten opzichte van 1990." (cursivering toegevoegd; adv.)

Mede gelet op de hiervóór achter (i) tot en met (iv) samengevat weergegeven stellingen van de Staat, is zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk dat het hof uit het enkele feit dat in een tabel, te weten Box 13.7, van het genoemde Werkgroep III-rapport een doelstelling van 25-40% in 2020 is opgenomen, heeft afgeleid dat "de conclusie" van "het IPCC in AR/4" zou zijn dat voor het bereiken van een concentratieniveau van maximaal 450 ppm in 2100 de totale uitstoot van broeikasgassen door Annex I-landen (waartoe Nederland behoort) in 2020 25% tot 40% lager zou "moeten" zijn dan in 1990 en/of daaruit heeft afgeleid dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 "noodzakelijk" is, althans is – mede in het licht van genoemde stellingen – onbegrijpelijk dat het hof bij zijn oordeel in rov. 48 en 49 en in de rest van het arrest zoveel waarde heeft gehecht aan de in Box 13.7 van het genoemde rapport opgenomen doelstelling van 25-40% in 2020 en kennelijk geen waarde heeft gehecht aan de in de *Executive Summary* en *Technical Summary* opgenomen doelstelling van 10-40% in 2020 en aan het ontbreken van een doelstelling voor 2020 in het *Synthesis Report*.

4.2 Door zijn slotsom in rov. 49 dat het hof bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is, te baseren op de conclusie waartoe het IPCC volgens het hof (in Box 13.7 van) AR4 is gekomen (te weten dat voor het bereiken van een concentratieniveau van maximaal 450 ppm in 2100 de totale uitstoot van broeikasgassen *door Annex I-landen* in 2020 25% tot 40% lager zou moeten zijn dan in 1990), gaat het hof bovendien zonder voldoende (kenbare) motivering voorbij aan de essentiële stelling van de Staat dat de *verdeling Annex I/niet-Annex I-landen* en de daaraan gekoppelde emissiereductieverplichtingen inmiddels *achterhaald* zijn. In dit verband heeft de Staat (samengevat) aangevoerd:[18]

(i) Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen Annex I-landen en niet-Annex I-landen is terug te voeren op het VN-Klimaatverdrag dat bijna 25 jaar geleden, in 1992, tot stand is gekomen en dit onderscheid is inmiddels achterhaald, althans vervaagd.

(ii) Dat is het geval omdat een deel van de landen die in 1992 werden aangemerkt als niet-Annex I-land, inmiddels een zodanige economische ontwikkeling heeft doorgemaakt dat deze landen een aanzienlijk aandeel van de mondiale uitstoot

[18] Zie de memorie van grieven, § 5.7, 6.18, 12.14, 12.25-12.27, 12.29, 12.37, 13.6; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.37; het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 2.

van broeikasgassen voor hun rekening nemen. Voorbeelden van dergelijke landen zijn China, India, Brazilië en Indonesië, die in 2012 respectievelijk 23,17%, 5,61%, 5,58% en 1,46% van de mondiale uitstoot voor hun rekening namen.

(iii) Daarmee verschoof de aandacht van de benodigde bijdrage van de Annex I-landen naar de benodigde bijdragen van alle landen (gezamenlijk en regionaal).

(iv) Het onderscheid Annex I/niet-Annex I-landen komt dan ook niet meer voor in het in 2015 (COP 21) tot stand gekomen (en op 22 april 2016 ondertekende) Klimaatakkoord van Parijs. Anders dan onder het Kyoto-Protocol (1997) en Doha-Amendement (2012) wordt nu ook verwacht dat de niet-Annex I-landen hun verantwoordelijkheid nemen en tot emissiereductie komen, waarbij uitgangspunt is "common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in te light of different national circumstances" (zie de preambule en de artikelen 2.2, 4.3 en 4.19 van het Klimaatakkoord van Parijs).

(v) Ook uit IPCC AR5 2014 volgt dat de verdeling Annex I-landen/niet-Annex I-landen inmiddels is achterhaald.

De Staat heeft in dit verband ook verwezen[19] naar het in subonderdeel 4.1 genoemde artikel van dr. L. Meyer die in dit verband heeft opgemerkt:

> "Bovendien is de verhouding tussen industrielanden en ontwikkelingslanden aan verandering onderhevig. De ontwikkelingslanden produceren inmiddels meer broeikasgassen dan de ontwikkelde landen en de grote spelers (inclusief Inda, China, Brazilië) hebben nu zelf veel stevigere reductieplannen gepubliceerd dan in 2006 bekend was (het IPCC-rapport van 2007 is gebaseerd op literatuur tot 2006)."

Gelet op het voorgaande is zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk dat het hof uit een emissiereductiepercentage van 25-40% in 2020 dat bedoeld is voor, en/of betrekking heeft op, Annex I-landen (als geheel; zie over dat laatste subonderdeel 4.3 en onderdeel 7) heeft afgeleid dat thans – ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest – voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 "noodzakelijk" is, althans is onbegrijpelijk dat het hof bij zijn oordeel in rov. 49 en in de rest van het arrest zoveel waarde heeft gehecht aan een reductiepercentage dat is gebaseerd op de achterhaalde verdeling tussen Annex I-landen en niet-Annex I-landen.

Het oordeel van het hof in rov. 15 dat in het Akkoord (Verdrag) van Parijs is vastgelegd dat het onderscheid tussen Annex I en Annex II-landen *na 2020* verdwijnt, is rechtens onjuist, aangezien dat niet in het Akkoord van Parijs is vastgelegd. In het Akkoord van Parijs komt dat onderscheid in het geheel niet voor en wordt ook niet verwezen naar "Annex I-landen" of "Annex II-landen" ("niet-Annex I-landen"). Het

[19] Zie pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.37.

genoemde oordeel van het hof is bovendien onbegrijpelijk en/of onvoldoende gemotiveerd in het licht van de hiervóór achter (iv) genoemde stelling van de Staat.

De slotsom van het hof in rov. 49 en de gedachtegang waarop die slotsom is gebaseerd in rov. 48 en 49, getuigen – mede in het licht van het voorgaande – ook van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien het hof ten onrechte bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan en/of bij de invulling en/of vaststelling van de inhoud van de zorgplicht van de Staat een (beweerdelijke) norm en/of (beweerdelijk) feit tot uitgangspunt heeft genomen (te weten dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is) die/dat betrekking heeft op de achterhaalde verdeling Annex I/niet-Annex I-landen en de daaraan gekoppelde reductiedoelstellingen.

4.3 Door zijn slotsom dat het hof bij de beoordeling of *de Staat* aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is, te baseren op de conclusie waartoe het IPCC volgens het hof (in Box 13.7 van) AR4 is gekomen (te weten dat voor het bereiken van concentratieniveau van maximaal 450 ppm in 2100 de totale uitstoot van broeikasgassen *door Annex I-landen (waartoe Nederland behoort)* in 2020 25% tot 40% lager zou moeten zijn dan in 1990), gaat het hof bovendien zonder voldoende (kenbare) motivering voorbij aan de volgende essentiële stellingen van de Staat (samengevat):[20]

(i) De analyses van het IPCC betreffen het *mondiale* klimaatbeleid; de reductiescenario's die het IPCC in kaart brengt en heeft gebracht (om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden) hebben betrekking op *mondiale* emissieniveau's en niet op de omvang van de emissiereductie die individuele landen zouden moeten realiseren dan wel de snelheid waarmee individuele landen dat zouden moeten doen (het door individuele staten te volgen reductiepad);

(ii) Het IPCC doet in zijn rapporten geen uitspraken over (de emissiereductiedoelstellingen van) *individuele* staten;

(iii) De reductiepercentages (reductiedoelstellingen) die in (Box 13.7 van) AR4 zijn vermeld hebben betrekking op, en/of gelden uitsluitend voor, *Annex I-landen als groep* en niet voor een *individueel* Annex I-land, zoals Nederland;[21]

(iv) Het voorgaande is niet verrassend, aangezien de Annex I-landen geen homogene groep zijn. Binnen die groep bestaan er aanzienlijke verschillen, niet alleen voor wat betreft de omvang van de uitstoot van broeikasgassen, maar

[20] Zie de memorie van grieven, § 5.23, 5.32, 12.19-12.20, 12.23, 12.28, 12.30, 12.35, 13.6, 14.137; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.36, 4.39, 4.40, 4.41, 4.42, 4.43, 4.47.

[21] Vgl. ook het eerder (in de subonderdelen 4.1 en 4.2) genoemde artikel van L. Meijer, waarnaar de Staat heeft verwezen, paragraaf 3: "Er zit ook nog een merkwaardig ander aspect aan het kiezen voor de 25% reductie in Nederland. Het IPCC heeft in 2007 duidelijk aangegeven dat de getallen in het genoemde tabelletje betrekking hebben op de Annex-I landen (= de industrielanden onder het VN-Klimaatverdrag) *als een groep*. Nergens is verondersteld dat deze getallen ook een-op-een zouden kunnen gelden voor de afzonderlijke industrielanden".

ook waar het gaat om reductiepotentie, de kostenefficiëntie van mogelijke reductiemaatregelen en draagkracht.

Althans is – mede in het licht van het voorgaande – zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk dat het hof bij de beoordeling of een individueel land, in dit geval de Staat, aan zijn zorgplicht heeft voldaan, een reductiepercentage (25-40% in 2020) tot uitgangspunt neemt dat bedoeld is voor, en/of betrekking heeft op, de Annex I-landen als groep en niet voor/op een individueel land.

Indien en voor zover de motivering van het hof van de hiervóór bedoelde slotsom en de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang (mede) is te vinden in rov. 60, vitiëren de hierna in onderdeel 7 opgenomen klachten tegen rov. 60 tevens bedoelde slotsom en gedachtegang in rov. 48 en 49.

De slotsom van het hof in rov. 49 en de gedachtegang waarop die slotsom is gebaseerd in rov. 48 en 49, getuigen – mede in het licht van het voorgaande – ook van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien het hof ten onrechte bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan en/of bij de invulling en/of vaststelling van de inhoud van de zorgplicht van de Staat een (beweerdelijke) norm en/of (beweerdelijk) feit tot uitgangspunt heeft genomen (te weten dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is) die/dat betrekking heeft op de Annex I-landen als groep en niet op een individueel land zoals de Staat.

4.4 Het in subonderdeel 4.3 gestelde klemt te meer in het licht van het door de Staat herhaaldelijk gestelde[22] en door Urgenda erkende[23] feit dat (kort samengevat) de *Nederlandse* emissies van broeikasgassen in absolute zin, afgezet tegen de wereldwijde uitstoot, uiterst gering van omvang zijn en dat een emissiereductie *door Nederland* van 25-40% in 2020 geen meetbaar effect, althans een verwaarloosbaar effect, heeft op het concentratieniveau van broeikasgassen en op de gemiddelde wereldwijde opwarming als gevolg daarvan en dus op het al dan niet binnen bereik houden van de tweegradendoelstelling (en het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering). Ook in het licht daarvan valt, zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet in te zien dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 *door Nederland* noodzakelijk is.

De onbegrijpelijkheid van het kennelijke oordeel van het hof dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 *door Nederland* (feitelijk en/of in klimaatwetenschappelijke zin) *noodzakelijk* is, wordt niet weggenomen door het oordeel van het hof in rov. 62 dat het feit dat het om een probleem op wereldschaal gaat en dat de Staat dit probleem niet in zijn eentje kan oplossen, de Staat "niet van zijn verplichting ontslaat" vanaf zijn grondgebied "naar

[22] Zie de memorie van grieven, § 1.5, 1.18, 5.32, 9.25-9.27, 12.34, 13.7, 13.9, 13.10, 14.45, 14.74, 14.75, 14.88-14.92, 14.109, 14.118, 14.138, 14.149, 15.20; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.26, 4.27, 4.51, 4.52, 4.57.
[23] Zie rov. 28 van het bestreden arrest: "Urgenda onderkent dat het gaat om een mondiaal probleem, dat de Staat slechts iets kan doen aan de uitstoot vanaf Nederlandse bodem, dat de Nederlandse uitstoot in absolute zin beperkt is en dat de gevorderde reductie wereldwijd slechts *een druppel op de gloeiende plaat* zal zijn, gezien het wereldomspannende klimaatprobleem" (cursivering toegevoegd; adv)

vermogen" maatregelen te treffen die, tezamen met de inspanningen van andere staten, bescherming bieden tegen de gevaren van ernstige klimaatverandering. Die verplichting wordt door het hof immers (in rov. 48-49 en, daarop voortbouwend, in rov. 53) juist gebaseerd op de door het hof aangenomen feitelijke noodzakelijkheid. Aldus is rov. 62 gebaseerd op een cirkelredenering en daarmee zelf ook onbegrijpelijk.

AR5 (2014) ten onrechte geen uitgangspunt

4.5 Door zijn slotsom dat het hof bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is, te baseren op het AR4-rapport en op het oordeel dat het AR5-rapport geen aanleiding geeft te veronderstellen dat het (door het hof bedoelde) reductiescenario in AR4 achterhaald is, is het hof zonder voldoende (kenbare) motivering voorbij gegaan aan diverse door de Staat aangevoerde redenen waarom volgens de Staat het AR4-rapport en het in (Box 13.7 van) dat rapport genoemde reductiescenario (een reductie van 25-40% in 2020) achterhaald zijn en/of waarom aan het AR5-rapport (waarin die reductiepercentages per 2020 niet zijn genoemd) in dit verband meer waarde moet worden gehecht dan aan het AR4-rapport. De door de Staat aangevoerde redenen zijn (kort samengevat):[24]

(i) Het AR4-rapport dateert uit 2007 en is gebaseerd op onderzoek dat enige tijd voor publicatie in 2007 plaatsvond.

(ii) Het AR5-rapport dateert uit 2014 (zeven jaar later) en daarin wordt uitgegaan van meer recente en actuele wetenschappelijke informatie en inzichten dan in het AR4-rapport.[25] Dit volgt onder meer uit de inleiding van het IPCC AR5 Synthesis report:

> "The Synthesis Report (SYR) of the IPCC Fifth Assessment Report (AR5) provides an overview of the state of the knowledge concerning the science of climate change, emphasizing new results since the publication of the IPCC Fourth Assessment Report (AR4) in 2007." (p. 36)
>
> "Compared to past IPCC reports, the AR5 assesses a substantially larger knowledge base of scientific, technical and socio-economic literature" (p. 37) (onderstreping toegevoegd; adv)

(iii) In de periode tussen AR-4 en AR-5 zijn de klimaatmodellen verbeterd en is er meer inzicht ontstaan in emissiepatronen en in de variabelen en onzekerheden die van invloed zijn op de diverse emissiereductiescenario's die zijn ontwikkeld.

[24] Zie de memorie van grieven, § 5.4-5.8, 12.14-12.16, 12.37; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.37; het proces-verbaal van de pleidooizitting in hoger beroep, p. 12, laatste twee alinea's; het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 2.
[25] Vgl. ook rov. 4 van het bestreden arrest: "Elke vijf jaar rapporteert het IPCC over de stand van de klimaatwetenschap en klimaatontwikkeling".

(iv) In het AR5-rapport wordt uitgegaan van meer en verder ontwikkelde emissiereductiescenario's dan in het AR4-rapport.

(v) Sedert AR4 zijn de broeikasgasemissies van niet-Annex I-landen zeer aanzienlijk toegenomen en wel zodanig dat van de 13 landen/regio's die in 2010 het grootste aandeel hadden in de wereldwijde emissie van broeikasgassen (in totaal zo'n 65% van de mondiale broeikasgasemissies) er zes niet-Annex I-landen zijn. Tot deze zes landen behoren China, India, Brazilië en Indonesië, die in 2012 respectievelijk 23,17%, 5,61%, 5,58% en 1,46% van de mondiale uitstoot voor hun rekening namen. AR-5 houdt hier, anders dan AR-4, rekening mee in die zin dat bij het verkennen van de diverse emissiereductiescenario's wordt uitgegaan van de noodzaak *mondiale* emissies te beperken en minder betekenis wordt gehecht aan de verdeling Annex I-landen en niet-Annex I-landen (zie ook subonderdeel 4.2).

(vi) Het ontbreken in het AR5-rapport van een (met Box 13.7) vergelijkbare tabel of een daarmee vergelijkbare notitie, toont aan dat het voor de wetenschap niet mogelijk is om een eenduidige relatie aan te geven tussen de benodigde emissiereductie van de industrielanden als groep in 2020 en het beperken van de opwarming tot twee graden aan het einde van deze eeuw (verwijzing naar het artikel van L. Meijer, paragraaf 3).[26]

(vii) In het AR5-rapport wordt er (meer) rekening mee gehouden dat de tijd die resteert tot 2020 beperkt is en het derhalve noodzakelijk is na 2020 ingrijpende emissiereductiemaatregelen te nemen.

Mede in het licht van de achter (i) tot en met (vii) samengevatte stellingen van de Staat is zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk dat het hof voor de beoordeling van de vraag of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan een uitgangspunt heeft gekozen dat is ontleend aan een (tabel in een) inmiddels achterhaald rapport (het AR4-rapport) en/of dat niet is gebaseerd op de (beschikbare) meest recente en actuele wetenschappelijke onderzoeken, informatie en inzichten (zoals opgenomen in het AR5-rapport).

De slotsom van het hof in rov. 49 en de gedachtegang waarop die slotsom is gebaseerd in rov. 48 en 49, getuigen – mede in het licht van het voorgaande – ook van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien het hof ten onrechte bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan en/of bij de invulling en/of vaststelling van de inhoud van de zorgplicht van de Staat een (beweerdelijke) norm en/of (beweerdelijk) feit tot uitgangspunt heeft genomen (te weten dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is) die/dat is ontleend aan een achterhaald rapport en/of niet is gebaseerd op de (beschikbare) meest recente en actuele wetenschappelijke onderzoeken, informatie en inzichten.

Indien en voor zover het hof er (onder meer in de eerste alinea van rov. 49) van uit is gegaan dat de Staat aan zijn stelling dat de rechtbank ten onrechte de in

[26] Zie voetnoot 16 voor de vindplaats van dit artikel.

AR4 genoemde 25-40% reductie in 2020 tot uitgangspunt heeft genomen, *uitsluitend* ten grondslag heeft gelegd dat er volgens AR5 meerdere reductiepaden zijn waarlangs deze doelstelling kan worden gerealiseerd, is dat oordeel onbegrijpelijk in het licht van de hiervóór achter (i) tot en met (vii) genoemde redenen die de Staat (mede) ter onderbouwing van de genoemde stelling heeft aangevoerd.

4.6 Het hiervóór in de inleiding op onderdeel 4 achter (ii) (a) weergegeven argument van het hof waarom AR5 geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat het reductiescenario in AR4 achterhaald is – te weten dat, kort gezegd, in AR5 met onzekere, negatieve emissies rekening is gehouden – is onbegrijpelijk, althans onvoldoende gemotiveerd, omdat:

(i) gesteld noch gebleken is dat het verschil tussen de emissiereductiepercentages en emissiereductiescenario's/paden in beide rapporten grotendeels of uitsluitend wordt verklaard door het al dan niet rekening houden met negatieve emissies;

(ii) álle IPCC-rapporten (zoals door de Staat gesteld)[27] rekening houden met tal van onzekerheden ten aanzien van allerlei factoren die van invloed zijn op emissiereductiescenario's/paden en daarom ook slechts de kans weergeven dat bepaalde scenario's zich (kunnen) voordoen. Ook in AR5 wordt dus rekening gehouden met dergelijke onzekerheden, zoals de onzekerheid die is verbonden aan (kort gezegd) de mogelijkheid om in de toekomst in een bepaalde omvang negatieve emissies te realiseren. In het AR5- synthesis-rapport (p. 20) staat dan ook, anders dan het hof kennelijk veronderstelt, niet dat er "zonder meer" van kan worden uitgegaan dat de "multiple mitigation pathways" in de praktijk ook tot de tweegradendoelstelling kunnen leiden, maar staat dat "there are multiple mitigation pathways that are *likely* to limit warming to below 2 ℃ relative to pre-industrial levels". De term "likely" is door het IPCC gedefinieerd als een 66-100% kans. Ook van het reductiescenario in AR4 (25-40% in 2020) kan niet gezegd worden dat er "zonder meer" van kan worden uitgegaan dat dit scenario in de praktijk tot de tweegradendoelstelling kan leiden en AR4 schetst dus met dit scenario net zo goed "mogelijk" een te rooskleurig beeld. Bij dit laatste scenario gaat het volgens het hof (zie rov. 12 en 50; zie ook subonderdeel 5.2) om een kans van meer dan 50% ("*more likely than not*") dat het wordt verwezenlijkt. De enkele omstandigheid dat onzekerheid is verbonden aan (kort gezegd) de mogelijkheid om in de toekomst in een bepaalde omvang negatieve emissies te realiseren, kan dus geen reden zijn om (zoveel) meer waarde te hechten aan het AR4-rapport dan aan het AR5-rapport (als het hof heeft gedaan);

(iii) de Staat, onder verwijzing naar een rapport van het Ministerie van Economische Zaken (prod. St. 61), gemotiveerd heeft gesteld[28] dat CCS (CO_2-afvang en –opslag; een techniek om negatieve emissies te realiseren)

[27] Zie de memorie van grieven, § 5.1, 5.14, 12.3, 12.41-12.43.
[28] Zie de memorie van grieven, § 14.141, 14.142.

technisch gezien zeker reeds mogelijk is en ook wordt toegepast en dat het de verwachting is dat het belang van CCS toeneemt, waarmee de Staat wel degelijk (voldoende gemotiveerd) heeft weersproken hetgeen het hof citeert uit het rapport van de European Academies Science Advisory Council;

(iv) bovendien niet valt in te zien dat (de door het hof geciteerde passages uit) een enkel rapport van de European Academies Science Advisory Council kan (kunnen) afdoen aan de waarde van een recent rapport van het IPCC, in casu het AR5-rapport (dat naar haar aard is gebaseerd op alle beschikbare meest recente en actuele wetenschappelijke onderzoeken, informatie en inzichten).

(v) als in AR4, zoals het hof in rov. 12 en rov. 49 vaststelt, in het geheel *niet* met negatieve emissies rekening is gehouden, AR4 dus (mogelijk) – zeker naar de huidige stand van de techniek – een te *pessimistisch* beeld schetst en er (ook om die reden) niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat de in (Box 13.7 van) AR4 genoemde reductiedoelstelling van 25-40% in 2020 noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling.

4.7 Het hiervóór in de inleiding op onderdeel 4 achter (ii) (b) weergegeven argument van het hof waarom AR5 geen aanleiding geeft om te veronderstellen dat het reductiescenario in AR4 achterhaald is – te weten dat als gesteld door Urgenda en door de Staat niet gemotiveerd weersproken, aannemelijk is dat in AR5 geen reductiepercentages per 2020 zijn opgenomen omdat de aandacht van het IPCC in 2014 uitging naar doelstellingen voor 2030 – is onbegrijpelijk, althans onvoldoende gemotiveerd, omdat het er (ook in de visie van het hof; zie rov. 46) *uiteindelijk* om gaat of de reductiedoelstellingen voor 2030 (49%) en 2050 (80-95%) en daarmee de tweegradendoelstelling gehaald worden (en een gevaarlijke klimaatverandering wordt voorkomen). Zoals door de Staat gesteld,[29] wordt er in het AR5-rapport uit 2014 (meer dan in het AR4-rapport uit 2007) niet alleen – logischerwijs – rekening mee gehouden dat de tijd die resteert tot 2020 beperkt is, maar ook dat het derhalve noodzakelijk is *na 2020 (meer) ingrijpende emissiereductiemaatregelen* te nemen. Als volgens de meest recente en actuele wetenschappelijke onderzoeken, informatie en inzichten, zoals opgenomen in AR5, de doelstellingen voor 2030 en 2050 op die wijze gehaald kunnen worden met de in AR5 opgenomen emissiereductiepaden, valt niet in te zien dat het in (een tabel van) het AR4-rapport opgenomen reductiepercentage van 25-40% in 2020 – *als tussenstap* – (nog) noodzakelijk zou zijn voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling, en kan AR5 dus wel degelijk aanleiding geven om te veronderstellen dat het reductiescenario in AR4 achterhaald is.

<u>AR4 en AR5 bevatten geen normen; geen "reflexwerking"</u>

4.8 Met zijn oordelen in rov. 12, 48 en 49 (en de daarop voortbouwende conclusie in rov. 53) heeft het hof – mede blijkens de door het hof gebruikte bewoordingen ("een concentratieniveau van maximaal 450 ppm in 2100 *toelaatbaar* is"; "in 2020 25% tot

[29] Zie de memorie van grieven, § 5.8.

40% lager zou *moeten* zijn dan in 1990"; "een concentratieniveau van 450 ppm in 2100 *niet mag* worden overschreden") ook miskend dat het bedoelde concentratieniveau (genoemd in AR4 en AR5) en de bedoelde reductiedoelstelling van 25-40% opgenomen in Box 13.7 van het AR4-rapport niet kunnen worden gekwalificeerd als "norm", aangezien het IPCC, zoals de Staat heeft betoogd,[30] – gezien zijn rol en de aard van zijn werkzaamheden – geen (bindende) reductiedoelstellingen of normen vaststelt. Het IPCC richt zich op het verkrijgen van inzicht in diverse aspecten van klimaatverandering aan de hand van gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek. Elke vijf jaar rapporteert het IPCC over de stand van de klimaatwetenschap en klimaatontwikkelingen (zie rov. 4). De rapporten van het IPCC zijn geschreven voor overheden om (bij voorkeur in internationaal verband) keuzes te maken teneinde te komen tot een verantwoord klimaatbeleid. Die keuzes worden niet voorgeschreven door die rapporten. Het IPCC stelt geen normen vast, bepaalt niet wanneer sprake is van een gevaarlijke klimaatverandering en bepaalt ook niet welk emissiereductiebeleid moet worden gevoerd om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden.

Aan de in de rapporten van het IPCC opgenomen reductiedoelstellingen of reductiepaden mag (zolang die niet als rechtsnormen met rechtstreekse werking, althans als rechtsnormen, in internationale overeenkomsten, besluiten van volkenrechtelijke organisaties of Europese regelgeving zijn opgenomen) ook geen "*reflexwerking*" worden toegekend in die zin dat daaraan indirect (over de band van een – op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde – zorgplicht of positieve verplichting van de Staat) door de rechter toch bindende kracht en/of rechtstreekse werking wordt toegekend en/of daarop indirect (over de band van een – op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde – zorgplicht of positieve verplichting van de Staat) door individuele personen of een organisatie als Urgenda voor de rechter toch een beroep kan worden gedaan. Ook dat heeft het hof miskend.

In verband met het voorgaande is overigens onbegrijpelijk het oordeel van het hof in rov. 2 van het bestreden arrest jo. rov. 2.12 en 2.14 van het vonnis in eerste aanleg, aangezien de stukken van het geding geen andere conclusie toelaten dan dat de Staat in grief 2 van de memorie van grieven heeft aangevoerd (en in de toelichting daarop heeft onderbouwd) dat de rechtbank in (onder meer) genoemde rechtsoverwegingen ten onrechte heeft aangenomen dat het IPCC in zijn rapporten "normen, emissieplafonds en emissiereductiedoelstelling *vaststelt*", zodat hetgeen de rechtbank in genoemde rechtsoverwegingen heeft vastgesteld in zoverre wel degelijk tussen partijen in geschil is.

Onderdeel 5: reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 "in lijn met" zorgplicht Staat? (rov. 50-53; rov. 12)

5 In rov. 53 komt het hof tot de slotsom dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat. Deze slotsom is hoofdzakelijk

[30] Zie de memorie van grieven, § 5.10-5.14, 12.3-12.5, 12.43, 13.6; pleitnota Staat in hoger beroep, § 1.16-1.17.

gebaseerd op de slotsom van het hof in rov. 49 dat het hof bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is. Daarnaast is de slotsom van het hof in rov. 53 gebaseerd op enkele aanvullende overwegingen opgenomen in rov. 50 tot en met 52.

De slotsom van het hof in rov. 53 en de daaraan ten grondslag liggende oordelen geven om de hierna te vermelden, zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen, redenen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of zijn onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

5.1 De slotsom van het hof in rov. 53 bouwt voort op de slotsom van het hof in rov. 49. De in de subonderdelen 4.1 tot en met 4.8 opgenomen klachten vitiëren daarom ook de slotsom van het hof in rov. 53.

5.2 Het oordeel van het hof in rov. 50 dat het 450-scenario ook niet een meer dan 50% ("*more likely than not*") kans biedt dat het zal lukken om de tweegradendoelstelling te behalen, bouwt kennelijk voort op rov. 12 en op het oordeel van het hof dat die kans (dat percentage) is opgenomen in het AR4-rapport.[31] Laatstgenoemd oordeel is echter zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk, aangezien die kans (dat percentage) niet in het AR4-rapport te vinden is. Reeds daarom is ook het genoemde oordeel van het hof in rov. 50 onbegrijpelijk.

In het AR5-rapport is wel een percentage voor de bedoelde kans te vinden. Volgens het AR5-rapport is, zoals het hof in rov. 12 wél met juistheid overweegt, de bedoelde kans "*likely*", dat wil zeggen meer dan 66%. Het hof is bij zijn oordeel in rov. 50 ten onrechte niet uitgegaan van het op de meest recente en actuele wetenschappelijke onderzoeken, informatie en inzichten gebaseerde AR5-rapport, althans is zonder nadere motivering, die ontbreekt onbegrijpelijk dat het hof niet is uitgegaan van het AR5-rapport. De in de subonderdelen 4.5 tot en met 4.7 opgenomen klachten zijn – mutatis mutandis – van overeenkomstige toepassing op het genoemde oordeel van het hof in rov. 50.

5.3 Het oordeel van het hof in rov. 50 dat het 450-scenario en de op basis daarvan vastgestelde noodzaak om de CO_2-uitstoot in 2020 met 25-40% te reduceren, zeker geen overdreven pessimistische uitgangspunten zijn bij de vaststelling van de zorgplicht van de Staat, bouwt (mede) voort op de slotsom van het hof in rov. 49 dat het hof bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 noodzakelijk is. De in de subonderdelen 4.1 tot en met 4.8 opgenomen klachten vitiëren dus ook het genoemde oordeel van het hof in rov. 50.

[31] Zie rov. 12, eerste alinea: "aldus dit rapport" en zie ook de tweede alinea: "(…) in AR4, waarin de kans (…) wordt geschat op *'more likely than not'* (>50%)".

COP's geen bevestiging van noodzakelijkheid reductie van 25-40% (eind 2020); geen "reflexwerking"

5.4 Ten onrechte, althans zonder toereikeinde motivering, oordeelt het hof in rov. 51 dat het feit dat in vrijwel alle COP's sinds 2007 (in Bali, Cancun, Durban, Doha en Warschau) naar "deze 25-40% norm" (waarmee het hof doelt op de reductiedoelstelling van 25-40% opgenomen in Box 13.7 van het AR4-rapport) is verwezen, een bevestiging vormt van het feit dat (thans, ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest) een reductie van 25-40% uitstoot van CO_2 per 2020 minimaal noodzakelijk is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

Dit oordeel is in de eerste plaats onbegrijpelijk omdat alle COP's waarnaar het hof verwijst (en de COP-decisions die deze hebben opgeleverd) dateren van vóór het AR5-rapport, terwijl in de COP's die dateren van ná het AR5-rapport, zoals die in Parijs die heeft geleid tot het Akkoord van Parijs (2015), niet meer naar de reductiedoelstelling van 25-40% in 2020 wordt verwezen (zie rov. 11). In het licht daarvan valt niet in te zien dat de verwijzingen in de COP's die het hof noemt een bevestiging zouden kunnen of moeten vormen van het (door het hof op basis van het AR4 rapport tot uitgangspunt genomen) feit dat thans – ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest – (nog) moet worden aangenomen dat een reductie van 25-40% uitstoot van CO_2 per 2020 minimaal noodzakelijk is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

Het oordeel van het hof getuigt voorts van een onjuiste rechtsopvatting, althans is (zonder nadere motivering, die ontbreekt) onbegrijpelijk, op dezelfde, althans vergelijkbare, gronden als aangevoerd in de subonderdelen 4.1 tot en met 4.8, zoals het feit dat de "25-40% norm" is bedoeld voor en/of betrekking heeft op de Annex I-landen als geheel (als groep) en niet op een individueel Annex I-land als Nederland (hetgeen ook volgt uit de COP-besluiten[32]).

Met het genoemde oordeel heeft het hof ook in dit verband miskend dat de reductiedoelstelling van 25-40% opgenomen in Box 13.7 van het AR4-rapport niet kan worden gekwalificeerd als "norm", aangezien het IPCC, zoals de Staat heeft betoogd,[33] – gezien zijn rol en de aard van zijn werkzaamheden – geen (bindende) reductiedoelstellingen of normen vaststelt. Het IPCC richt zich op het verkrijgen van inzicht in diverse aspecten van klimaatverandering aan de hand van gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek. Elke vijf jaar rapporteert het IPCC over de stand van de klimaatwetenschap en klimaatontwikkelingen (zie rov. 4). De rapporten van het IPCC zijn geschreven voor overheden om (bij voorkeur in internationaal verband) keuzes te maken teneinde te komen tot een verantwoord klimaatbeleid. Die keuzes worden niet voorgeschreven door die rapporten. Het IPCC stelt geen normen vast, bepaalt niet wanneer sprake is van een gevaarlijke klimaatverandering en bepaalt ook niet welk emissiereductiebeleid moet worden gevoerd om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden.

[32] Zie specifiek voor de COP-besluiten: pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.39, 4.40, 4.47.
[33] Zie de memorie van grieven, § 5.10-5.14, 12.3-12.5, 12.43, 13.6; pleitnota Staat in hoger beroep, § 1.16-1.17.

Aan de in de rapporten van het IPCC opgenomen reductiedoelstellingen of reductiepaden, en aan verwijzingen daarnaar in COP's, mag (zolang die niet als rechtsnormen met rechtstreekse werking, althans als rechtsnormen, in internationale overeenkomsten, besluiten van volkenrechtelijke organisaties of Europese regelgeving zijn opgenomen) ook geen "*reflexwerking*" worden toegekend in die zin dat daaraan indirect (over de band van een – op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde – zorgplicht of positieve verplichting van de Staat) door de rechter toch bindende kracht en/of rechtstreekse werking wordt toegekend en/of daarop indirect (over de band van een – op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde – zorgplicht of positieve verplichting van de Staat) door individuele personen of een organisatie als Urgenda voor de rechter toch een beroep kan worden gedaan. Ook dat heeft het hof miskend.

Het hof heeft in dit verband voorts miskend dat de uitspraken van het COP politiek-bestuurlijk van aard zijn. Zonder nadere motivering, die ontbreekt, is onbegrijpelijk waarom de verwijzing in COP's naar de door het hof bedoelde "25-40% norm" een bevestiging zou kunnen vormen van het (beweerdelijke) "feit" dat een reductie van 25-40% uitstoot van CO_2 (in feitelijke en klimaatwetenschappelijke zin) minimaal noodzakelijk zou zijn om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Het hof heeft voorts miskend dat in de COP-decisions waarop het hof in rov. 51 doelt ook geen bindende reductiedoelstellingen of normen worden vastgesteld. De Staat heeft in dit verband aangevoerd[34] dat die besluiten niet juridisch bindend zijn, hetgeen ook volgt uit de tekst van die besluiten, waarin termen worden gebruikt als "urges", "also recognizing", "would require", etc.

Het voorgaande klemt te meer nu de Staat, zoals hij bij herhaling uiteengezet heeft,[35] de in de relevante internationale overeenkomsten en EU-regelgeving neergelegde, wél bindende reductiedoelstellingen of normen, ook heeft nageleefd, nog steeds naleeft en zal naleven (al dan niet in EU-verband), ook voor zover die zien op 2020 (zoals bijvoorbeeld opgenomen in, en voortvloeiend uit het Doha Amendement). Het hof heeft miskend dat de aan Box 13.7 van het AR4-rapport ontleende reductiedoelstelling van 25-40%, zoals de Staat heeft gesteld,[36] niet als norm, laat staan bindende (en rechtstreeks werkende) norm, is vastgelegd in die internationale overeenkomsten, zoals het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto-protocol, het Doha-agreement (Doha Amendement), het Europese recht of het Klimaatakkoord van Parijs. In ieder geval heeft het hof ten onrechte met dit laatste niet (kenbaar) rekening gehouden bij de beoordeling van de vraag of aan de COP's die dateren van vóór het AR5-rapport, een bevestiging kan worden ontleend van het feit dat (thans, ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest) een reductie van 25-40% uitstoot van CO_2 per 2020 minimaal noodzakelijk zou zijn om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

[34] Zie pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.35.
[35] Zie de memorie van grieven, § 1.2, 1.13, 4.2, 4.12, 4.14, 13.2, 13.6, 13.13-13.15, 13.45, 14.38, 14.39, 14.45, 14.130, 14.172; pleitnota Staat in hoger beroep, § 1.7, 1.22, 3.5, 3.7, 3.12, 4.18, 4.46.
[36] Zie pleitnota Staat in hoger beroep, § 1.17.

Reductie van 20% eind 2020 (in EU-verband) wel "geloofwaardig" en in lijn met zorgplicht

5.5 Het oordeel van het hof in rov. 52 dat uit de brief van de minister van VROM van 12 oktober 2009 niets anders kan worden afgeleid dan dat de Staat er zelf van overtuigd was dat een scenario waarin in 2020 minder dan dat (25-40%) zou worden gereduceerd niet geloofwaardig was, waarbij het hof kennelijk doelt op de eigen reductie door Nederland, is in de eerste plaats onbegrijpelijk, omdat – anders dan het hof suggereert – de opmerking van de minister over het geloofwaardige traject in die brief niet in verband wordt gebracht met de *eigen reductiedoelstelling van de Staat*, maar met "*Het totaal van emissiereducties dat de ontwikkelde landen tot nu toe hebben aangeboden*". De volledige opmerking luidt immers (zie rov. 19 van het bestreden arrest; zie ook rov. 2.73 van het vonnis in eerste aanleg):

> "Het totaal aan de emissiereducties dat de ontwikkelde landen tot nu toe hebben aangeboden, blijft onvoldoende om de 25-40% reductie in 2020 te bereiken, die nodig is om op een geloofwaardig traject te blijven om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden."

Die opmerking wordt bovendien gemaakt in de context van het onderwerp van die brief, te weten de onderhandelingsinzet in Kopenhagen (COP 15) (zie rov. 19 van het bestreden arrest; zie ook rov. 2.73 van het vonnis in eerste aanleg). Het gaat in die brief dus om de geloofwaardigheid in de onderhandelingen en/of in politiek-bestuurlijke zin. Niet valt in te zien dat uit deze enkele opmerking, gemaakt in de hiervóór weergegeven context, "niets anders kan worden afgeleid dan dat" de Staat er zelf van overtuigd was dat een scenario waarin in 2020 minder dan dat (25-40%) zou worden gereduceerd, in die zin niet geloofwaardig was dat een dergelijk scenario er *noodzakelijkerwijs* (*in feitelijke en klimaatwetenschappelijke zin*) toe zou leiden dat de tweegradendoelstelling niet meer verwezenlijkt zou kunnen worden.

Indien het hof het oog heeft op geloofwaardigheid in andere zin dan bedoelde (feitelijke en klimaatwetenschappelijke) noodzakelijkheid, valt niet in te zien wat de relevantie is van het oordeel van het hof over de overtuiging van de Staat en/of heeft het hof miskend dat het de Staat vrijstaat in de loop der jaren zijn standpunt (overtuiging) op dit punt te wijzigen op basis van gewijzigde inzichten (zoals bijvoorbeeld neergelegd in een nieuw IPCC-rapport, zoals het AR5-rapport), gewijzigde internationale verhoudingen (uitkomst COP's) en/of wijziging van de nationale economische en/of politieke context (economische crisis, nieuwe regering), zeker indien met de daarop gebaseerde nieuwe beleidskeuzes de tweegradendoelstelling ook binnen bereik blijft (en een gevaarlijke klimaatverandering ook kan worden voorkomen).

Ook los van het voorgaande valt niet in te zien dat uit het feit dat de Staat er in 2009 zelf van overtuigd was dat een scenario waarin in 2020 minder dan 25-40% zou worden gereduceerd "niet geloofwaardig" was, zou betekenen dat thans – ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest – een reductie van tenminste 25% per eind

2020 (door de Annex I-landen als groep) (absoluut) noodzakelijk zou zijn voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling, laat staan dat een dergelijke reductie door de Staat als individueel land - met een beperkte broeikasgasuitstoot - daarvoor noodzakelijk zou zijn (en dus in lijn zou zijn met de zorgplicht van de Staat). Inmiddels is er immers bijna tien jaar verstreken en zijn er nieuwe, meer actuele wetenschappelijke informatie en inzichten, zoals neergelegd in het AR5-rapport, die – anders dan het hof kennelijk aanneemt – wel degelijk een klimaatwetenschappelijke onderbouwing (kunnen) vormen voor het naar beneden bijstellen van de reductiedoelstelling (zie ook subonderdeel 4.5).

Het hof is bovendien niet ingegaan op enkele andere door de Staat aangevoerde[37] (aanvullende) redenen waarom volgens de Staat thans – ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest – niet veel waarde (meer) kan worden gehecht aan de door het hof bedoelde reductiedoelstelling van 30% in 2020 (ten opzichte van 1990) die was opgenomen in het "Werkprogramma Nieuwe energie voor het klimaat van het project Schoon en Zuinig" uit 2007 (hierna: het werkprogramma "Schoon en zuinig"), waarin het toenmalige kabinet zijn klimaatbeleid uiteengezet heeft, en waarvan Nederland tot 2011 uitging (zie rov. 19 van het bestreden arrest, met verwijzing naar rov. 2.71 van het vonnis in eerste aanleg):

(i) Het werkprogramma "Schoon en zuinig" is tot stand gekomen in de periode vóór de economische crisis. Mede als gevolg van deze crisis zijn door daaropvolgende kabinetten uiteindelijk andere keuzes gemaakt.

(ii) Destijds – in de periode 2008–2012 – werden op basis van nationaal recht emissierechten verleend aan Nederlandse bedrijven die onder het ETS vielen en had Nederland de mogelijkheid om meer sectoren onder het ETS te brengen dan destijds op basis van EU-recht noodzakelijk was, en had Nederland ook de mogelijkheid minder gratis rechten ter beschikking te stellen aan elektriciteitsbedrijven. Vanaf begin 2013 is – door een verdergaande harmonisatie van EU-recht – deze mogelijkheid vervallen.

Door deze redenen niet (kenbaar) te betrekken bij zijn oordelen in rov. 52, heeft het hof die oordelen onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

Overigens valt ook niet in te zien wat in de context van rov. 52 de relevantie is van de overweging van het hof dat vast staat dat *uitstel* van (hogere) reducties "in de tussentijd" (dus in de periode tot 2020) leidt tot een voortgaande CO_2-uitstoot die weer bijdraagt aan de verdere opwarming van de aarde. Bedacht moet worden dat de door de Staat beoogde *versnelling* van de reductie in de periode na 2020 – logischerwijs – er evenzeer toe leidt dat in de periode na 2020 minder CO_2-uitstoot plaatsvindt dan in het geval dat die versnelling niet zou plaatsvinden (en dat in die zin met een versnelling na 2020 uiteindelijk, in ieder geval deels, hetzelfde effect wordt bereikt als met de door het hof noodzakelijk geachte reductie-inspanning vóór 2020).

[37] Zie de memorie van grieven, § 13.42, 13.43. Vgl. ook nader de memorie van grieven, § 13.25-13.26.

Wereldwijd moet de totale uitstoot over de gehele periode tot 2050 immers binnen het "carbon budget"[38] (zie rov. 3.5 van het bestreden arrest) blijven dat verbonden is aan het beperken van de gemiddelde opwarming van de aarde tot 2ºC. Anders gezegd: door de versnelling wordt in de periode na 2020 een minder groot gedeelte van het "carbon budget" gebruikt, wat (in ieder geval deels) het uitstel, en daardoor grotere verbruik van het "carbon budget", in de periode voor 2020 "compenseert". De budgetbenadering is ook mogelijk, omdat (zoals vastgesteld op basis van analyses met de mondiale koolstofmodellen) het moment van uitstoot van CO_2 niet veel uitmaakt voor de bijdrage aan de totale opwarming.[39] Vgl. ook rov. 47 en het daartegen gerichte subonderdeel 6.3.

5.6 Het oordeel van het hof in rov. 52 dat de Staat niet heeft gemotiveerd waarom een reductie met slechts 20% per 2020 in EU-verband thans wel "geloofwaardig" moet worden geacht, bijvoorbeeld door een scenario te schetsen waaruit blijkt hoe – tezamen met de inspanningen van andere landen – met de thans voorgenomen uitgestelde reducties de tweegradendoelstelling toch kan worden bereikt, bouwt voort op de door subonderdeel 5.5 bestreden oordelen van het hof, zodat die klachten ook dit oordeel van het hof vitiëren. Het oordeel is bovendien onbegrijpelijk, aangezien de stukken van het geding geen andere conclusie toelaten dan dat de Staat wel degelijk (mede onder verwijzing naar rapporten van UNEP, PBL en het IPCC) heeft gemotiveerd dat met een reductie van 20% per 2020 *in EU-verband – tezamen met de inspanningen van andere landen*, ook buiten de EU – de tweegradendoelstelling (nog) kan worden bereikt.[40] In het bijzonder heeft de Staat in dit kader uitvoerig beschreven welke internationale verplichtingen de Staat, mede in EU-verband, is aangegaan, *welke verplichtingen alle gericht zijn op het bereiken van de tweegraden-doelstelling*.[41] Het bedoelde oordeel van het hof maakt de gedachtegang van het hof in rov. 52 ook nog eens innerlijk tegenstrijdig, althans inconsistent, aangezien het hof enerzijds (ten onrechte) focust op de (achterhaalde) "eigen reductiedoelstelling" van Nederland en het anderzijds heeft over de reductiedoelstelling die in EU-verband en tezamen met de inspanningen van andere landen moet worden bereikt. Het hof vergelijkt aldus ten onrechte een achterhaalde, eigen zelfstandige (nationale) reductiedoelstelling van Nederland met een geldende/meer recente reductiedoelstelling in EU-verband/internationaal verband.

Het oordeel van het hof dat ook de EU een beperking van 30% tegen 2020 noodzakelijk achtte om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, is zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk. In ieder geval kan dit oordeel om de hierna volgende redenen niet bijdragen aan de slotsom van het hof dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat.

[38] Ook genoemd "CO_2-budget" of "koolstofbudget".
[39] Zie het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 9.
[40] Zie onder meer: de memorie van grieven, § 5.22-5.28; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.59; het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 3.
[41] Zie onder meer: de conclusie van dupliek, § 9.26; de memorie van grieven, § 5.22, 5.28; pleitnota Staat in hoger beroep, § 1.3, 1.4, 1.5, 2.18, 4.54, 4.59.

Met zijn verwijzing in rov. 52 naar rov. 17 van het bestreden arrest, waarmee het hof kennelijk het oog heeft op de enkele vermelding in de preambule van Richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van de ETS-richtlijn[42] van (de motivering van) een streven van de Europese Raad, ziet het hof over het hoofd dat dit streven (zoals het hof in diezelfde rov. 17 heeft overwogen) is uitgewerkt in de gewijzigde ETS-richtlijn, waarbij de reductieverplichting van 30% voorwaardelijk is opgenomen (namelijk onder de voorwaarde dat – kort gezegd – andere Annex I-landen zouden meedoen).[43] Indien die voorwaarde niet zou worden vervuld, zou een reductieverplichting van 20% gelden.[44] Het hof heeft ten onrechte aan de bedoelde enkele vermelding van een streven van de Europese Raad in de preambule van Richtlijn 2009/29/EG meer waarde gehecht dan aan de uitwerking in de (gewijzigde) ETS-richtlijn zelf.

Aangezien de hiervóór bedoelde voorwaarde niet is vervuld, heeft de EU *als geheel* zich verbonden tot een (algehele)[45] emissiereductie in 2020 van 20% *ten opzichte van 1990*[46] (en in 2030 van ten minste 40% en in 2050 van 80-95%). Middels EU-regelgeving is uitvoering gegeven aan hetgeen waartoe de EU zich heeft verbonden. Voor de *ETS-sector* geldt een *EU-brede* reductie van 21% *ten opzichte van 2005*. Binnen de EU is op basis van de *Effort Sharing Decision*[47] bepaald dat *Nederland* voor de *niet-ETS-sectoren* een emissiereductie tot stand zal moeten brengen van 16% *ten opzichte van 2005*.[48] Volgens de huidige verwachtingen zal de EU als geheel een emissiereductie in 2020 van 26-27% ten opzichte van 1990 realiseren, zodat de EU als geheel zal voldoen aan hetgeen waartoe de EU zich heeft verbonden.[49] Zie ook rov. 17 en 18 van het bestreden arrest. Nederland zal bovendien voldoen aan de genoemde reductieverplichting van 16% voor de niet-ETS-sectoren.[50] De door de EU als geheel aangegane reductieverplichtingen en de door Nederland in dit verband aangegane reductieverplichting zijn alle gericht op het binnen bereik houden van de tweegradendoelstelling en daarmee dus op het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering.[51]

Reeds gelet op het voorgaande kan niet (meer) gezegd worden dat de EU thans een beperking van 30% tegen 2020 noodzakelijk zou achten om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en kan het bedoelde oordeel van het hof in ieder geval niet bijdragen aan de slotsom van het hof dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 thans – ten tijde van het wijzen van het bestreden arrest – in lijn is met de zorgplicht van de Staat. Het oordeel van het hof getuigt dan ook van een onjuiste rechtsopvatting. Daarbij komt dat het hof in dit verband ook

[42] Richtlijn 2003/87/EG. Zie rov. 16 van het bestreden arrest.
[43] Zie in die zin ook de Cancún pledges (2010) en het Doha Amendement (2012). Zie rov. 11 van het bestreden arrest.
[44] Zie daarover de memorie van grieven, § 6.44-6.47.
[45] Onafhankelijk van de sector (dus voor de ETS-sector en de niet-ETS-sectoren tezamen).
[46] Hetgeen te vertalen is naar een emissiereductie in 2020 van 14% ten opzichte van 2005.
[47] Beschikking 406/2009/EG.
[48] Verhelderend is de figuur ("Uitsplitsing EU-doel 2020 in ETS en non-ETS") opgenomen in rov. 2.70 van het vonnis in eerste aanleg (afkomstig uit de memorie van toelichting bij de wet van 19 april 2012 met de titel "herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten" waarbij Richtlijn nr. 2009/29/EG is geïmplementeerd).
[49] Zie onder meer pleitnota Staat in hoger beroep, § 3.7, 4.46.
[50] Zie de memorie van grieven, § 4.12, 6.56, 6.43; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.46.
[51] Zie hiervóór voetnoot 41.

miskent dat een reductiedoelstelling/verplichting van de EU als geheel van 30% tegen 2020 (ten opzichte van 1990) niet zonder meer zou leiden tot eenzelfde reductiedoelstelling/verplichting van de Staat als individuele lidstaat.[52] Het hof gaat er in zijn gedachtegang in rov. 52 bovendien aan voorbij dat, zoals het hof zelf heeft vastgesteld (rov. 18), volgens de huidige verwachtingen *de EU als geheel* een emissiereductie in 2020 van 26-27% ten opzichte van 1990 zal realiseren, ook zonder dat de Staat als individuele lidstaat een emissiereductie van tenminste 25% per eind 2020 ten opzichte van 1990 realiseert, zodat ook daarom niet valt in te zien dat een emissiereductie van tenminste 25% in 2020 door de Staat *als individueel land* noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling en daarom in lijn zou zijn met de zorgplicht van de Staat.

Ten slotte getuigt de gedachtegang van het hof in rov. 52 ook van een onjuiste rechtsopvatting omtrent de betekenis en het gewicht van de ETS-richtlijn en de *Effort Sharing Decision* bij de vaststelling en/of invulling van de inhoud van de zorgplicht van de Staat. Die gedachtegang komt er immers op neer dat de (algehele) reductie van 20% per 2020 (ten opzichte van 1990) waartoe de EU als geheel zich (mede) in het kader van de ETS-richtlijn heeft verbonden ("slechts 20% per 2020 (in EU-verband)"), de daaruit afgeleide EU-brede reductie van 21% (ten opzichte van 2005) voor de ETS-sector, en de daaruit op basis van de *Effort Sharing Decision* afgeleide reductieverplichting voor Nederland van 16% (ten opzichte van 2005) voor de niet-ETS-sectoren, niet "geloofwaardig" zouden zijn en onvoldoende zouden zijn om de met die Europese maatregelen nagestreefde tweegradendoelstelling te bereiken (en daarmee een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen), zodat een reductieverplichting van Nederland in EU-verband van 20% per 2020 (ten opzichte van 1990) niet in lijn zou zijn met de zorgplicht van de Staat. Die gedachtegang impliceert aldus tevens dat die Europese maatregelen onrechtmatig zouden zijn en/of dat ook de EU(-instituties) onrechtmatig handelt (handelen) door geen strengere reductie-eisen vast te stellen. Het hof heeft miskend dat het daarover geen (impliciet) oordeel had mogen uitspreken, en/of heeft bij de invulling van de zorgplicht van de Staat op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM onvoldoende gewicht en betekenis toegekend aan die Europese maatregelen en de daarin (ook voor de Staat) neergelegde (of daaruit voortvloeiende) reductieverplichtingen.

5.7 De slotsom van het hof in rov. 53 dat een reductieverplichting van ten minste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat, bouwt voort op de oordelen van het hof in rov. 50 tot en met 52. De in de subonderdelen 5.2 tot en met 5.6 opgenomen klachten vitiëren daarom ook de slotsom van het hof in rov. 53.

[52] Zie de memorie van grieven, § 6.47.

Onderdeel 6: gelijkmatige (lineaire) verdeling van de reductie-inspanning (rov. 47)

6 In rov. 47 overweegt het hof dat vast staat dat het ter beperking van de totale uitstoot over de periode tot 2030 *wenselijk* is de reductie-inspanning zo vroeg mogelijk in te zetten en dat uitstel van reductie leidt tot grotere risico's voor het klimaat. Na dit nader toegelicht te hebben, onder verwijzing naar een rapport van het UNEP uit 2013 en een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving van 9 oktober 2017, overweegt het hof dat een gelijkmatige verdeling van de reductie-inspanning over de periode tot 2030 zou inhouden dat de Staat inzet op een aanzienlijk hogere reductie in 2020 dan 20%. Die gelijkmatige verdeling vormt het uitgangspunt van de Staat voor de reductiedoelstelling van 49% in 2030, die *lineair* is afgeleid van de doelstelling van 95% reductie in 2050. Als diezelfde lijn wordt doorgetrokken naar nu – aldus nog steeds het hof – resulteert dat in een reductiedoelstelling van 28% in 2020, zoals de Staat in antwoord op de vragen van het hof heeft bevestigd.

Deze overwegingen liggen kennelijk mede ten grondslag aan de slotsom van het hof in rov. 49 dat het hof bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 *noodzakelijk* is en/of aan de slotsom van het hof in rov. 53 dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat. Indien en voor zover dat inderdaad het geval is, geeft de gedachtegang van het hof om de hierna te vermelden, zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen, redenen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of is die gedachtegang onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd. Indien en voor zover dat niet het geval is, valt zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet in te zien wat de relevantie is van die overwegingen voor de beslissing van het hof.

6.1 Het (kennelijke) oordeel van het hof dat een *gelijkmatige* verdeling van de reductie-inspanning, die - bij een *lineaire* afleiding van de reductiedoelstelling van 49% in 2030 en 95% in 2050 - zou resulteren in een reductiedoelstelling van 28% in 2020, *noodzakelijk* is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling (en daarmee het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering), is zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk in het licht van de volgende stellingen van de Staat (samengevat):[53]

(i) Het is niet vereist om een lineair reductiepad te volgen om tot een emissiereductie van 80-95% in 2050 te komen en er zijn ook meerdere reductiepaden die kunnen leiden tot de realisering van dit klimaatdoel.
(ii) Een lineair reductiepad is ook niet per se het meest kosteneffectief (zie ook hierna subonderdeel 8.3.5).

[53] Zie pleitnota Staat in hoger beroep § 4.59; het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 3; het proces-verbaal van de pleidooizitting in hoger beroep, p. 14, tweede alinea. Vgl. ook pleitnota Staat in hoger beroep § 2.12, 2.13, 2.14, 2.16, 2.17.

(iii) De voor 2030 gekozen reductiedoelstelling van 49% is zodanig – zo geeft PBL ook aan in haar onderzoeksrapporten (waaronder het rapport van 9 oktober 2017) – dat Nederland in overeenstemming handelt met de doelstellingen van Parijs: het beperken van de mondiale opwarming tot onder de 2ºC (met als streven uit te komen op 1,5ºC).

(iv) De regering heeft een (politieke) keuze gemaakt en heeft gezien het regeerakkoord gekozen voor een ambitieus klimaatbeleid met een *versnelling* van de reductie in de komende periode *ten opzichte van de periode vóór 2020*.

Gelet op het voorgaande valt niet in te zien dat een gelijkmatige (lineaire) verdeling van de reductie-inspanning *noodzakelijk* zou zijn om de tweegradendoelstelling te verwezenlijken en dat een (niet-lineaire) versnelling van de reductie (dus een vergroting van de reductie-inspanning) in de periode ná 2020 niet tot hetzelfde resultaat (de tweegradendoelstelling) zou kunnen leiden (in ieder geval zolang de genoemde doelstelling voor 2030 maar wordt gehaald). De omstandigheid dat het (volgens het hof)[54] *wenselijk* is de reductie-inspanning zo vroeg mogelijk in te zetten, omdat uitstel tot grotere risico's voor het klimaat kan leiden (aangezien in de tussentijd broeikasgassen worden uitgestoten die zeer lang in de atmosfeer aanwezig blijven en (verder) aan de opwarming van de aarde bijdragen), doet aan het voorgaande niet af (zie ook hierna in subonderdelen 6.3 en 8.3.7). Het hof is in ieder geval niet voldoende (kenbaar) ingegaan op de hiervóór genoemde essentiële stellingen van de Staat.

6.2 Het (kennelijke) oordeel van het hof dat het feit dat een *gelijkmatige* verdeling van de reductie-inspanning - bij een *lineaire* afleiding van de reductiedoelstelling van 49% in 2030 en 95% in 2050 - zou resulteren in een reductiedoelstelling van 28% in 2020, meebrengt dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat, bouwt kennelijk mede voort op het oordeel van het hof dat een dergelijke gelijkmatige verdeling *noodzakelijk* is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling (en daarmee het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering). De in subonderdeel 6.1 opgenomen klachten vitiëren derhalve ook het eerstgenoemde oordeel van het hof met betrekking tot de invulling/vaststelling van de zorgplicht van de Staat.

6.3 Indien het hof bij de invulling/vaststelling van de zorgplicht van de Staat niet is uitgegaan van de *noodzaak* van de bedoelde gelijkmatige verdeling van de reductie-inspanning voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling, getuigt het (kennelijke) oordeel van het hof dat die *gelijkmatige* verdeling meebrengt dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van

[54] De Staat deelt die opvatting niet, althans meent dat de vraag naar de wenselijkheid om de reductie-inspanning zo vroeg mogelijk in te zetten niet alleen vanuit "klimaat-technocratisch" perspectief moet worden beantwoord. De vraag of het wenselijk is om de reductie-inspanning zo vroeg mogelijk in te zetten (conform het door het hof bekrachtigde bevel) vergt een afweging van belangen (en risico's) die breder is dan de door het hof genoemde belangen (risico's). De uitkomst van die afweging is dat de regering een ander reductiepad tot 2020 wenselijk acht dan het door het hof bedoelde lineaire reductiepad. Zie ook subonderdelen 6.3 en 8.3.7.

de Staat, van een onjuiste rechtsopvatting. De keuze van de Staat tussen enerzijds een gelijkmatige verdeling van de reductie-inspanning, dus een volledig lineair reductiepad, ook in de periode tot 2020, en anderzijds een reductiepad met een *versnelling* van de reductie in de periode na 2020 ten opzichte van de periode vóór 2020, valt binnen de "*wide margin of appreciation*" van de Staat en/of binnen de beoordelingsruimte en/of beleidsvrijheid van de Staat, zeker nu beide reductiepaden, naar de Staat (onder verwijzing naar diverse rapporten) heeft aangevoerd,[55] leiden tot het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling (en daarmee tot het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering) (zie ook hierna, subonderdelen 8.3.3 tot en met 8.3.5, en hiervóór, subonderdelen 1.2 en 1.3). Gelet op die *wide margin of appreciation* en/of beoordelingsruimte en/of beleidsvrijheid heeft het hof te weinig terughoudendheid betracht bij de invulling/vaststelling van die zorgplicht. Het is aan de Staat om bij de afweging van belangen die aan de hiervóór bedoelde (politiek-beleidsmatige)[56] keuze ten grondslag ligt – *naast* aspecten zoals de (hoogte van de) kosten (voor burgers en bedrijven), de ingrijpendheid van de vereiste maatregelen en het maatschappelijk draagvlak voor het klimaatbeleid – *ook/mede* rekening te houden met de omstandigheid dat het ter beperking van de totale uitstoot over de periode tot 2030 (vanuit "klimaat-technocratisch" oogpunt)[57] wenselijk is de reductie-inspanning zo vroeg mogelijk in te zetten, maar die omstandigheid dwingt de Staat in het kader van zijn zorgplicht niet tot een keuze voor de bedoelde gelijkmatige verdeling. Het voorgaande strookt overigens met de opmerking in het door het hof aangehaalde rapport van het PBL van 9 oktober 2017 (p.60) wordt gemaakt direct na de door het hof weergegeven opmerking, namelijk dat "(politieke) keuzen daarbij onvermijdelijk" zijn.[58]

Bij het voorgaande moet worden bedacht dat een versnelling van de reductie in de periode na 2020 – logischerwijs – ertoe leidt dat in de periode na 2020 minder broeikasgassen worden uitgestoten dan in het geval dat die versnelling niet zou plaatsvinden (en dat in die zin met een versnelling na 2020 uiteindelijk, in ieder geval deels, hetzelfde effect wordt bereikt als met de door het hof noodzakelijke geachte reductie-inspanning vóór 2020). Wereldwijd moet de totale uitstoot over de gehele periode tot 2050 immers binnen het "carbon budget" (zie rov. 3.5 van het bestreden arrest) blijven dat verbonden is aan het beperken van de gemiddelde opwarming van de aarde tot 2ºC. Anders gezegd: door de versnelling wordt in de periode na 2020 een minder groot gedeelte van het "carbon budget" gebruikt, wat (in ieder geval deels) het uitstel, en daardoor grotere verbruik van het "carbon budget", in de periode voor 2020 "compenseert". Die budgetbenadering is ook mogelijk, omdat (zoals vastgesteld op basis van analyses met de mondiale koolstofmodellen) het moment van uitstoot van CO_2 niet veel uitmaakt voor de bijdrage aan de totale opwarming.[59] Vgl. ook rov. 52 en het daartegen gerichte subonderdeel 5.5.

[55] Zie de in subonderdeel 6.1 genoemde stellingen van de Staat.
[56] Vgl. het proces-verbaal van de pleidooizitting in hoger beroep, p. 14, tweede alinea.
[57] Zie voetnoot 54 hiervóór.
[58] Zie ook pleitnota Staat in hoger beroep § 2.15.
[59] Zie het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 9.

In ieder geval is zonder nadere motivering, die ontbreekt, in het licht van het voorgaande – en mede in het licht van de in subonderdeel 6.1 weergegeven stellingen van de Staat – onbegrijpelijk dat alleen de bedoelde (volledig) gelijkmatige verdeling in lijn zou zijn met de zorgplicht van de Staat en een reductiepad met de bedoelde versnelling dat niet zou zijn.

6.4 Indien en voor zover de slotsom van het hof in rov. 49 dat het hof bij de beoordeling of de Staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, tot uitgangspunt zal nemen dat voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling een emissiereductie van 25-40% in 2020 *noodzakelijk* is en de slotsom van het hof in rov. 53 dat een reductieverplichting van tenminste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat, mede voortbouwen op de oordelen van het hof in rov. 47, vitiëren de in de subonderdelen 6.1 tot en met 6.3 opgenomen klachten, ook bedoelde oordelen van het hof in rov. 49 en 53.

Onderdeel 7: Annex I-landen als geheel/individueel land zoals Nederland (rov. 60); noodzakelijke actie staten gezamenlijk/verplichting van Staat als individueel land (rov. 62)

7 In rov. 60 verwerpt het hof het verweer van de Staat dat het emissiereductiepercentage van 25-40% in 2020 is bedoeld voor de Annex I-landen *als geheel*, en daarmee niet als uitgangspunt kan worden genomen voor de emissiereductie die een *individueel* Annex I-land zoals Nederland zou moeten realiseren. Het hof komt tot de slotsom dat er van kan worden uitgegaan dat "wat voor de Annex I-landen als geheel geldt, tenminste ook voor Nederland zou moeten gelden". Het hof baseert die slotsom op de volgende gedachtegang:

(i) De Staat heeft niet onderbouwd waarom voor Nederland een *lager* emissiereductiepercentage "zou moeten gelden" dan voor de Annex I-landen als geheel.

(ii) Dat (een lager emissiereductiepercentage) ligt niet voor de hand, uitgaande van een verdeling naar rato van het bbp per hoofd van de bevolking, die onder meer in de *Effort Sharing Decision* van de EU als uitgangspunt is genomen bij de verdeling van de emissiereductieverbintenis van de EU over de lidstaten.

(iii) Naar mag worden aangenomen behoort het bbp per hoofd van de bevolking van Nederland tot de hoogste van de Annex I-landen, en ligt het in ieder geval boven het gemiddelde van die landen. Dat blijkt ook uit Bijlage II van de *Effort Sharing Decision*, waarin voor Nederland een reductiepercentage wordt genoemd (16% ten opzichte van 2005) dat tot de hoogste reductiepercentages voor de EU-lidstaten behoort.

De slotsom van het hof en de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang geven om de hierna te vermelden, zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen,

redenen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of zijn onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

7.1 De in de subonderdelen 4.2 tot en met 4.4 opgenomen klachten zijn – mutatis mutandis – van overeenkomstige toepassing op de oordelen van het hof in rov. 60.

7.2 Met het achter (i) vermelde oordeel heeft het hof miskend dat het niet op de weg van de Staat lag te onderbouwen waarom voor Nederland een lager emissiereductiepercentage "zou moeten gelden" dan voor de Annex I-landen als geheel, maar dat het op de weg van Urgenda lag om te onderbouwen waarom het bewerkstelligen *door Nederland* van een emissiereductiepercentage van 25-40% in 2020 (in feitelijke zin) *noodzakelijk* is voor het verwezenlijken van de tweegraden-doelstelling (en daarmee het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering), terwijl dat emissiereductiepercentage is ontleend aan (Box 13.7 van) het AR4-rapport en blijkens dat rapport betrekking heeft op de Annex I-landen als geheel. Urgenda heeft immers als eiseres gesteld dat een dergelijke, aan (Box 13.7 van) het AR4-rapport ontleende, reductie noodzakelijk is om de inwoners van Nederland te beschermen tegen de reële dreigende gevaren van klimaatverandering en dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Urgenda door ondanks voormelde reële dreigende gevaren niet met ten minste 25% te reduceren per einde 2020 (vgl. rov. 46), terwijl de Staat dat gemotiveerd heeft betwist.

7.3 Het hof heeft ten onrechte de "omzetting/vertaling" van het emissiereductiepercentage van 25-40% voor de Annex I-landen als geheel naar een emissiereductiepercentage voor Nederland als individueel Annex I-land kennelijk beschouwd als de omzetting/vertaling van een (rechts)norm voor Annex I-landen als geheel naar een (rechts)norm voor Nederland, hetgeen (ook) kan worden afgeleid uit de tot tweemaal toe gebruikte formulering "*zou moeten gelden*" en uit de verwijzing naar de *Effort Sharing Decision* van de EU. Daarmee heeft het hof miskend dat het zijn oordeel dat een reductieverplichting van ten minste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat, heeft gebaseerd op het (door het hof aangenomen) feit dat een reductie van 25-40% uitstoot per 2020 (van de Annex I-landen als geheel) minimaal noodzakelijk is om (de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden en daardoor) een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen (zie rov. 49, 51 en 53). Bij de "omzetting/vertaling" van het emissiereductiepercentage van 25-40% voor de Annex I-landen als geheel naar een emissiereductiepercentage voor Nederland als individueel Annex I-land, zou het dan ook niet moeten gaan om een normatieve "omzetting/vertaling" (in wezen een mondiaal verdelingsvraagstuk, "effort sharing"-vraagstuk), maar zou het moeten gaan om de vraag of het bewerkstelligen *door Nederland* in 2020 van een emissiereductiepercentage van 25-40% (of enig ander percentage) *in feitelijke zin noodzakelijk* is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling (en daarmee het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering).

Gelet op het voorgaande zijn de slotsom van het hof en de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang van het hof ook onbegrijpelijk en is het arrest van het hof innerlijk tegenstrijdig, aangezien het hof zich enerzijds baseert op de *feitelijke* noodzakelijkheid van een (mondiale) emissiereductie van 25-40% in 2020 voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling, afgeleid uit een emissiereductiepercentage voor de Annex I-landen als geheel, terwijl het hof anderzijds voor wat betreft de "omzetting/vertaling" van dit emissiereductiepercentage naar een percentage voor Nederland als individueel land een *normatieve* (in tegenstelling tot feitelijke) benadering hanteert (wat is een "eerlijke" verdeling?).

7.4 Met zijn in onderdeel 7 achter (ii) en (iii) vermelde oordelen waarin voor de hiervóór bedoelde "omzetting/vertaling" een beroep wordt gedaan op de *Effort Sharing Decision*, waarin bij de verdeling van de emissiereductiedoelstellingen voor de niet-ETS-sectoren over de lidstaten wordt uitgegaan van het beginsel van solidariteit tussen de lidstaten en de noodzaak van duurzame economische groei in de gehele EU, rekening houdend met het relatieve *bbp per hoofd van de bevolking* van de lidstaten, heeft het hof – mede in het licht van het in subonderdeel 7.3 gestelde – miskend dat het hierbij gaat om een normatieve keuze in het kader van een Europees "verdelingsvraagstuk" en dat een dergelijk gekozen uitgangspunt niet mag en/of kan worden gehanteerd bij de beantwoording door de rechter (in het kader van de vaststelling/invulling van de zorgplicht van de Staat) van de vraag of het bewerkstelligen *door Nederland* in 2020 van een emissiereductiepercentage van 25-40% (of enig ander percentage) *in feitelijke zin noodzakelijk* is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling (en daarmee het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering). Als het gaat om normatieve keuzes in het kader van een (mondiaal) "verdelingsvraagstuk" zijn bovendien ook diverse andere keuzes (verdeelsleutels) denkbaar. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat het Planbureau voor de Leefomgeving de mondiale opgaven (van emissiereducties) naar nationale doelen verdeelt op basis van een gelijke verdeling van *emissies per hoofd van de bevolking* (zoals het hof in vraag 4 aan partijen zelf heeft geconstateerd). Ook in het VN-Klimaatverdrag wordt rekening gehouden met de "per capita-emissie" (zie rov. 9 van het bestreden arrest). Als het gaat om de uitstoot per hoofd van de bevolking staat Nederland op de 28ste plaats, zoals de Staat gemotiveerd (onder verwijzing naar prod. St. 73) heeft gesteld.[60] In het licht van genoemde stelling is overigens zonder nadere toelichting, die ontbreekt, onbegrijpelijk de overweging van het hof in rov. 26 dat van de 33 landen met een hogere (absolute) uitstoot (dan Nederland) er maar negen zijn met een hogere uitstoot per capita, waaronder geen enkele EU lidstaat (hetgeen zou impliceren dat Nederland op de 10de plaats staat als het gaat om de uitstoot per hoofd van de bevolking).

7.5 Met zijn in onderdeel 7 achter (ii) en (iii) vermelde oordelen en de daarop gebaseerde slotsom heeft het hof – mede in het licht van het in de subonderdelen 7.3 en 7.4

[60] Zie de memorie van grieven, § 14.88 met verwijzing naar de EDGAR database "CO_2 time series 1990-2014 per capita for world countries" (prod. St. 73).

gestelde – ook de aan de Staat toekomende *wide margin of appreciation* en/of beoordelingsruimte en/of beleidsvrijheid miskend. Het is aan de Staat om met andere landen overeen te komen hoe overeengekomen mondiale emissiereductiedoelstellingen worden verdeeld en/of om met de andere EU-landen overeen te komen hoe emissiereductieverplichtingen van de EU over de lidstaten worden verdeeld, zeker indien de overeengekomen verdeling bewerkstelligt dat de tweegradendoelstelling binnen bereik wordt gehouden (en daarmee een gevaarlijke klimaatverandering wordt voorkomen). De rechter kan niet treden in de politieke en/of beleidsmatige keuze om een bepaalde verdeling overeen te komen. Het voorgaande klemt te meer nu de Staat voldoet (en per 2020 zal voldoen) aan alle normen met betrekking tot emissiereductie die de Staat (en de EU als geheel, mede namens de Staat) in internationaal verband is (zijn) overeengekomen,[61] zoals het in rov. 60 genoemde reductiepercentage van 16% ten opzichte van 2005 genoemd in Bijlage II van de *Effort Sharing Decision*. Zie ook de subonderdelen 5.4 en 5.6.

7.6 Indien en voor zover het hof niet de in subonderdeel 7.2 bedoelde normatieve benadering heeft gevolgd, maar met zijn oordeel dat "wat voor de Annex I-landen als geheel geldt, tenminste ook voor Nederland zou moeten gelden" heeft bedoeld dat het bewerkstelligen *door Nederland* (als individueel land) van een emissiereductiepercentage van 25-40% (*in feitelijke zin*) *noodzakelijk* is voor het verwezenlijken van de tweegradendoelstelling in 2020 en het voor de Annex I-landen als geheel geldende reductiepercentage van 25-40% in 1990 *in die zin* ook voor Nederland "zou moeten gelden", zijn de slotsom van het hof en de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang reeds (zonder nadere motivering, die ontbreekt) onbegrijpelijk in het licht van het door de Staat gestelde feit dat de *Nederlandse* emissies van broeikasgassen in absolute zin, afgezet tegen de wereldwijde uitstoot, uiterst gering van omvang zijn en dat een emissiereductie *door Nederland* van 25-40% in 2020 geen meetbaar effect, althans een verwaarloosbaar effect, heeft op het concentratieniveau van broeikasgassen en op de gemiddelde wereldwijde opwarming als gevolg daarvan en dus op het al dan niet binnen bereik houden van de tweegradendoelstelling (en het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering).[62] Zie ook subonderdeel 4.4.

7.7 De in de subonderdelen 7.1 tot en met 7.5 opgenomen klachten zijn – mutatis mutandis – van overeenkomstige toepassing op het oordeel van het hof in rov. 62 dat het feit dat het om een probleem op wereldschaal gaat en dat de Staat dit probleem niet in zijn eentje kan oplossen, de Staat "niet van zijn verplichting ontslaat" vanaf zijn grondgebied "naar vermogen" maatregelen te nemen die, tezamen met de inspanningen van andere staten, bescherming bieden tegen de gevaren van ernstige klimaatverandering. Het hof lijkt ook hier een normatieve benadering te hanteren ("naar vermogen maatregelen nemen") bij de "omzetting/vertaling" van enerzijds de actie van staten gezamenlijk die volgens het hof feitelijk noodzakelijk is om het

[61] Zie de vindplaatsen in voetnoot 35 hiervóór.
[62] Zie de vindplaatsen in voetnoot 22 hiervóór.

klimaatprobleem (een probleem op wereldschaal) op te lossen (bescherming te bieden tegen de mondiale gevaren van ernstige klimaatverandering) naar anderzijds een verplichting van de Staat als individueel land.[63] Het oordeel van het hof in rov. 62 getuigt aldus van een onjuiste rechtsopvatting en/of is zonder nadere motivering, die ontbreekt, onbegrijpelijk op dezelfde of vergelijkbare gronden als hiervóór in de subonderdelen 7.1 tot en met 7.6 uiteengezet.

Onderdeel 8: oordeel dat de Staat in strijd handelt met art. 2 en 8 EVRM door de Nederlandse emissie van broeikasgassen niet met ten minste 25% eind 2020 te reduceren (rov. 53 tot en met 76)

8 In rov. 53 tot en met 76 komt het hof, op de daar vermelde gronden, tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig (want in strijd met de uit hoofde van art. 2 en art. 8 EVRM op de Staat rustende verplichtingen) handelt door de Nederlandse emissie van broeikasgassen niet met ten minste 25% per eind 2020 te reduceren. Het hof overweegt in dat verband dat een reductieverplichting van ten minste 25% per eind 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat (rov. 53), dat de argumenten op grond waarvan de Staat van mening is dat hij niet gehouden is om verdergaande reductiemaatregelen dan thans voorzien te treffen geen doel treffen (rov. 54 tot en met 70) en sluit af met een aantal concluderende overwegingen (rov. 70 tot en met 76).

Om de hierna te vermelden, en zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen, redenen geven dit oordeel van het hof en de overwegingen die het daaraan ten grondslag heeft gelegd blijk van een onjuiste rechtsopvatting en/of zijn deze onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd.

<u>Voortbouwklachten in verband met ’s hofs oordelen in rov. 44 tot en met 53</u>

8.1 Bij zijn oordeel in rov. 53 tot en met 76 is het hof, op basis van zijn oordelen in de voorafgaande overwegingen, ervan uitgegaan:

(i) dat sprake is van een reëel gevaar voor aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM gewaarborgde rechten van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat (als bedoeld in art. 1 EVRM) bevinden (rov. 44-45);
(ii) dat een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 *noodzakelijk* is voor het bereiken van de tweegradendoelstelling en in lijn is met de zorgplicht van de Staat (rov. 47-53).

Om de in de voorgaande onderdelen al aangevoerde redenen is het hof bij het bereiken van deze uitgangspunten/conclusies uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting en/of heeft het zijn oordeel ter zake onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd. Reeds daarom kan het (hierop voortbouwende) oordeel van het hof in

[63] Vgl. ook de memorie van grieven, § 14.94.

rov. 53 tot en met 76 dat de Staat zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM schendt door niet een emissiereductie van minimaal 25% per eind 2020 te bewerkstelligen, niet in stand blijven.

Welk maatregelen zijn van belang voor de vraag of de Staat voldoet aan zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM?

8.2 Ten onrechte, althans zonder toereikende motivering oordeelt het hof in rov. 53 tot en met 76, in het bijzonder in rov. 59, 61, 62 en 64, dat de Staat ter voldoening aan zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM *mitigatiemaatregelen* in Nederland (namelijk de door Urgenda gevorderde emissiereductie van minimaal 25% eind 2020) dient te treffen (ongeacht de vraag of dergelijke maatregelen een reëel effect hebben op de wereldwijde uitstoot en temperatuurstijging) en dat de *adaptatie- en andere maatregelen* die de Staat treft of voornemens is te treffen, hieraan niet afdoen.

8.2.1 Ten aanzien van de risico's van klimaatverandering (door opwarming van de aarde) als zodanig geldt dat dit, naar de Staat heeft aangevoerd[64] en zowel Urgenda als het hof blijkens rov. 28 en 62 ook hebben onderkend, een *wereldwijd* probleem betreft dat de Staat met door hem te treffen mitigatiemaatregelen niet kan voorkomen of kan tegengaan, ook niet voor de personen die zich binnen zijn rechtsmacht bevinden.

Hiervan uitgaande is rechtens onjuist, althans onbegrijpelijk, 's hofs oordeel (in het bijzonder neergelegd in rov. 59) dat dat de Staat – kennelijk: met het oog op het risico van klimaatverandering en opwarming van de aarde als zodanig – uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM gehouden is tot mitigatiemaatregelen, meer concreet tot het bewerkstelligen van een emissiereductie in Nederland van minimaal 25% per eind 2020. Het hof miskent hiermee dat de Staat niet, ook niet op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM, gehouden is tot het treffen van maatregelen die het desbetreffende risico niet (effectief) kunnen tegengaan of in ieder geval kunnen beperken. Art. 2 en/of art. 8 EVRM kunnen immers de Staat enkel verplichten tot het nemen van maatregelen die effectief c.q. adequaat zijn (en voorts proportioneel althans niet disproportioneel; zie hierna subonderdeel 8.4).

Indien het hof dit niet heeft miskend valt althans zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet in te zien waarom de Staat tot mitigatiemaatregelen zoals door Urgenda gevorderd en door het hof bevolen wel gehouden zou (kunnen) zijn. Het hof heeft immers geen inzicht geboden in zijn gedachtegang waarom, in weerwil van de hiervóór weergegeven stellingname van de Staat dat hij met mitigatiemaatregelen klimaatverandering (en de daaruit voortvloeiende risico's voor de personen die aan zijn rechtsmacht zijn onderworpen) als zodanig niet kán voorkomen, het nemen van

[64] Zie: memorie van grieven, § 1.5, 1.18, 5.32, 9.25-9.27, 13.7, 13.9, 13.10, 14.45, 14.74-14.75, 14.88-14.92, 14.109, 14.118, 14.138, 14.149, 15.20; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.26-4.27, 4.51-4.52, 4.57, waarbij de Staat (onder verwijzing naar producties 69 en 70 bij deze memorie) ook erop heeft gewezen dat zijn aandeel in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen 0,35% bedraagt en dat de extra reductie als gevolg van het toegewezen reductiebevel 0,000045 ºC minder gemiddelde wereldwijde opwarming tot 2100 tot gevolg zou hebben.

(additionele) mitigatiemaatregelen door de Staat niettemin ertoe zou leiden dat het risico op aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 gewaarborgde rechten van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden, effectief kan worden voorkomen of beperkt. Dit kan ook niet volgen uit hetgeen het hof in rov. 63 overweegt over het voorzorgsbeginsel (ten aanzien waarvan het hof overweegt dat de omstandigheid dat volstrekte wetenschappelijke zekerheid over de doeltreffendheid van het bevolen reductiescenario ontbreekt niet betekent dat de Staat gerechtigd is verdere maatregelen achterwege te laten): uit de stellingen die de Staat heeft aangevoerd met betrekking tot het (ontbrekende) effect van verdergaande reductie van de emissies in Nederland op de wereldwijde klimaatverandering (zie hiervóór) volgt immers dat het door de rechtbank en het hof bevolen reductiescenario onmiskenbaar *geen* (relevant) effect heeft en dus onmiskenbaar in het geheel niet doeltreffend zal zijn, zodat het voorzorgsbeginsel daarbij geen rol kan spelen.

's Hofs oordeel kan evenmin worden gedragen door rov. 64, waar het hof de (hiervóór weergegeven) stelling van de Staat dat mitigatiemaatregelen geen (relevante) invloed hebben op de (wereldwijde) klimaatverandering en opwarming van de aarde, passeert op de grond (i) dat het in deze procedure niet gaat om een vordering tot schadevergoeding en dat causaliteit daarmee maar "een beperkte rol speelt" en (ii) daarbij komt dat als deze stelling van de Staat zou worden gevolgd, een effectief rechtsmiddel tegen een wereldomvattend probleem als het onderhavige zou ontbreken.

Het hof miskent met argument (i) opnieuw dat bij de vraag of de Staat ter voldoening aan zijn verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM bepaalde (mitigatie)maatregelen dient te treffen, wel degelijk van belang is of die maatregelen ook effectief c.q. adequaat zijn om het desbetreffende risico tegen te gaan of althans te beperken. Anders dan het hof in rov. 64 oordeelt is dit ook vereist indien een bevel wordt gegeven dat wordt gebaseerd op art. 2 en/of art. 8 EVRM. Indien het hof dit niet heeft miskend is althans ook zijn oordeel in rov. 64 in het licht van het voorgaande zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet begrijpelijk.

Met argument (ii) miskent het hof dat voor de beoordeling van het beroep van de Staat op het ontbreken van causaal verband tussen de door Urgenda gevorderde reductie en het tegengaan of beperken van het risico op aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM gewaarborgde rechten van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden, niet relevant is of Urgenda andere staten voor de (Nederlandse) rechter kan dagen en/of dat in rechte aangesproken andere staten zouden kunnen betogen dat zij rechtens niet gehouden zijn tot verdergaande maatregelen. Bepalend is in dit verband (slechts) of de door Urgenda gevorderde reductie effectief kan bijdragen aan het tegengaan of beperken van de risico's van klimaatverandering voor degenen die aan de rechtsmacht van de Staat in de zin van art. 1 EVRM zijn onderworpen. Daaraan doet, anders dan het hof klaarblijkelijk meent, niet af dat het hierbij gaat om een wereldomvattend probleem (waarvan er overigens naast klimaatverandering nog andere bestaan, zoals armoede en honger), waarbij ook andere staten zijn betrokken.

8.2.2 Ten aanzien van de risico's van klimaatverandering die (specifieke groepen van) inwoners van Nederland (dreigen te) treffen – het hof heeft overigens ten onrechte nagelaten om (op begrijpelijke wijze) vast te stellen welke risico's dit binnen welk tijdsbestek zullen zijn en om te onderscheiden of hierdoor de rechten van deze inwoners uit hoofde van art. 2, dan wel art. 8 EVRM (dreigen te) worden aangetast; zie de klachten die hiervóór in onderdeel 2 al zijn aangevoerd – oordeelt het hof in rov. 59 ten onrechte, althans zonder toereikende motivering, dat de door de Staat getroffen en nog te treffen adaptatiemaatregelen niet (kunnen) meebrengen dat hij aan zijn verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM voldoet en niet kunnen afdoen aan de (door het hof aangenomen) verplichting van de Staat om de uitstoot van CO_2 sneller terug te brengen dan hij voornemens is. Juist omdat de Staat het niet in zijn macht heeft om klimaatverandering en opwarming van de aarde door mitigatiemaatregelen te beperken of tegen te gaan (zie hiervóór, subonderdeel 8.2.1), zijn immers, naar de Staat ook heeft aangevoerd,[65] adaptatiemaatregelen geëigende maatregelen ter voldoening aan de verplichtingen van de Staat, uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM, jegens de personen die zich binnen zijn rechtsmacht bevinden. Door hieraan voorbij te gaan heeft het hof miskend dat de adaptatiemaatregelen die de Staat treft (en nog zal treffen) wel degelijk – al dan niet in combinatie met de reeds door de Staat getroffen en voorgenomen mitigatiemaatregelen – (kunnen) meebrengen dat de Staat daarmee aan zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM voldoet, althans heeft het hof niet behoorlijk gemotiveerd waarom, in weerwil van het voorgaande, het treffen van adaptatiemaatregelen door de Staat (al dan niet in combinatie met de door de Staat getroffen en voorgenomen mitigatiemaatregelen) niet kan meebrengen dat de Staat daarmee aan zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM voldoet.

8.2.3 Het hof is bij zijn oordeel in rov. 53 tot en met 76 voorts ten onrechte en zonder enige motivering voorbijgegaan aan het betoog van de Staat dat hij (naast de door hem in Nederland getroffen en te treffen mitigatie- en adaptatiemaatregelen) ook kennis beschikbaar stelt en (substantieel) financieel bijdraagt aan klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden, waarmee deze landen mitigatie- en adaptatiemaatregelen kunnen treffen.[66] Het hof had ook dit dienen te betrekken in zijn beoordeling of de Staat aan zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM voldoet: door mitigatiemaatregelen in andere landen te ondersteunen draagt de Staat immers evenzeer bij aan het beperken van de uitstoot van broeikasgassen (en daarmee aan het tegengaan van klimaatverandering en opwarming van de aarde) als door het beperken van de uitstoot in Nederland. Aldus heeft het hof hetzij miskend dat ook het verstrekken van (financiële en andere) ondersteuning aan andere landen waarmee die landen maatregelen kunnen treffen ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen

[65] Zie de conclusie van antwoord, § 7.1, 7.17-7.28, 10.4-10.7, 10.19; conclusie van dupliek, § 6.6-6.15, 6.24-6.30, 9.12; memorie van grieven, § 6.12-6.13, 7.1-7.11, 13.30-13.36, 13.37-13.40, 14.60, 14.71-14.73, 14.95, 14.104; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.61.
[66] Zie: conclusie van dupliek, § 6.32-6.34; memorie van grieven, § 6.4, 6.14-6.15, 8.1-8.4, 9.2, 14.45, 14.71, 14.75; pleitnota Staat in hoger beroep, § 3.4, 4.62.

van belang is, of althans kan zijn, bij de vraag of de Staat aan zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM ter zake van de gevaren van klimaatverandering voldoet, hetzij heeft het hof zijn oordeel niet naar behoren gemotiveerd door op het bedoelde betoog van de Staat in het geheel niet te responderen.

8.2.4 Om de in de subonderdelen 8.2.1 tot en met 8.2.3 genoemde redenen is eveneens onjuist en/of onbegrijpelijk 's hofs overweging in rov. 73 dat gekozen dient te worden voor maatregelen die wel veilig zijn, althans zo veilig mogelijk zijn, indien het hof hiermee zou hebben bedoeld dat uitsluitend mitigatiemaatregelen in Nederland (waartoe het door reductiebevel strekt) veilig, althans zo veilig mogelijk zijn om het risico op aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM gewaarborgde rechten van personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden, tegen te gaan en dat de Staat daarom alleen door het treffen van mitigatiemaatregelen (en niet (mede) door het treffen van andere maatregelen, zoals adaptatiemaatregelen en/of klimaatfinanciering en andere ondersteuning van andere landen bij het nemen van mitigatiemaatregelen) aan zijn verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM kan voldoen.

<u>De *wide margin of appreciation* van de Staat</u>

8.3 In het kader van zijn oordeel dat de Staat zijn verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM schendt door niet een emissiereductie van minimaal 25% per eind 2020 na te streven, overweegt het hof in rov. 74 dat op grond van zijn voorafgaande overwegingen ("op deze gronden") het beroep van de Staat op zijn *wide margin of appreciation* faalt. Dit oordeel en deze overwegingen van het hof berusten op een onjuiste rechtsopvatting en/of zijn onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd, om de hierna te vermelden redenen.

8.3.1 Het hof heeft noch in rov. 74, noch elders in zijn arrest (voldoende) inzicht geboden in zijn gedachtengang waarom de *wide margin of appreciation* die de Staat op grond van art. 2 en art. 8 EVRM toekomt (aldus ook het hof in rov. 42), niet in de weg staat aan de toewijzing van het door Urgenda gevorderde reductiebevel. Reeds hierom is het oordeel van het hof ter zake niet naar behoren gemotiveerd.

8.3.2 Voor zover het hof het beroep van de Staat op zijn *wide margin of appreciation* heeft verworpen op grond van de aanname dat een emissiereductie van minimaal 25% in Nederland per eind 2020 noodzakelijk is om de tweegradendoelstelling binnen bereik te houden, geldt dat die aanname onbegrijpelijk en/of onjuist is (zie de klachten die hiervóór in de onderdelen 4 tot en met 7 zijn aangevoerd) en (dus) de verwerping van het beroep van de Staat op zijn *wide margin of appreciation* niet kan dragen.

8.3.3 Voorts heeft het hof bij zijn verwerping van het beroep van de Staat op zijn *wide margin of appreciation* (opnieuw) miskend (zie eerder subonderdeel 1.3) dat deze *wide margin of appreciation* niet slechts betrekking heeft op de *keuze* van de maatregelen waarmee de Staat uitvoering geeft aan het door Urgenda gevorderde reductiebevel (vgl. rov. 42, 67, 68 en 74), maar zich mede uitstrekt (althans kan uitstrekken) tot het *moment waarop*, en het *tempo waarin*, maatregelen worden getroffen tegen een (reëel en onmiddellijk dreigend) gevaar voor aantasting van de door art. 2 en/of art. 8 EVRM gewaarborgde rechten. Dit geldt althans nu, zoals ook volgt uit hetgeen het hof in rov. 44 (derde bullet) overweegt, de risico's van klimaatverandering voor de inwoners van Nederland zich thans nog niet realiseren en, zoals de Staat ook heeft aangevoerd,[67] het de komende jaren nog mogelijk is om (verdere) maatregelen te treffen om de tweegradendoelstelling te bereiken (en aldus deze risico's tegen te gaan of zoveel mogelijk te beperken). Hierbij geldt voorts hetgeen hiervóór in subonderdeel 6.3 al is aangevoerd.

Het hof is bij zijn oordeel derhalve ook in dit opzicht uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting, althans heeft het hof niet toereikend gemotiveerd waarom de *wide margin of appreciation* van de Staat, in weerwil van het voorgaande, niet kan meebrengen dat de Staat mag kiezen voor een ander tempo c.q. ander tijdpad van emissiereductie dan door Urgenda in deze procedure wordt gevorderd.

8.3.4 Ook heeft het hof bij de verwerping van het beroep van de Staat op zijn *wide margin of appreciation* miskend dat deze *wide margin of appreciation* tevens (een bepaalde mate van) *beoordelingsruimte* aan de Staat laat ten aanzien van de vraag welke conclusies aan wetenschappelijke rapporten zoals die van het IPCC verbonden moeten worden. Bovendien, dan wel althans, heeft de Staat op grond van de hem toekomende *wide margin of appreciation* de ruimte om, (ook) op grond van politieke en/of beleidsmatige afwegingen, te bepalen voor welke van de in dergelijke rapporten geschetste scenario's gekozen moet worden. In dit verband geldt dat de Staat heeft aangevoerd dat het IPCC (onder meer in rapport AR5) meerdere reductiepaden schetst om de tweegradendoelstelling te bereiken, waarbij de Staat tevens heeft uiteengezet op welke (politieke en/of beleidsmatige) gronden hij voor een bepaald reductiepad heeft gekozen, een pad dat overigens geheel in lijn is met de reductiedoelstellingen in EU-verband (zie eerder subonderdelen 5.4 en 5.6).[68] Hierbij geldt voorts hetgeen hiervóór in subonderdeel 6.3 al is aangevoerd.

Door te oordelen dat de Staat zich (niettemin) niet op de hem toekomende *wide margin of appreciation* kan beroepen is het hof ook in dit opzicht uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting, althans heeft het hof niet toereikend gemotiveerd waarom de *wide margin of appreciation* van de Staat, in weerwil van het voorgaande, niet kan meebrengen dat de Staat mag kiezen voor een ander tempo c.q. ander

[67] Zie: conclusie van dupliek, § 3.15-3.21, 5.1-5.2, 8.57; memorie van grieven, § 5.16-5.28, 6.48-6.54, 12.4-12.10, 12.24, 12.40; het stuk van de Staat getiteld "Beantwoording vragen brief 30 april 2018", antwoord op vraag 3; pleitnota Staat in hoger beroep, § 2.13, 4.54-4,56, 4.59.
[68] Zie: conclusie van antwoord, § 6.12-6.38; conclusie van dupliek, § 4.1-4.10; memorie van grieven, § 1.4, 1.17, 5.14, 5.16-5.28, 9.4-9.29, 12.4-12.12, 12.24, 12.37-12.40, 13.8-13.10, 15.8-15.21; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.55-4.59.

tijdpad van emissiereductie dan door Urgenda in deze procedure wordt gevorderd. Om de in de subonderdelen 4.1 tot en met 4.8 al vermelde redenen kan een toereikende motivering op dit punt overigens (ook) niet worden gevonden in hetgeen het hof in rov. 48 en 49 heeft overwogen over de verschillende reductiescenario's die zijn neergelegd in IPCC-rapport AR5.

8.3.5 Blijkens rov. 71 heeft het hof, bij zijn uiteindelijke oordeel dat de Staat zijn verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM schendt door niet een emissiereductie van minimaal 25% per eind 2020 na te streven, mede acht geslagen op de maatschappelijke kosten, meer in het bijzonder op het gegeven dat naarmate er later wordt ingezet op reductie, er op een later tijdstip aanzienlijk verdergaande (en dus naar het oordeel van het hof kennelijk: kostbaarder en/of ingrijpender) maatregelen moeten worden genomen.

Ook met dit oordeel miskent het hof de *wide margin of appreciation* die in dit verband aan de Staat toekomt. Binnen die *margin of appreciation* valt immers ook (althans in beginsel) de afweging of de emissiereductie direct c.q. lineair, dan wel later en dan sneller, moet worden bereikt mede in verband met de aan de verschillende paden verbonden (maatschappelijke en andere) kosten en de vereiste *fair balance* en/of proportionaliteit (waarover hierna subonderdeel 8.4). Daarbij geldt dat de Staat gemotiveerd heeft uiteengezet waarom het door Urgenda gevorderde reductietijdpad niet (zonder meer) kosteneffectiever is dan het door de Staat gekozen tijdpad en dat – integendeel zeer hoge (maatschappelijke en andere) kosten verbonden zijn aan de (aanvullende) maatregelen die noodzakelijk zijn om een verdergaande emissiereductie in Nederland in 2020 (zoals door de rechtbank en het hof bevolen) te bewerkstelligen.[69] Hierbij geldt voorts hetgeen hiervóór in subonderdeel 6.3 al is aangevoerd.

Door te oordelen dat de Staat zich (niettemin) niet op de hem toekomende *wide margin of appreciation* kan beroepen is het hof ook in dit opzicht uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting, althans heeft het hof niet toereikend gemotiveerd waarom de *wide margin of appreciation* van de Staat, in weerwil van het voorgaande, niet kan meebrengen dat de Staat mag kiezen voor een ander tempo c.q. ander tijdpad van emissiereductie dan door Urgenda in deze procedure wordt gevorderd.

Overigens is 's hofs oordeel in rov. 71 ook innerlijk tegenstrijdig met hetgeen het hof eerder in zijn arrest heeft overwogen, en ook daarom onbegrijpelijk. In 's hofs oordeel in rov. 71 ligt immers besloten dat er (wel degelijk) meerdere reductiepaden zijn om de doelstellingen voor 2030 en 2050 te bereiken (vgl. ook de passage uit rapport AR5 die het hof in rov. 71 aanhaalt, waaruit volgt dat er ook bij een aanvankelijk trager reductietempo nog steeds "options" overblijven om de uiteindelijke tweegradendoelstelling te bereiken, zij het dat deze dan beperkter worden; vgl. voorts rov. 13), terwijl het hof eerder in rov. 47 tot en met 52 juist heeft aangenomen dat een reductie van ten minste 25% per eind 2020 *noodzakelijk* is (en de enige mogelijkheid is) om de tweegradendoelstelling te kunnen bereiken.

[69] Zie: memorie van grieven, § 5.29-5.33, 9.4-9.29, 12.12, 13.7-13.10, 14.132-14.139, 14.165-14.166, 15.15; pleitnota Staat in hoger beroep, § 4.59.

8.3.6 Hetgeen in de voorgaande subonderdelen is aangevoerd geldt ook voor zover het hof het beroep van de Staat op zijn *wide margin of appreciation* en het (daarmee samenhangende) betoog van de Staat waarom hij op politieke en/of beleidsmatige gronden heeft gekozen (en heeft mogen kiezen) voor een ander reductiepad om de tweegradendoelstelling te bereiken dan Urgenda voorstaat, heeft bedoeld te verwerpen in rov. 67 en/of 69, waar het hof onder meer overweegt dat het betoog van de Staat dat het aan hem is om ter zake de beleidskeuzes te maken reeds moet worden verworpen omdat er sprake is van schending van mensenrechten en het door Urgenda gevorderde reductiebevel voldoende ruimte laat om in te vullen op welke wijze de Staat daaraan invulling geeft. Ook hiermee miskent het hof dat de *wide margin of appreciation* – die onderdeel vormt van art. 2 en art. 8 EVRM, waarop het hof zich bij zijn oordeel baseert – meebrengt dat de Staat, zoals in de subonderdelen 8.3.3 tot en met 8.3.5 is aangevoerd, de ruimte heeft om te kiezen voor een ander tempo van reductie c.q. een ander reductiepad om de tweegradendoelstelling te bereiken dan Urgenda in deze procedure vordert, althans heeft het hof – ook in rov. 67 en 69 – niet naar behoren gemotiveerd waarom die ruimte aan de Staat niet zou toekomen.

8.3.7 De verwerping van het beroep op de aan de Staat toekomende *wide margin of appreciation* kan niet worden gedragen door ’s hofs overweging in rov. 47 dat het “wenselijk” is om de reductie-inspanning zo vroeg mogelijk in te zetten. De beoordeling welk tempo van reductie (het meest) wenselijk is valt immers (bij uitstek) binnen de aan de Staat toekomende *wide margin of appreciation* en de belangenafweging die de Staat, zoals in de voorgaande subonderdelen aangevoerd, in dat verband mag maken, terwijl ook overigens ’s hofs overweging in rov. 47 onjuist en/of onbegrijpelijk is om de in de subonderdelen 5.1 tot en met 5.6 al vermelde redenen.

8.3.8 Hetgeen in de voorgaande subonderdelen is aangevoerd geldt nog te meer nu het hof, zoals in de klachten van onderdeel 2 al is aangevoerd, heeft nagelaten om vast te stellen welke concrete risico’s specifieke (groepen van) personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden binnen welk concreet tijdsbestek zullen lopen op aantasting van de door art. 2 dan wel art. 8 EVRM gewaarborgde rechten. Nu het hof hierover niets (concreets) heeft vastgesteld valt eens te minder in te zien dat het buiten de *wide margin of appreciation* die de Staat in verband met zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM toekomt, zou vallen dat de Staat kiest over een ander reductiepad c.q. reductietempo dan Urgenda in deze procedure vordert.

Geen (kenbare) proportionaliteits- en/of *fair balance*-toets

8.4 Het hof heeft bovendien bij zijn oordeel in rov. 53 tot en met 76 ten onrechte nagelaten om (kenbaar) te toetsen of is voldaan aan (i) het vereiste dat positieve

verplichtingen die uit art. 2 en/of art. 8 EVRM worden afgeleid geen onmogelijke of disproportionele last op de overheid mogen leggen (zie rov. 42) en/of (ii) het vereiste van een *fair balance* tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel is voldaan (zie hiervóór subonderdeel 1.2: bij de beoordeling van de door de Staat te vergen maatregelen is voorts van belang of daarmee een *fair balance* wordt getroffen tussen de belangen van het betrokken individu en de (maatschappelijke, economische en andere) belangen van de samenleving als geheel). Dit geldt althans (en in ieder geval) voor zover het gaat om aantasting van het recht op gezinsleven (zoals gewaarborgd door art. 8 EVRM) als gevolg van een aantasting van het milieu).

Het hof is dan ook, door geen (kenbare) proportionaliteits- en/of *fair balance*-toets uit te voeren, hetzij uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting, hetzij heeft het zijn oordeel (ook in dit opzicht) niet naar behoren gemotiveerd. Het hof had in dit kader in zijn motivering in elk geval aandacht moeten besteden aan de stellingen die de Staat heeft aangevoerd met betrekking tot (i) het uiterst geringe effect van een verdergaande emissiereductie in Nederland in 2020 (zoals door de rechtbank en het hof bevolen) voor de klimaatverandering en opwarming van de aarde als zodanig,[70] en (ii) de zeer hoge (maatschappelijke en andere) kosten die verbonden zijn aan de maatregelen die noodzakelijk zijn om een verdergaande emissiereductie in Nederland in 2020 (zoals door de rechtbank en het hof bevolen) te bewerkstelligen.[71] Uit die stellingen volgt immers dat een disproportionele, althans geen redelijke verhouding bestaat tussen de van de Staat verlangde emissiereductiemaatregelen en het effect daarvan voor individuen, en de belangen van de samenleving als geheel, althans valt in het licht van die stellingen zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet in te zien dat hiertussen wel een redelijke verhouding zou bestaan.

Het voorgaande geldt overigens nog te meer nu het hof, zoals in de klachten van onderdeel 2 al is aangevoerd, heeft nagelaten om vast te stellen welke concrete risico's specifieke (groepen van) personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden binnen welk concreet tijdsbestek zullen lopen op aantasting van de door art. 2 dan wel art. 8 EVRM gewaarborgde rechten. Nu het hof hierover niets (concreets) heeft vastgesteld valt eens te minder in te zien dat de in deze procedure van de Staat verlangde reductiemaatregelen (mede gelet op de zeer hoge kosten en het uiterst beperkte effect daarvan) niet in een disproportionele verhouding, althans in een redelijke verhouding staan tot het daarmee te bereiken resultaat.

<u>Waterbedeffect</u>

8.5 In rov. 55 en 56 verwerpt het hof het beroep van de Staat op het 'waterbedeffect', dat optreedt als Nederland een maatregel neemt waarmee broeikasgasemissies die onder het ETS-systeem vallen, worden gereduceerd. Dit oordeel is om de navolgende redenen rechtens onjuist en/of onvoldoende (begrijpelijk) gemotiveerd, en kan derhalve niet 's hofs slotsom dragen dat op de Staat de positieve verplichting rust om

[70] Zie de stellingen van de Staat die hiervóór in voetnoten 22 en 64 zijn vermeld.
[71] Zie de stellingen van de Staat die hiervóór in voetnoot 69 zijn vermeld.

in Nederland een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 te bewerkstelligen.

8.5.1 Indien 's hofs beslissing in rov. 55 en 56 aldus moet worden begrepen dat lidstaten van de Europese Unie maatregelen kunnen nemen die het aantal aan ondernemingen op hun grondgebied toegekende ETS-rechten beperken, is zijn beslissing rechtens onjuist. Naar de Staat ook heeft aangevoerd,[72] zal het pas na omzetting van Richtlijn 2018/410 mogelijk zijn om emissierechten uit de markt te nemen indien kolencentrales worden gesloten. Weliswaar kunnen, naar de Staat ook heeft betoogd,[73] maatregelen worden genomen om de vermindering van uitstoot van broeikasgassen door ondernemingen te stimuleren of af te dwingen, maar dat neemt niet weg dat de ondernemingen die de gevolgen van die maatregelen ondervinden en minder uitstoten, over hetzelfde aantal ETS-rechten blijven beschikken en die ook (bij overschot) elders op de Europese (ETS)-markt kunnen verhandelen. Anders dan het hof heeft overwogen, is het derhalve niet aan andere lidstaten om te beslissen over de maximale invulling van de ETS-ruimte omdat de invulling daarvan geheel door de Europese Commissie wordt bepaald. Een lidstaat kan derhalve thans (tot de omzetting van Richtlijn 2018/410) omtrent de toekenning of het intrekken van ETS-rechten geen beslissingen nemen en in zoverre heeft een dergelijke lidstaat derhalve ook geen zeggenschap over de (maximale invulling van) de toekenning van ETS-rechten.

8.5.2 's Hofs oordeel in rov. 56 dat Urgenda bovendien heeft aangevoerd dat zich geen 'waterbedeffect' kan voordoen vanwege het overschot aan ETS-rechten en het dempende effect in de tijd van de 'Market Stability Reserve' en dat de Staat deze rapporten niet heeft betwist, is onbegrijpelijk voor zover het hof daarop mede zijn beslissing heeft gebaseerd dat het 'waterbedeffect' zich niet zal voordoen. De Staat heeft immers onder verwijzing naar Richtlijn 2018/410 aangevoerd dat de Europese Unie maatregelen neemt om dit overschot te beperken.[74] Het nemen van deze maatregelen geschiedt immers juist om het waterbedeffect tegen te gaan[75] en niet, althans niet zonder meer, valt dan ook in te zien waarom dergelijke maatregelen nodig zouden zijn indien sprake zou zijn van een probleem dat zich in de praktijk niet voordoet. Bovendien heeft de Staat gewezen op verschillende rapporten die het bestaan van het 'waterbedeffect' onderschrijven in verband waarmee hij heeft onderbouwd dat ook de 'Market Stability Reserve' dit probleem niet zal oplossen.[76]

Voorts is onbegrijpelijk waarom het hof betekenis heeft toegekend aan het dempende effect van de 'Market Stability Reserve'. Ook indien in cassatie uitgangspunt zou moeten zijn dat dit dempende effect zich inderdaad voordoet, valt, naar de Staat ook heeft betoogd,[77] niet, althans niet zonder meer, in te zien dat het 'waterbedeffect' zich niet (meer) zal voordoen en waarom deze omstandigheid derhalve van belang is

[72] Pleitnota Staat in hoger beroep, § 2.26.
[73] Memorie van grieven, § 9.19-9.21 en 13.27; pleitnota Staat in hoger beroep, § 2.28.
[74] Memorie van grieven, § 13.27; pleitnota Staat in hoger beroep, § 2.26 en 3.7-3.10.
[75] Zie ook pleitnota Staat in hoger beroep, § 3.9-3.10.
[76] Memorie van grieven, § 6.37-6.40.
[77] Memorie van grieven, § 6.40.

in verband met 's hofs overweging dat de Staat de stelling van Urgenda onvoldoende heeft betwist dat het 'waterbedeffect' zich niet kan voordoen. Uit de stellingen van Urgenda met betrekking tot de 'Market Stability Reserve' blijkt nu immers juist dat dit effect zich daadwerkelijk voordoet maar mogelijk kan worden gedempt.

Voorzorgsbeginsel geen zelfstandige grondslag voor positieve verplichtingen Staat

8.6 In rov. 63 en rov. 73 refereert het hof aan het voorzorgsbeginsel. Daarbij overweegt het hof in rov. 73 dat de Staat "mede op grond van het voorzorgsbeginsel" dient te kiezen voor maatregelen die "wel veilig zijn, althans zo veilig mogelijk zijn" .

Mocht het hof met deze verwijzingen naar het door het EHRM aanvaarde voorzorgsbeginsel hebben bedoeld dat dit beginsel een zelfstandige grondslag vormt (of kan vormen) voor de positieve verplichtingen die de Staat in zijn arrest aan art. 2 en/of art. 8 EVRM heeft ontleend (meer concreet de verplichting om een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 te bewerkstelligen), dan geeft dat oordeel blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Het hof miskent in dat geval dat het door het EHRM aanvaarde voorzorgsbeginsel geen zelfstandige grondslag voor het aannemen van positieve verplichtingen van de Staat op grond van art. 2 en/of art. 8 EVRM kan vormen (noch een zelfstandige grondslag voor het aannemen van onrechtmatig handelen van de Staat), maar uitsluitend een rol kan spelen bij de invulling van de positieve verplichtingen van de Staat uit hoofde van deze bepalingen en dat, naar het in rov. 43 en 45 ook heeft onderkend, voor het aannemen van zodanige positieve verplichtingen eerst plaats is indien een reële en onmiddellijke dreiging bestaat van het verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven van (specifieke groepen van) personen die zich binnen de rechtsmacht van de Staat bevinden.

Relativiteit

8.7 In rov. 65 overweegt het hof, ten aanzien van het beroep van de Staat op het ontbreken van relativiteit in de zin van art. 6:163 BW, dat het in deze procedure om een bevelsactie gaat en niet om een schadevergoedingsactie. De geschonden normen (art. 2 en 8 EVRM) strekken volgens het hof wel degelijk ter bescherming van (de achterban van) Urgenda.

8.7.1 Indien 's hofs beslissing in rov. 65 aldus moet worden begrepen dat niet aan het vereiste van art. 6:162 BW behoeft te worden voldaan dat jegens een ander onrechtmatig moet worden gehandeld indien een op art. 6:162 BW gebaseerd bevel wordt uitgesproken, is die beslissing rechtens onjuist. Er moet immers blijkens art. 6:162 BW jegens een ander een onrechtmatige daad worden gepleegd. Indien art. 2 en 8 EVRM niet de belangen (van de achterban) van Urgenda beschermen, zal jegens (de achterban van) Urgenda geen onrechtmatige daad worden gepleegd en is daarmee ook het uitspreken van een op een onrechtmatige daad gebaseerd bevel niet mogelijk.

8.7.2 ’s Hofs beslissing in rov. 65 dat art. 2 en art. 8 EVRM strekken ter bescherming van de belangen (van de achterban) van Urgenda is rechtens onjuist althans onbegrijpelijk.

Indien ’s hofs beslissing in rov. 65 aldus moet worden begrepen dat ook jegens Urgenda zelf sprake is van een schending van art. 2 en/of art. 8 EVRM, is zijn beslissing rechtens onjuist. Het hof heeft immers in rov. 36 beslist dat Urgenda ontvankelijk is in haar vordering omdat zij op de voet van art. 3:305a BW de belangen van Nederlandse ingezetenen behartigt. Het hof heeft vervolgens op die voet beoordeeld of sprake is van een schending van art. 2 en/of art. 8 EVRM. Art. 2 en 8 EVRM beschermen niet de belangen van Urgenda zelf en jegens haar kan van schending van art. 2 en/of art. 8 EVRM geen sprake zijn. Het hof heeft een dergelijke schending ten opzichte van Urgenda ook niet vastgesteld.

Indien ’s hofs beslissing in rov. 65 aldus moet worden begrepen dat art. 2 en art. 8 EVRM strekken ter bescherming van de belangen van de achterban van Urgenda, is zijn beslissing eveneens rechtens onjuist, althans onbegrijpelijk gelet op hetgeen hiervóór in de subonderdelen 2.3 en 2.6 is aangevoerd. Daarin is immers uiteengezet dat de achterban van Urgenda in het onderhavige geval aan die artikelen geen, althans niet zonder meer, bescherming kan ontlenen nu het hof nader had moeten onderzoeken welke specifieke voor menselijke bewoning vatbare gebieden (in Nederland) zullen worden getroffen door welke in rov. 44 (met name derde bullet) genoemde gevolgen van klimaatverandering, althans voor welke specifieke (groepen van) individuen binnen de achterban van Urgenda mogelijke schendingen van art. 2 en/of art. 8 EVRM zullen plaatsvinden en op welke wijze. Eerst indien het hof dat zou hebben vastgesteld, kon het beslissen dat jegens (welke (groepen van) individuen binnen) de achterban van Urgenda onrechtmatig is gehandeld.

<u>Overige overwegingen</u>

8.8 Aan hetgeen hiervóór in de klachten van dit onderdeel is aangevoerd kunnen niet afdoen ’s hofs overwegingen in rov. 66:

(i) dat de Staat al langer op de hoogte is van de ernst van het klimaatprobleem,
(ii) dat de Staat tot 2011 zijn beleid op een reductie van 30% had gericht, en
(iii) dat Nederland als hoogontwikkeld land heeft geprofiteerd van fossiele brandstoffen en nog steeds een hoge uitstoot per hoofd van de bevolking heeft en daarom zijn verantwoordelijkheid moet nemen (zoals ook uitgesproken in het VN-Klimaatverdrag en het Akkoord van Parijs).

Aan deze omstandigheden komt immers geen betekenis toe bij de vraag of de door de Staat in verband met het klimaatrisico reeds getroffen (en voorgenomen/nog te treffen) maatregelen meebrengen dat hij aan zijn verplichtingen uit art. 2 en/of art. 8 EVRM voldoet, bij de invulling van de *wide margin of appreciation* die de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM toekomt, bij de in dit verband te verrichten *fair*

balance-toets en beoordeling van de proportionaliteit van de te vergen maatregelen en bij de vraag of overige omstandigheden waarop de Staat heeft gewezen in de weg staan aan het aannemen van een positieve verplichting van de Staat om een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 te bewerkstelligen.

Ten aanzien van omstandigheid (ii) geldt voorts dat 's hofs oordeel over de (kennelijke) betekenis van het feit dat de Staat tot 2011 zijn beleid op een reductie van 30% had gericht (zoals ook neergelegd in rov. 52) rechtens onjuist en/of onbegrijpelijk is om de redenen die in subonderdeel 5.5 al zijn vermeld. Ten aanzien van omstandigheid (iii) geldt voorts dat de Staat zijn verantwoordelijkheid in verband met het klimaatprobleem ook neemt, nu de Staat zijn verplichtingen uit hoofde van internationale overeenkomsten en EU-regelgeving heeft nageleefd, nog steeds naleeft en ook zal blijven naleven (zie hiervóór subonderdelen 5.4 en 5.6).

Indien het hof aan de hiervóór genoemde omstandigheden (i), (ii) en/of (iii) toch betekenis heeft toegekend is het hof derhalve hetzij uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting, hetzij heeft het hof niet naar behoren gemotiveerd waarom en in welk opzicht aan deze omstandigheden bij de in de klachten van dit onderdeel aan de orde gestelde vragen betekenis zou toekomen.

8.9 In rov. 72 overweegt het hof dat de Staat zich niet kan "verschuilen achter de reductiedoelstelling van 20% in 2020 in EU-verband" en laat het bij zijn oordeel voorts meewegen dat de Staat tot 2011 is uitgegaan van een reductie per 2020 van 25% tot 40% (met een concreet beleidsdoel van 30% tegen dat tijdstip) en dat deze doelstelling na 2011 is teruggebracht tot 20% in EU-verband. Om de redenen die in de subonderdelen 5.5 en 5.6 al zijn aangevoerd zijn 's hofs overwegingen ter zake van de reductiedoelstelling in EU-verband en de eerdere (tot 2011 gehanteerde) beleidsdoelstelling van de Staat (ook neergelegd in rov. 52) onbegrijpelijk en/of rechtens onjuist; zij kunnen daarom ook niet 's hofs oordeel dragen dat de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM de positieve verplichting heeft om een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 te bewerkstelligen.

8.10 In rov. 73 overweegt het hof dat het (op grond van de voorafgaande overwegingen) van oordeel is dat de Staat zijn op de artikelen 2 en 8 EVRM gebaseerde zorgplicht schendt door niet per eind 2020 ten minste 25% te willen reduceren. Een reductie van 25% moet volgens het hof als een minimum worden beschouwd, waarbij recente inzichten over een nog verdergaande reductie in verband met de 1,5ºC-doelstelling nog *buiten beschouwing zijn gelaten*. Uit (de opbouw van) het bestreden arrest, de daarin door het hof gevolgde gedachtegang en genoemde overweging van het hof in rov. 73, moet worden afgeleid dat het hof de vaststelling/invulling van de (inhoud van de) zorgplicht van de Staat en de vaststelling van de schending van die zorgplicht heeft gebaseerd op de gevolgen (verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven voor de huidige generatie ingezetenen van Nederland) van een gevaarlijke klimaatverandering als gevolg van een mondiale temperatuurstijging van 2ºC (of meer) (het niet halen van de tweegradendoelstelling) en niet op de (beweerdelijke)

gevolgen (verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven voor de huidige generatie ingezeten van Nederland) van een gevaarlijke klimaatverandering als gevolg van een mondiale temperatuurstijging van 1,5ºC (of meer, maar minder dan 2ºC). Indien en voor zover echter zou moeten worden aangenomen dat het hof in rov. 3.5, 44, 50 en 73 - blijkens zijn verwijzing naar een "veilige" temperatuurstijging van niet meer dan 1,5ºC en de zeer grote gevaren van een hogere stijging - de vaststelling/invulling van de (inhoud van de) zorgplicht van de Staat en de vaststelling van de schending van die zorgplicht wél (mede) zou hebben gebaseerd op de (beweerdelijke) gevolgen (verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven voor de huidige generatie ingezetenen van Nederland) van een mondiale temperatuurstijging van 1,5ºC (of meer, maar minder dan 2ºC), is het oordeel van het hof dat de Staat zijn op art. 2 en/of art. 8 EVRM gebaseerde zorgplicht schendt door niet per eind 2020 ten minste 25% te willen reduceren niet naar behoren gemotiveerd. Het hof is immers niet, althans onvoldoende specifiek, ingegaan op de vraag wat de gevolgen van een mondiale temperatuurstijging van 1,5ºC (of meer, maar minder dan 2ºC) zouden zijn, laat staan wat de gevolgen zouden zijn voor de huidige generatie ingezetenen van Nederland, heeft ook onvoldoende duidelijk gemaakt wat in dit verband onder een "veilige" temperatuurstijging moet worden verstaan en is ook niet, althans onvoldoende specifiek, ingegaan op de vraag welke reductiedoelstellingen, reductiepercentages en reductiepaden noodzakelijk zouden zijn om een dergelijke mondiale temperatuurstijging te voorkomen.

8.11 Gegrondbevinding van een of meer van de klachten die in dit onderdeel zijn aangevoerd, brengt tevens mee dat de (voortbouwende) overwegingen van het hof in rov. 70, 75, 76 en het dictum van zijn arrest niet in stand kunnen blijven. Hetzelfde geldt voor rov. 44, 45 en 53, indien daarin reeds het oordeel van het hof besloten ligt dat de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM de positieve verplichting heeft om een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 te bewerkstelligen.

Onderdeel 9: het gevorderde en toegewezen reductiebevel komt neer op een (niet toelaatbaar) bevel tot wetgeving (rov. 67 tot en met 70 en dictum)

9 In rov. 67 tot en met 69, in het bijzonder in rov. 68, verwerpt het hof het standpunt van de Staat dat het door de rechtbank uitgesproken reductiebevel materieel neerkomt op een (niet toelaatbaar) bevel tot wetgeving. Het hof baseert zijn verwerping van dit standpunt van de Staat er in rov. 68 op dat:

(i) de vordering van Urgenda niet strekt tot het tot stand brengen van (formele of materiële) wetgeving, zodat de Staat de volledige vrijheid houdt om te bepalen op welke wijze hij aan het bevel uitvoering geeft;
(ii) indien al moet worden geoordeeld dat uitvoering van het opgelegde bevel slechts mogelijk is door het tot stand brengen van (formele of materiële)

wetgeving, het bevel op geen enkele wijze de inhoud van die wetgeving voorschrijft; en

(iii) de Staat niet voldoende gemotiveerd heeft onderbouwd waarom uitvoering van het bevel slechts mogelijk is door het tot stand brengen van wetgeving en de stellingen van Urgenda onvoldoende heeft weerlegd.

Om de hierna te vermelden (en zo nodig mede in onderlinge samenhang te beschouwen) redenen berusten deze argumenten van het hof op een onjuiste rechtsopvatting en/of kunnen zij de verwerping van het bedoelde betoog van de Staat niet dragen. Ook overigens heeft het hof ten onrechte en/of zonder toereikende motivering geoordeeld dat het reductiebevel zoals door Urgenda gevorderd, kan worden toegewezen.

9.1 Met argument (i) miskent het hof dat ook indien Urgenda niet vordert dat de Staat wetgeving tot stand brengt, c.q. de vordering van Urgenda niet (expliciet) strekt tot het tot stand brengen van wetgeving, een reductiebevel zoals door Urgenda (wel) gevorderd niettemin niet kan worden toegewezen indien dit bevel door de Staat *feitelijk* niet kan worden uitgevoerd zonder (ook, naast eventuele andere maatregelen) wetgeving tot stand te brengen (zoals de Staat heeft aangevoerd dat in casu het geval is; zie ook hierna subonderdeel 9.3).

9.2 Met argument (ii) miskent het hof dat het toewijzen van een bevel tot wetgeving (dan wel van een bevel dat slechts kan worden uitgevoerd doordat ook wetgeving tot stand wordt gebracht, zoals de Staat heeft aangevoerd dat in casu het geval is; zie ook hierna subonderdeel 9.3) ook ontoelaatbaar is indien het de *inhoud* van die wetgeving niet voorschrijft.

9.3 Argument (iii) is onbegrijpelijk in het licht van de stellingen die de Staat heeft aangevoerd met betrekking tot de wijze(n) waarop voldoening aan het reductiebevel zoals door Urgenda gevorderd (en door de rechtbank toegewezen) kan worden bereikt.

De Staat heeft immers in hoger beroep gemotiveerd uiteengezet welke aanvullende maatregelen denkbaar zijn om aan het reductiebevel van de rechtbank te voldoen.[78] Vervolgens heeft de Staat erop gewezen dat voor veel van deze maatregelen een wijziging van de bestaande wet- en regelgeving noodzakelijk is.[79] Bovendien is voor deze maatregelen een politieke afweging c.q. een afweging van verschillende belangen (mede in het licht van de daaraan verbonden kosten en de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen) vereist.[80]

In het licht van deze stellingname van de Staat valt zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet in te zien dat voldoening aan het reductiebevel (volledig) mogelijk

[78] Zie de memorie van grieven, § 9.4-9.18 (onder verwijzing naar de als producties 46, 52 en 53 overgelegde rapporten van het PBL/ECN en het IBO).
[79] Zie voor deze stellingname van de Staat de memorie van grieven, § 15.15-15.17, onder verwijzing naar de in § 9 van de memorie van grieven besproken maatregelen (zie de voorgaande voetnoot).
[80] Zie de memorie van grieven, § 9.10, 15.2-15.3, 15.5, 15.9-15.17; zie hierover ook pleitnota Staat in hoger beroep, § 1.10-1.15, 1.18, 2.11, 2.21-2.23, 2.29.

zou zijn zonder het tot stand brengen van wetgeving en dat de Staat niet voldoende gemotiveerd zou hebben onderbouwd dat het reductiebevel slechts kan worden uitgevoerd door (ook) wetgeving tot stand te brengen, c.q. de Staat de stellingen van Urgenda op dit punt onvoldoende zou hebben weerlegd. Indien het hof de stellingen van de Staat in dit verband overigens aldus mocht hebben begrepen dat de Staat heeft aangevoerd dat *uitsluitend* door het tot stand brengen van wetgeving aan het reductiebevel kan worden voldaan (vgl. 's hofs overweging in rov. 68 dat de Staat niet voldoende gemotiveerd heeft onderbouwd waarom uitvoering van het bevel *"slechts mogelijk"* is door het tot stand brengen van wetgeving) heeft het hof een onbegrijpelijke uitleg aan die stellingen gegeven: de Staat heeft daarin immers onmiskenbaar aangevoerd dat in ieder geval een (aanzienlijk) deel van de denkbare aanvullende reductiemaatregelen wetgeving vereist, waardoor de Staat niet volledig aan het reductiebevel kan voldoen zonder (ook) wetgeving tot stand te brengen.

9.4 Het hof miskent met zijn oordeel in rov. 68 bovendien dat de rechter geen bevel aan de Staat kan opleggen – althans niet een bevel dat een zo specifiek resultaat voorschrijft als in casu het bevel tot het tot stand brengen van een emissiereductie van ten minste 25% eind 2020 – indien de uitvoering daarvan, c.q. het bereiken van dit resultaat, een afweging van belangen vergt die in zodanige mate samenvalt met afwegingen van politieke aard, dat zij niet van de rechter kan worden verlangd (vgl. HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:BK4549, *NJ* 2010/388, rov. 4.6.2). Dit geldt ook indien het bevel wordt gevorderd ter voldoening aan de verplichtingen van de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM.

Indien het hof het vorenstaande niet heeft miskend, heeft het zijn oordeel ter zake ontoereikend gemotiveerd. De Staat heeft immers aangevoerd (zie hiervóór, subonderdeel 9.3) dat voor (in ieder geval een aantal van) de aanvullende maatregelen die denkbaar zijn om aan het reductiebevel te voldoen, afwegingen van politieke aard noodzakelijk zijn. Ook hieruit volgt dat de rechter niet een reductiebevel zoals door Urgenda gevorderd kan toewijzen, althans valt zonder nadere motivering – die ontbreekt – niet in te zien dat dit in het onderhavige geval anders zou zijn.

9.5 Aan hetgeen in de klachten van de subonderdelen 9.1 tot en met 9.4 is aangevoerd kunnen niet afdoen 's hofs overwegingen in rov. 67 en 69 (i) dat de stellingen van de Staat over de machtenscheiding en de trias politica niet opgaan omdat er sprake is van schending van mensenrechten waardoor maatregelen zijn geboden en de rechter gehouden is rechtstreeks werkende verdragsbepalingen toe te passen, terwijl (ii) het bevel (volgens het hof) aan de Staat voldoende ruimte laat om in te vullen op welke wijze hij daaraan invulling geeft.

Ook indien de vordering is gebaseerd op schending van rechtstreeks werkende verdragsbepalingen (zoals in casu art. 2 en/of art. 8 EVRM) geldt immers dat een bevel dat strekt tot het tot stand brengen van wetgeving, althans dat uitsluitend kan worden uitgevoerd door (ook) wetgeving tot stand te brengen) en/of dat een belangenafweging van politieke aard vergt die niet van de rechter kan worden

verlangd, om de in de voorgaande subonderdelen genoemde redenen niet kan worden toegewezen. Daarnaast geldt dat bij een vordering die is gebaseerd op schending van positieve verplichtingen van de Staat uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM aan de Staat een *wide margin of appreciation* toekomt. Zoals hiervóór in de subonderdelen 8.3.1 tot en met 8.3.7 al is aangevoerd heeft het hof die *wide margin of appreciation* onvoldoende in acht genomen; om de daar aangevoerde redenen is het hof er ook in rov. 67 en 69 ten onrechte, althans onbegrijpelijkerwijs, van uitgegaan dat het reductiebevel de Staat in dit verband voldoende ruimte laat.

9.6 Gegrondbevinding van een of meer van de in dit onderdeel aangevoerde klachten brengt mee dat ook rov. 70 (voor zover het hof daarmee heeft voortgebouwd op zijn overwegingen in rov. 67 tot en met 69) niet in stand kan blijven. Ook de bekrachtiging van het (door de rechtbank uitgesproken) reductiebevel in het dictum van 's hofs arrest kan om de in de klachten van dit onderdeel vermelde redenen niet in stand blijven. Dit geldt ook indien het hof, anders dan in de onderdelen 1 tot en met 8 is aangevoerd, heeft kunnen oordelen dat de Staat in strijd handelt met zijn positieve verplichtingen uit hoofde van art. 2 en/of art. 8 EVRM door niet een emissiereductie van ten minste 25% per eind 2020 na te streven.

Op grond van dit middel vordert eiser vernietiging van het bestreden arrest met zodanige verdere beslissing als de Hoge Raad passend acht, met veroordeling van verweerster in de kosten van het geding, zulks met bepaling dat over die proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van de vijftiende dag na de datum van het te dezen te wijzen arrest.

behandeld door	K. Teuben, J.W.H. van Wijk en M.W. Scheltema
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	
fax	
e-mail	
zaaknr	11010037