

Heden, de  
ten verzoeken van

tweeduizend dertien,

1. Stichting Urgenda, gevestigd en kantoorhoudende te (1031 HD) Amsterdam aan de Distelweg 113,
2. [invullen volledige voornamen, achternamen en woonplaatsen van de eisende natuurlijke personen],

Allen in deze zaak woonplaats kiezende ten kantore van Paulussen Advocaten N.V., kantoorhoudende aan de Sint Pieterskade 26B te (6212 AD) Maastricht, van welk kantoor mr. R.H.J. Cox als advocaat optreedt,

heb ik,

**GEDAGVAARD:**

de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat der Nederlanden, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarvan de zetel is gevestigd te 's-Gravenhage, ex artikel 48 Rv mijn exploitatie doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, gevestigd te (2514 CV) 's-Gravenhage aan de Kazernestraat 52, en afschrift dezes latende aan:

**OM:**

op woensdag [datum], des voormiddags om [...] uur, niet in persoon, doch vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen ter openbare terechtzitting van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Haag, welke zitting alsdan en aldaar gehouden zal worden in één der zittingzalen van het gerechtshuis aan de Prins Clauslaan 60 te (2595 AJ) Den Haag;

**MET DE AANZEGGING:**

a) dat indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;

b) dat bij verschijning in het geding van de gedaagden een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;

c) dat de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: [www.kbvg.nl/griffierechtentabel](http://www.kbvg.nl/griffierechtentabel);

d) dat van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

1) een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel

2) een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

**TENEINDE:**

de hierna geformuleerde eis tegen zich te horen instellen op de gronden zoals in deze dagvaarding omschreven.

## **I. Indeling dagvaarding en toelichting**

De dagvaarding kent de navolgende indeling:

- I. Indeling dagvaarding en toelichting
- II. Inleiding
- III. Inzet van de procedure
- IV. Ontvankelijkheid van Stichting Urgenda
- V. De Klimaatwetenschap en het IPCC
- VI. De gevolgen van IPCC bevindingen voor Nederland en de EU
- VII. De doorwerking van de IPCC-bevindingen in de (inter)nationale politiek
- VIII. Schending van de door Nederland en de EU gestelde gevaarzettingnorm
- IX. Op koers naar een wereld van 4 graden opwarming
- X. Aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige (overheids)daad
- XI. De omvang van de Nederlandse emissies
- XII. Aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat naar internationaal recht
- XIII. Mensenrechtenschending (maatregelen, informatie en waarschuwing)
- XIV. De eis van een 40% reductie in 2020
- XV. Verweer van de Staat en weerlegging daarvan
- XVI. Bewijs
- XVII. Petitum

### Toelichting:

de bovenstaande hoofdstukindeling wordt gebruikt ten behoeve van de leesbaarheid van de dagvaarding en beoogt niet het integrale karakter van de dagvaarding aan te tasten. De dagvaarding dient als één integraal geheel van zeventien hoofdstukken te worden gezien die elkaar beïnvloeden en naar elkaar verwijzen; de dagvaarding kent geen afzonderlijke op zichzelf staande delen. Ook geldt dat, vanwege de internationale dimensies van klimaatverandering, de meeste wetenschappelijke en institutionele rapporten in het Engels zijn gesteld, reden waarom in de dagvaarding aangehaalde citaten noodgedwongen veelal in het Engels zijn weergegeven.

## II. Inleiding

1. Door met name de verbranding van fossiele brandstoffen, verandert de mens de chemische samenstelling van de atmosfeer. Door de toename van broeikasgassen in de atmosfeer warmen de atmosfeer, het landoppervlak, de zeeën en de ijsmassa's van de aarde langzaam op. Een groot deel van de stijging van de gemiddelde temperatuur aan het aardoppervlak van de afgelopen 100 jaar wordt veroorzaakt door deze toename van broeikasgassen in de atmosfeer. Het gaat hierbij om een totale stijging van ongeveer 0,8 graden Celsius.
2. Een stijging van 0,8 graden lijkt niet veel, maar ten opzichte van de pre-industriële gemiddelde temperatuur op aarde van ongeveer 15 graden is het aanzienlijk en de gevolgen daarvan zijn zichtbaar en merkbaar in de wereld, getuige onder meer de geconstateerde zeespiegelstijging en het smelten van het Noordpool zeeijs en de ijskappen van Groenland en Antarctica. Ook beginnen veranderingen in neerslaghoeveelheden en –patronen en de aantasting van ecosystemen en het verlies aan biodiversiteit zichtbaar te worden.
3. In de klimaatwetenschap wordt de causaliteit tussen de menselijke (antropogene) uitstoot van broeikasgassen en de opwarming van de aarde goed begrepen. Om het Planbureau van de Leefomgeving te citeren: *"Het is onomstotelijk vastgesteld dat sinds de industriële revolutie de aarde opwarmt, het land- en zee-ijs smelt, en de zeespiegel stijgt. Het is zeker dat de concentratie van CO<sub>2</sub> met bijna 40% is toegenomen sinds het begin van de industriële revolutie. Ook staat vast dat deze toename van CO<sub>2</sub> veroorzaakt is door menselijke activiteiten. Vanuit de natuurkunde is bekend dat broeikasgassen, waaronder CO<sub>2</sub>, de aarde doen opwarmen. Het is inmiddels zo goed als zeker dat een groot deel van de recente opwarming is veroorzaakt door de door de mens uitgestoten broeikasgassen."*<sup>1</sup>
4. Het klimaatsysteem reageert vertraagd op de verbranding van fossiele brandstoffen en de daarbij vrijkomende broeikasgassen. Het duurt 30 tot 50 jaar voordat uitgestoten broeikasgassen hun volledige opwarmende effect in de atmosfeer en op land bereiken. De toegenomen warmte heeft vervolgens nog honderden jaren invloed op de opwarming van de zeeën en de ijsmassa's als traagste opwarmende elementen

---

<sup>1</sup> PBL (Planbureau voor de Leefomgeving): "De Achtergrond van het Klimaatprobleem" van 14 januari 2013.

in het klimaatsysteem. Voor CO<sub>2</sub> (koolstofdioxide), dat 80% van alle door de mens uitgestoten broeikasgassen vormt, geldt bovendien dat dit na emissie als broeikasgas nog honderden, deels zelfs duizenden jaren in de atmosfeer actief blijft.

5. Er is thans dus sprake van een cumulatief opwarmend effect van historische en huidige CO<sub>2</sub>-emissies dat, kijkend naar een moment in de toekomst, versterkt zal worden met het opwarmend effect van de CO<sub>2</sub>-emissies die tussen nu en dat moment zullen plaatsvinden. De emmer met CO<sub>2</sub>-emissies is door de historische en huidige emissies overigens al ver gevuld. Het zijn echter de emissies van morgen en overmorgen, de emissies van de nabije toekomst, die bepalen of de emmer overloopt. Zij bepalen de uiteindelijke aard en ernst van de klimaatverandering en bepalen daardoor, zo zal blijken, tevens de aard van onze toekomst.
6. Door het cumulatief effect en de vertraagde reactie van het klimaatsysteem op broeikasgasemissies, zal de samenleving pas omstreeks 2050 de volledige opwarmende effecten van de huidige emissies op de atmosfeer en de landmassa ervaren, gelijk de volle effecten nu nog slechts worden ervaren van de emissies die tot circa 1980 hebben plaatsgevonden. Dit is een belangrijk gegeven want het betekent dat zelfs in het geval de mensheid met onmiddellijke ingang geen fossiele energie meer zou verbranden, de emissies van de afgelopen decennia de aarde verder zullen doen opwarmen. Vanwege de zeer omvangrijke en historisch hoge broeikasgasemissies van de afgelopen decennia - de decennia van grote economische groei wereldwijd - is een additionele opwarming van 0,6 graden (bovenop de reeds bereikte 0,8 graden) volgens de wetenschap nu al niet meer te voorkomen.
7. Het zal duidelijk zijn dat de transformatie van een wereldwijde samenleving die draait op de verbranding van fossiele energie, naar een samenleving die (bijna) volledig zal moeten worden voorzien van alternatieve duurzame energie, niet in een dag, maand, jaar of zelfs een decennium voltooid zal zijn. Met een dergelijke wereldwijde transformatie zullen, zelfs als deze met grote focus en inspanning wordt uitgevoerd, vele decennia gemoeid zijn. Er zal dus noodgedwongen in deze overgangsfase naar een duurzame energievoorziening nog lange tijd fossiele energie verbrand (moeten) worden. De emissies die daarvan het gevolg zijn, zullen bijdragen aan een verdere opwarming van de aarde bovenop de reeds vastgestelde 0.8 en additioneel geprognosticeerde 0.6 graden Celsius. De samenleving kent dus als het ware

eenzelfde vertraging op veranderende input als het klimaatsysteem zelf en vanwege beide traagheden is een forse additionele opwarming bovenop de huidige opwarming een gegeven.

8. De negatieve gevolgen van de opwarming die niet meer kan worden voorkomen zijn reeds aanzienlijk. Het is om deze reden dat CO<sub>2</sub> in 2009 in de Verenigde Staten, door een besluit van het federale milieuagentschap Environmental Protection Agency (EPA), als "*air pollutant*" is aangewezen<sup>2</sup> (**productie 1**), een besluit dat in 2012 onherroepelijk is geworden nadat het zonder succes tot in hoogste rechterlijke instantie was aangevochten door de fossiele industrie. Volgens EPA volgt uit de klimaatwetenschap dat CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen zoals methaangas, via de veranderingen in het klimaat die ze veroorzaken, de gezondheid van huidige en toekomstige generaties aantasten. Die aantasting van de gezondheid en het leven gebeurt volgens EPA onder meer door de negatieve gezondheidseffecten van de veranderende luchtkwaliteit, de oplopende temperaturen, de toename van weersextremen (stormen, hittegolven, droogtes, (bos)branden, overstromingen), de toename van infectieziekten, de zeespiegelstijging, de aantasting en het verlies van ecosystemen en van flora en fauna, de risico's voor de bosbouw en de drinkwatervoorziening en de risico's voor de voedselproductie. Bij de aanwijzing van CO<sub>2</sub> als "*air pollutant*" heeft EPA tevens internationale klimaateffecten betrokken zoals de toename van misoogsten in andere delen van de wereld nu dergelijke wereldwijde klimaateffecten volgens EPA, vanwege de globalisering en de onderlinge afhankelijkheid van landen met betrekking tot onder meer de voedselproductie, ook de gezondheid van de Amerikaanse staatsburger raken. Al deze effecten van klimaatverandering tasten de veiligheid, het welzijn en de gezondheid van de Amerikaanse samenleving aan en naarmate de tijd verstrijkt zullen deze negatieve effecten steeds ernstiger worden, aldus EPA.
9. De bevindingen van EPA over de gevolgen van klimaatverandering nu en in de toekomst voor de burgers van de Verenigde Staten, wijken niet of nauwelijks af, zo zal verderop in deze dagvaarding blijken, van de bevindingen van de EU Commissie over de gevolgen van klimaatverandering voor de burgers van Europa, zoals kenbaar uit het Groenboek Klimaatadaptatie (2007) (**productie 2**) en het Witboek

---

<sup>2</sup> Besluit van 15 december 2009, Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse gases Under Section 202a) of the Clean Air Act.

Klimaatadaptatie (2009) (**productie 3**) van de EU Commissie. Evenmin wijken deze af van de bevindingen van de Nederlandse regering, die de bevindingen van het EU Groen- en Witboek (na toetsing door het Planbureau voor de Leefomgeving) heeft onderschreven (**productie 4**). Vergelijkbare bevindingen voor Nederland zijn ook gedaan door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer in haar rapport "Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid" uit 2012 (**productie 5**).

10. De samenleving zal zich dus noodgedwongen op de aanzienlijke gevolgen van de niet meer vermijdbare klimaatverandering moeten voorbereiden en zich daartegen door middel van adaptatiemaatregelen zien te beschermen. Verdere opwarming van de aarde dient echter zo snel en zoveel mogelijk te worden gestopt om zogenaamde gevaarlijke klimaatverandering te vermijden. Voorkomen moet worden dat de cumulatie van CO<sub>2</sub> in de atmosfeer ertoe leidt dat de temperatuur zo hoog wordt dat het klimaatveranderingsproces accelereert en het klimaat in periode van decennia veranderingen ondergaat die normaliter millennia in beslag nemen. De temperatuur mag bijvoorbeeld niet zodanig snel en ver oplopen dat de in de permafrost opgeslagen hoeveelheden methaangas massaal aan de atmosfeer worden vrijgegeven. Dat zou in korte tijd tot een aanzienlijke versnelling van de opwarming leiden en op een dergelijke abrupte verandering van het klimaat kan de mensheid noch de natuur zich instellen. Een dergelijke acceleratie leidt dus tot een gevaarlijke situatie voor beiden. Gevaarlijke klimaatverandering zal tot grote sociale, economische en ecologische ontwrichting leiden en het voortbestaan van een aanzienlijk deel van het menselijk en ander leven op aarde zal in dat geval in het geding zijn. Als het om klimaatbeleid gaat is de focus van de internationale gemeenschap daarom al enkele decennia gericht op het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering.
11. Met dat doel hebben meer dan 190 landen (inclusief de EU) in het VN Klimaatverdrag van 1992 (**productie 6**) vastgelegd dat de emissies van broeikasgassen beperkt moeten worden, dat de geïndustrialiseerde landen daartoe het voortouw dienen te nemen, dat daarbij (ook bij wetenschappelijke onzekerheid) het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en dat het klimaatbeleid erop gericht moet zijn om "*dangerous anthropogenic interference*" (gevaarlijke menselijke beïnvloeding op het klimaat of kortweg 'gevaarlijke klimaatverandering') te voorkomen. Diezelfde landen hebben op basis van de beschikbare klimaatwetenschap vastgesteld en vastgelegd

dat een toevoeging van antropogene broeikasgassen in de atmosfeer leidend tot een gemiddelde opwarming van 2 graden ten opzichte van het pre-industriële niveau, beschouwd moet worden als gevaarlijke menselijke beïnvloeding van het klimaat. Daar is door de landen bij het VN Klimaatverdrag aan toegevoegd dat er aanwijzingen zijn dat de grens van 1,5 graden opwarming mogelijk al als te gevaarlijk moet worden beschouwd.

12. Ondanks de vele pogingen die de landen bij het VN Klimaatverdrag sedert 1992 hebben ondernomen om tot zodanige afspraken omtrent emissiereductie te komen dat weg kan worden gebleven van de gevarenzone, is dat tot op heden niet gelukt. In relatie tot het afwenden van het gevaar is door Nederland, de EU en de overige geïndustrialiseerde landen wel expliciet erkend (en vastgelegd) - in het kader van hun verplichting om het voortouw te nemen - dat zij in 2020 een CO<sub>2</sub>-reductie van tenminste 25 tot 40% moeten hebben gerealiseerd (ten opzichte van het emissieniveau van 1990) om een reële kans te behouden (een kans van 50%) dat de opwarming van de aarde daadwerkelijk onder de twee graden kan blijven. Desondanks wordt deze noodzakelijk geachte reductiedoelstelling voor 2020 door Nederland en de EU niet tot uitgangspunt genomen en zijn de reductie-inspanningen daar ook niet op gericht. Nederland en de EU reduceren aldus willens en wetens minder dan zij zelf als noodzakelijk hebben beoordeeld. Opgeteld bij het achterblijven van veruit de meeste andere geïndustrialiseerde landen bij de 2020-doelstelling van 25 tot 40%, is de kans dat de temperatuurstijging tot hooguit twee graden beperkt kan blijven snel uit het zicht aan het raken.
13. Naast de VN en de vele milieu- en mensenrechtenorganisaties in de wereld, luiden inmiddels ook organisaties als de Wereldbank en het Internationaal Energie Agentschap in niet mis te verstane woorden de noodklok (**productie 7 en 8**). Vanwege het uitblijven van internationale afspraken en het algemeen gebrek aan adequaat klimaatbeleid, worden de geïndustrialiseerde landen door hen gewezen op hun individuele verantwoordelijkheid om binnen de eigen landsgrenzen tot de benodigde klimaatactie over te gaan. Genoemde instellingen concluderen op basis van de beschikbare wetenschap dat met de huidige falende aanpak, de gemiddelde temperatuur op aarde deze eeuw niet 2 maar 4 en mogelijk zelfs 5 graden Celsius zal stijgen ten opzichte van het pre-industrieel niveau. De gevolgen daarvan zullen, zo luidt hun eensgezinde conclusie, potentieel catastrofaal zijn voor de menselijke



samenleving; niet in de laatste plaats omdat bij dergelijke temperatuurstijgingen tot aan 70% van alle flora en faunasoorten met uitsterven wordt bedreigd. Bij de thans voorziene temperatuurstijgingen in deze eeuw, is het menselijk, dierlijk en plantenleven dus in ernstige mate in gevaar.

14. Het halen van de reductiedoelstelling van 25 tot 40% in 2020 is van groot belang omdat, zo zal verderop in de dagvaarding worden toegelicht, het gevolg van de tweegraden doelstelling is dat de wereld, als zij niet reduceert en met het huidige emissieniveau doorgaat, nog slechts 20 jaar gebruik kan maken van fossiele brandstoffen; daarna loopt de eerder aangehaalde spreekwoordelijke emmer over en zal er zoveel CO<sub>2</sub> in de atmosfeer uitgestoten zijn, dat een opwarming van 2 graden Celsius onvermijdelijk en zeker is (zij het dat die opwarming – vanwege het besproken vertraagde effect – zich niet op dat moment zelf zal voordoen, maar ongeveer 40 jaar later). Met andere woorden: in het huidige emissietempo hebben wij nog een 'koolstofbudget' voor 20 jaar fossiele energie en is daarna de twee graden opwarming een feit. Wil de wereld na die 20 jaren alsnog een verdere opwarming voorkomen, dan zal op dat moment van de ene op de andere dag alle gebruik van fossiele brandstof moeten worden gestaakt; er zal dan van de ene op de andere dag naar een andere, CO<sub>2</sub>-vrije energievoorziening overgeschakeld moeten worden. Het is evident dat dit onmogelijk is. Om de transitie naar een alternatieve CO<sub>2</sub>-vrije energievoorziening te kunnen maken heeft de wereld derhalve meer tijd nodig dan die 20 jaren. Die extra tijd wordt verkregen als de wereld haar huidige emissieniveau nu al zo snel en zo veel mogelijk zal minderen; dan duurt het veel langer dan 20 jaren voor de wereld haar 'koolstofbudget' heeft opgebruikt. Sterke reducties door de geïndustrialiseerde landen vóór 2020 zijn dus nodig om een reële kans te behouden dat het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering kan worden afgewend.
15. Vergaande emissiereductie vóór 2020 is ook de enige manier om de energietransformatie betaalbaar te houden, aldus het Internationaal Energie Agentschap (IEA). Het IEA, waar Nederland naast vele andere geïndustrialiseerde landen bij aangesloten is, heeft gecalculeerd dat CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen na 2020 tot wel 400% kostbaarder zullen zijn dan de maatregelen die vóór 2020 worden

genomen.<sup>3</sup> (**productie 9**) Een dergelijke substantiële stijging van kosten omdat de huidige generatie niet bereid is om die kosten te maken, maakt de transformatie voor de volgende generatie veel duurder en mogelijk zelfs onbetaalbaar en daarmee feitelijk onuitvoerbaar. Uitstel levert dus extra gevaar op.

16. De grote en uitgesproken zorg van de klimaatwetenschap en de aangehaalde internationale instellingen is dat, terwijl vergaande reductie-inspanningen vóór 2020 vereist zijn om de twee gradendoelstelling feitelijk en financieel binnen bereik te houden, er geen enkele indicatie is dat dit gaat gebeuren. Die zorg is eens te meer gerechtvaardigd omdat de bij het VN Klimaatverdrag aangesloten landen hebben afgesproken dat pas op zijn vroegst vanaf 2020 sprake kan zijn van een mondiaal uit te voeren emissiereductieakkoord - als het al ooit tot een dergelijk wereldwijd akkoord komt.
17. De noodzakelijke emissiereducties voor de geïndustrialiseerde landen van 25 tot 40% vóór 2020, zullen om al deze redenen met zekerheid niet gehaald worden, niet in de laatste plaats omdat Nederland en de EU zich deze reducties ook niet ten doel stellen, zo toont de EU-reductiedoelstelling van 20% voor 2020 en de daarvan afgeleide reductiedoelstelling voor Nederland van 16% (ter toelichting: vanwege deze link tussen het EU-klimaatbeleid en het Nederlands beleid, wordt in de dagvaarding regelmatig verwezen naar het EU-beleid).
18. Doordat Nederland en de EU zelfs niet het minimale aan beschermingsmaatregelen treffen om het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering af te wenden, stellen zij de samenleving bloot aan de potentieel catastrofale gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering, althans dragen zij daaraan bij. Dat roept als vanzelf juridische vraagstukken op en die vraagstukken vragen, gelet op de ernst van de situatie en de omvang van de schade bij de verwezenlijking van het gevaar, ook om een antwoord. Dit temeer omdat (i) Nederland en de EU het gevaar en de aard, ernst en duur ervan kennen en onderkennen, (ii) zij de in 2020 te realiseren emissiereducties van 25 tot 40% ook zelf in nationaal en internationaal verband hebben bepleit als noodzakelijk om een reële kans (van 50%) te behouden om het gevaar af te wenden en (iii) zij deze reductiedoelstelling voor 2020 als technisch en financieel-economisch haalbaar hebben bestempeld.

---

<sup>3</sup> IEA, World Energy Outlook 2011, p. 40 en 235 (productie 9)

19. De te realiseren reductienorm van 25 tot 40% in 2020 vormt de weerspiegeling van wat in het maatschappelijk verkeer – alsook door de Staat, de EU en andere geïndustrialiseerde landen – voor zorgvuldig wordt gehouden. Zonder gegeven uitleg en rechtvaardiging is deze zorgvuldigheidsnorm echter bij de totstandkoming van het klimaatbeleid van Nederland en de EU niet tot uitgangspunt genomen. Door schending van deze norm maakt de Staat zich schuldig aan een onrechtmatige overheidsdaad en draagt de Staat bij aan de gevaarstelling van de Nederlandse, Europese en mondiale samenleving. Dit geldt eens te meer omdat de Staat en de EU zelfs het laagste beschermingsniveau van 25% reductie in 2020 niet hanteren. Zelfs bij de meest marginale toetsing blijkt daardoor, dat het huidig klimaatbeleid niet voldoet aan het noodzakelijke beschermingsniveau, laat staan dat het zou voldoen aan de eis van een hoge mate van bescherming van de menselijke gezondheid (artikel 168 VWEU) en van een hoge mate van bescherming van het milieu (artikel 191 VWEU). Het klimaatbeleid voldoet evenmin aan de eis dat de zorg van de overheid gericht dient te zijn op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21 Grondwet). Onder meer op deze gronden handelt de Staat in strijd met haar (grond)wettelijke plicht en tevens in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid. Dat ook andere staten tekortschieten in hun klimaatbeleid doet aan de eigen en zelfstandige verplichting van Nederlandse Staat niet af, althans in het Nederlands recht is al lang aanvaard en is het vaste jurisprudentie dat de emissie van vervuilende stoffen of gassen onrechtmatig kan zijn vanwege de gevolgen die anderen daarvan ondervinden, ook indien het aandeel van de aangesprokene in de totale vervuiling relatief gering is. De proportionele aansprakelijkheid biedt dan uitkomst.
  
20. Terugkijkend op de totstandkoming van het VN Klimaatverdrag in 1992 en de klimaatpolitiek die nationaal en internationaal in de afgelopen twintig jaar is gevoerd, kan niet anders dan geconstateerd worden dat de politiek tot op heden gefaald heeft en dat de centrale doelstelling van het verdrag, het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering, thans verder weg is dan ooit. Mede door de veel te beperkte reductie-inspanningen van Nederland en de EU nemen de wereldwijde emissies nog jaarlijks toe en is van een effectief klimaatbeleid geen sprake. Zonder rigoureuze klimaatactie door de geïndustrialiseerde landen op de kortst mogelijke termijn, is ook de 50% kans op het halen van de doelstelling voorgoed verkeken. Voor het

behouden van een goede kans op het vermijden van de gevarezone van 2 graden (of mogelijk zelfs 1,5 graden) lijkt slechts de juridische weg nog perspectief te bieden en wel door staten - in lijn met de oproep van eerdergenoemde internationale instellingen aan diezelfde staten – in rechte te wijzen op hun individuele verantwoordelijkheid voor het voeren van een duurzaam klimaat- en energiebeleid en hen in rechte aan te spreken op hun individuele verplichting om proportioneel bij te dragen aan de emissiereductie die vóór (en uiteraard ook na) 2020 nodig is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Urgenda heeft de Nederlandse regering daar in haar brief van 12 november 2012 ook reeds op aangesproken en daartoe opgeroepen (**productie 10**). Inmiddels hebben ook de overige eisers bij deze dagvaarding zich achter deze oproep van Urgenda geschaard.

21. Toegespitst op de Nederlandse situatie zijn Urgenda en de overige eisers op basis van de verderop in deze dagvaarding te behandelen grondslagen van mening dat hun belangen door de Staat geschonden worden en dat er daadwerkelijk een rechtens afdwingbare individuele verplichting op de Nederlandse Staat rust om binnen de eigen landsgrenzen tot een zodanige emissiereductie in 2020 en daarna te komen als die welke overeenstemt met wat van ieder van de geïndustrialiseerde landen afzonderlijk benodigd is om een twee graden opwarming van de aarde te voorkomen.
22. Het weglopen van staten van hun individuele en proportionele verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het vermijden van een twee graden opwarming zoals de Nederlandse Staat doet, kwalificeert als een onrechtmatige overheidsdaad en als gevaarzetting van de samenleving. De gevaarzettende situatie is daarbij zelfs van een zodanige aard, ernst, duur en omvang, zo zal in deze dagvaarding worden gemotiveerd, dat tevens sprake is van (ernstig dreigende) schending van klassieke grondrechten c.q. mensenrechten in Nederland, de EU en de rest van de wereld, waaronder het recht op leven.
23. De relatie tussen klimaatverandering en wereldwijde mensenrechtenschending is door de VN Mensenrechtenraad ook expliciet onderkend in Resolutie 10/4 uit 2009 (**productie 11**), waarin wordt gesteld (citaat): "*Noting that climate change related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights including, inter alia, the right to life, the right to adequate food, the right to the highest attainable standard of health, the right to self-*

*determination [and] recognizing that while these implications affect individuals and communities around the world, the effects of climate change will be felt most acutely by those segments of the population who are already in vulnerable situations owing to factors such as geography, poverty, gender, age, indigenous or minority status and disability.”*

24. Deze vaststelling door de VN Mensenrechtenraad is in 2010 overgenomen in de zogenaamde ‘Cancun Agreements’ behorende bij het VN Klimaatverdrag, onder toevoeging door de verdragsluitende staten (waaronder wederom Nederland en de EU) van hun onderkenning (citaat): *“that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet, and thus requires to be urgently addressed by all the parties.”* De verdragsluitende staten voegen daaraan toe dat niets minder dan een paradigmashift in de samenleving nodig is om het gevaar af te wenden, (citaat): *The Conference of the Parties realizes that addressing climate change requires a paradigm shift towards building a low-carbon society...”*.
25. Eerder, in 2001, heeft ook het EU Hof van Justitie in een van zijn arresten (**productie 12**) reeds de relatie tussen klimaatbeleid, duurzame energie en het recht op leven geduid en wel als volgt (citaat)<sup>4</sup> : *“The use of renewable energy sources...contributes to the reduction in emissions of greenhouse gases which are amongst the main causes of climate change which the European Community and its Member States have pledged to combat...It should be noted that that policy is also designed to protect the health and life of humans...”* Juist ook vanwege deze relatie tussen klimaatbeleid en de bescherming van het recht op leven, een van de belangrijkste grondrechten van ieder mens, oordeelde het Hof in het betreffende arrest dat klimaatbeleid mag indruisen tegen het vrije markt principe dat de EU zo hoog in het vaandel heeft staan omdat klimaatbeleid (vanwege het doel van de bescherming van het recht op leven en gezondheid) een hoger doel dient dan het doel van de vrije markt.
26. Om al deze en de verderop in de dagvaarding te noemen redenen, wensen eisers op te opkomen tegen de niet (langer) te rechtvaardigen nalatigheid van de Nederlandse Staat om een (proportioneel) adequaat klimaatbeleid te voeren en tegen de rechtsschending die van dit gebrek aan verduurzaming het gevolg is en zal zijn.

---

<sup>4</sup> arrest PreussenElektra, C-379/98 van 13 maart 2001

Eisers worden daardoor in hun persoonlijke respectievelijk statutaire belangen geraakt en wensen die belangen door middel van deze rechtszaak te beschermen. De gevolgen van het huidige onduurzame klimaatbeleid zullen zodanig zijn dat indien het niet tot een halt wordt geroepen, een duurzame samenleving voorgoed buiten bereik zal raken gelet op de omvangrijke en onomkeerbare schade aan mens en natuur die van gevaarlijke klimaatverandering het gevolg zal zijn. Met het huidige klimaatbeleid is verwezenlijking van een duurzamere samenleving en daarmee verwezenlijking van de statutaire doelstelling van Urgenda nu en in de toekomst onmogelijk en worden tevens de persoonlijke belangen van de overige eisers geschonden.

27. Het thans juridisch door eisers (kunnen) opkomen tegen het falen van het hedendaags klimaatbeleid en het (kunnen) afdwingen van de noodzakelijke emissiereductiemaatregelen is ook van groot maatschappelijk en persoonlijk belang. Dit niet alleen vanwege de onomkeerbaarheid van de schade aan mens en natuur in geval van gevaarlijke klimaatverandering - alsof dat niet al ernstig genoeg is - maar ook omdat het zoeken naar verhaalsmogelijkheden voor de geleden klimaatschade (zoals zaakschade, persoonsschade, gevolgschade) op staten en de grote bedrijfsmatige uitstoters van broeikasgassen in de praktijk moeilijk zo niet onmogelijk zal blijken te zijn vanwege financieel-economische redenen.
  
28. In het zogenaamde Stern rapport namelijk (**productie 13**), een rapport dat op verzoek van de Britse regering in 2006 is uitgebracht en dat zowel door de EU Commissie als door de Nederlandse regering meermaals is aangehaald bij het voorlichten van het Europees respectievelijk Nederlands Parlement over de kosten van klimaatverandering, is berekend dat de jaarlijkse klimaatschade in een aantal decennia tijd kan oplopen tot wel 20% van het bruto wereld product (BWP) per jaar.<sup>5</sup> In 2013 heeft de schrijver van dit rapport, de voormalig hoofdeconoom van de Wereldbank, Lord Nicholas Stern, op het World Economic Forum in Davos laten weten dat hij de genoemde schadeomvang in zijn rapport (tot 20% van het BWP) danig heeft onderschat omdat de opwarming van de aarde veel sneller gaat dan destijds in het rapport is aangenomen. Hoe dan ook, duidelijk is dat de schade wereldwijd jaarlijks in de honderden en mogelijk zelfs duizenden miljarden zal lopen en daarmee zodanig omvangrijk is dat het trachten te verhalen van deze schade op staten en grote bedrijfsmatige uitstoters alleen al op feitelijke gronden zo goed als

---

<sup>5</sup> Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006

uitgesloten is. Indien immers te zijner tijd het rechterlijk oordeel zou zijn dat (een deel van) de totale klimaatschade op de betreffende staten en grote bedrijven verhaald kan worden, dan betekent dit in feite het faillissement van deze entiteiten en dus de neergang van de internationale economie. Een dergelijk scenario van omvallende staten en grote (vaak multinationale) bedrijven is voor de samenleving moeilijk zo niet onmogelijk te accepteren. Dit is gebleken naar aanleiding van de eurocrisis bij de Europese landen en naar aanleiding van de kredietcrisis bij de internationale banken. Landen en multinationals zijn te grote economische entiteiten gebleken om te kunnen laten failleren, omdat ze een groot deel van de internationale economie in hun val zullen meesleuren. Dat betekent dat indien de klimaatschade eenmaal is ontstaan, staten en andere grote uitstoters van broeikasgassen weinig meer te vrezen hebben omdat de samenleving het zich eenvoudigweg niet kan permitteren hen aansprakelijk te houden; ze zijn 'too big to fail'. De consequentie daarvan is dat het achteraf aansprakelijk stellen voor de toegebrachte klimaatschade altijd negatieve consequenties voor de samenleving zal hebben, de feitelijke consequenties van de klimaatschade zelf op de samenleving daarbij nog buiten beschouwing gelaten.

29. Volgens eisers kan om die reden alleen nog de juridische verplichting tot het betrachten van voorzorg en tot het vermijden van gevaarzetting en (dreigende) mensenrechtenschending de samenleving bescherming bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering. Het is daarom dat eisers een rechterlijk oordeel vragen omtrent de juridische gehoudenheid van de Nederlandse Staat tot het nemen van de adequate emissiereductiemaatregelen en bijbehorende of daaraan dienstige verplichtingen, een en ander zoals in deze dagvaarding nader uitgewerkt. Een dergelijk rechterlijk oordeel kan ook in internationaal perspectief behulpzaam zijn. Immers, een rechterlijk oordeel dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid onrechtmatig is en in overeenstemming dient te worden gebracht met wat noodzakelijk is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, kan mogelijk ook helpen de rechtmatigheid van het klimaatbeleid van de EU (waarvan het Nederlands beleid immers een afgeleide is) ter discussie te stellen. Het zal voor Nederland en mogelijk ook andere EU-lidstaten voorts een incentive kunnen zijn om met alle mogelijke politieke en juridische middelen een ambitieuzer klimaatbeleid in de EU en de wereld na te streven en kan aanleiding zijn om de komende jaren in internationaal

verband gericht te werken aan een klimaatakkoord voor na 2020 dat recht doet aan de ernst van de situatie.

30. Deze rechtszaak biedt voorts de mogelijkheid om de discussie over klimaatverandering uit het domein van de oneliners en emoties te halen. De rechtszaal biedt, misschien wel als enige publieke ruimte in Nederland, de mogelijkheid om de klimaatdiscussie op basis van feiten, bewijs en genuanceerde stellingwisselingen te voeren. Een rechterlijk vonnis en de overwegingen die eraan ten grondslag liggen zullen, ongeacht de uitkomst van de procedure, het Nederlands publiek in relatie tot de klimaatdiscussie beter zicht geven op hoe het bewijs en de gevaren gewaardeerd moeten worden.
31. Eisers zien daar ook een noodzaak toe omdat het Nederlands publiek, althans een substantieel deel daarvan, weinig weet heeft van bijvoorbeeld de mate van opwarming die niet meer te vermijden is, van de klimatologische en maatschappelijke oorzaken die daaraan ten grondslag liggen en van de niet meer vermijdbare gevolgen en risico's van die opwarming, of van bijvoorbeeld de aard, ernst, duur en omvang van de nog grotere schade die dreigt in geval van gevaarlijke klimaatverandering. Bij gebrek aan actieve informatie en waarschuwing vanuit de overheid is het gevaar voor hen niet kenbaar. Het gevaar is voor het niet geïnformeerde publiek immers eens te meer niet kenbaar omdat er een vertraging van decennia zit tussen oorzaak en gevolg waardoor de schade als het ware al wel veroorzaakt is maar nog niet (want pas later) geleden wordt. Deze omstandigheden dragen bij aan de gevaarzettende situatie die is ontstaan, reden waarom een van de vorderingen tegen de Staat gericht is op zijn verplichting om de samenleving te informeren en te waarschuwen voor het klimaatgevaar, zodat duidelijk wordt wat er voor Nederland op het spel staat indien geen adequaat klimaatbeleid wordt gevoerd en zodat ondersteunende actie vanuit de samenleving kan ontstaan.
32. Voor Nederland staat er veel op het spel. Er zijn beslist delen in de wereld waar de klimaatgevolgen nu en op de kortere termijn ernstiger zijn dan in Nederland, maar Nederland ondervindt nu en in de komende decennia evengoed ernstige gevolgen van een steeds sterker wordende opwarming. Net als in iedere samenleving geldt daarbij ook voor Nederland (zie ook de aangehaalde Resolutie van de VN Mensenrechtenraad) dat de kwetsbaren in onze samenleving het eerst en het hardst



getroffen worden. Men zou dit het discriminatoire effect van klimaatverandering kunnen noemen omdat de kwetsbaren vanwege hun achterstand te weinig vermogen tot aanpassing hebben om de negatieve consequenties die klimaatverandering in hun omgeving teweegbrengt, het hoofd te bieden.

33. De toegenomen hitteperiodes in Nederland bijvoorbeeld, tonen dat ook. Het rapport Nationaal Hitteplan van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uit 2007 (**productie 14**) (dat onder de kwetsbaren verstaat: de\_ouderen, de bewoners van zorginstellingen, de chronisch zieken, personen in een sociaal isolement, mensen met overgewicht, kinderen, de armen en daklozen) zegt bijvoorbeeld over de relatie tussen klimaatverandering, hitteperiodes en de kwetsbaren uit de samenleving het volgende: *"Studies maken het waarschijnlijk dat het klimaat in Nederland verandert. Het wordt warmer en er is meer kans op extreme weersgesteldheid. Kortom er is alle reden voor de zorgsector om zich goed voor te bereiden op periodes met aanhoudende hitte...Hittegolven in 2003 en 2006 hebben aangetoond dat aanhoudende hitte nadelig is voor de volksgezondheid. In Nederland is het overlijden van enkele honderden mensen direct in verband te brengen met deze periodes van aanhoudende hitte. Vooral kwetsbare groepen van de bevolking ondervinden gezondheidsproblemen....Naast de sterfte onder kwetsbare groepen als gevolg van de hitte, is er ook een grote groep mensen die veel klachten en ongemak heeft. De kwaliteit van hun leven wordt in een periode van langdurige hitte aangetast...het gaat om ernstige gevolgen voor de gezondheid, variërend van verminderd welbevinden, huidandoeningen, uitdroging, ademhalings- en circulatieproblemen tot een hitteberoerte. In het ergste geval kan dit leiden tot sterfte. De gezondheidsproblematiek rondom aanhoudende hitte wordt in de toekomst door een tweetal ontwikkelingen verergerd..."*, waarna een verdere uitleg volgt over klimaatverandering enerzijds en de toename van de levensverwachting anderzijds, waardoor de risicogroep voor hittestress in de toekomst aanmerkelijk in omvang zal toenemen, aldus het rapport. Zo zal een deel van de 30ers, 40ers en 50ers van nu rond 2050, als de emissies van de afgelopen decennia hun volle opwarmende werking hebben gekregen, tot de risicogroep behoren waarover het Hitteplan spreekt.
34. Hittestress is echter slechts één van de gevolgen van klimaatverandering die Nederland ondervindt en in steeds sterkere mate zal gaan ondervinden. Zoals uit

meerdere rapporten blijkt, waaronder het eerder aangehaalde rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2012, hebben de klimaatgevolgen voor Nederland de komende decennia ook betrekking op waterproblematiek zoals overstromingen aan kust en rivieren, wateroverlast, watertekort, verslechtering van de waterkwaliteit, verzilting, vernatting en droogte. Een greep uit de andere door de Rekenkamer in kaart gebrachte gevolgen zijn die voor de biodiversiteit in Nederland en de bescherming ervan, de gevolgen voor de landbouw, voor de gezondheid van Nederlanders (naast hittestress ook toenemende infectieziekten, verslechtering luchtkwaliteit, toename UV blootstelling en toename water en voedselgerelateerde ziekten) en de gevolgen voor de energiesector en de industrie (koelwaterproblemen, slechte bereikbaarheid rivieren en netwerkproblemen door weersextremen).

35. Bij de hier aangehaalde door de Rekenkamer geschetste gevolgen van klimaatverandering zijn nog niet in acht genomen de consequenties die de klimaatgevolgen in andere landen en andere continenten op de situatie in Nederland zullen hebben. Nederland is immers geen eiland dat immuun is voor de wereld om zich heen. In de hedendaagse geglobaliseerde wereld is er een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen landen en continenten om te kunnen voorzien in de eigen behoefte aan voedsel en grondstoffen. Verstoringen in bijvoorbeeld de voedselproductie in de wereld door misoogsten als gevolg van toenemende weersextremen, zullen ook in Nederland worden gevoeld en migraties van volkeren uit onleefbaar(der) wordende gebieden kunnen Nederland en de EU eveneens raken. In dat verband wordt terugverwezen naar het besluit van EPA waarin de gevolgen van klimaatschade in andere landen als een veiligheids- en gezondheidsrisico voor de burgers van de Verenigde Staten is gedeut. Voor de Nederlandse burger is dat niet anders.
36. Als het om Nederland als deltagebied gaat, kunnen de ogen ook niet gesloten worden voor specifiek voor deltagebieden geldende risico's zoals het risico van de combinatie van zeespiegelstijging en toenemende en krachtiger wordende stormen of zelfs het meer extreme gegeven dat indien de gemiddelde temperatuur deze eeuw de twee a drie graden overschrijdt – nota bene de koers waarop we thans zitten – de wetenschap vermoedt dat het ijs op Groenland in een onomkeerbaar smeltproces terecht zal komen waardoor een zeespiegelstijging van 6 à 7 meter in het verschiet ligt. Indien daarmee rekening wordt gehouden, zoals de zogeheten Deltacommissie

(de commissie Veerman) in haar rapport van 2008 aan de regering heeft gedaan (**productie 15**), dan geldt volgens de commissie (citaat) "*dat er rekening moet worden gehouden met een zeespiegelstijging van 0,65 tot 1.30 meter in 2100 en 2 tot 4 meter in 2200*". Terugverwijzend naar wat hierboven besproken is over de traagheid van systemen en het cumulatieve effect van CO<sub>2</sub>-emissies, zal hetgeen in de komende jaren wel of niet geschiedt, in belangrijke mate bepalen of dit onomkeerbare proces de komende decennia wordt ingezet. Het mag dan misschien nog een tijd duren maar tegen een dergelijke zeespiegelstijging zullen grote delen van Nederland in de toekomst niet te beschermen zijn zodat deze procedure in zijn uiterste consequentie ook over de toekomst en de bewoonbaarheid en leefbaarheid van grote delen van het Nederlands grondgebied in de toekomst gaat.

37. Daarmee is tot slot van deze inleiding ook een ander duurzaamheidsbelang aangeroerd dat in de context van klimaatverandering van belang is, te weten de bescherming van de belangen van onze kinderen, kleinkinderen en de generaties Nederlanders na hen. Dit belang wordt niet alleen in de context van het begrip duurzame ontwikkeling regelmatig aangehaald, maar wordt ook in verdragen, het Handvest voor de grondrechten van de EU en de rechtspraak als een belang gezien dat rechtsbescherming verdient. Een wereld waarin de grens van gevaarlijke klimaatverandering daadwerkelijk doorbroken wordt, zal de rechten van de jongeren en de toekomstige generaties op nog ernstiger wijze aantasten dan de onze. Hun wereld wordt gedictreed door wat de komende jaren door ons zal worden gedaan of nagelaten. Indien we falen zal hen een aanzienlijk grilligere wereld wachten: een wereld waarin een substantieel deel van de biodiversiteit verdwenen zal zijn of zal verdwijnen; een wereld waarin de ecosystemen waarvan de mens voor zijn voedsel, water en grondstoffen afhankelijk is overbelast en deels bezweken zullen zijn; een wereld waarin de grote toename van weersextremen delen van de wereld onleefbaar zal maken en waarin deze extremen in andere delen regelmatig tot grote schade en maatschappij ontwrichtende gebeurtenissen als overstromingen aanleiding zullen geven. Op zo een nalatenschap hoeft niemand zich te verheugen.
38. Deze rechtszaak gaat over ons en (onze nalatenschap aan) onze kinderen en de toekomstige generaties Nederlanders. Deze rechtszaak gaat over de noodzaak om de broeikasgasemissies te reduceren en de juridische afdwingbaarheid van die reducties.

### **III. Inzet van de procedure**

39. Eisers vorderen in deze procedure onder meer, zakelijk weergegeven:
- (i) een verklaring voor recht dat de Nederlandse Staat onrechtmatig jegens hen handelt indien hij niet de omvang van de CO<sub>2</sub>-emissies in Nederland zodanig beperkt en/of doet beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990;
  - (ii) een bevel aan de Staat om de omvang van de CO<sub>2</sub>-emissies in Nederland zodanig te (doen) beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990; althans een bevel aan de Staat om binnen 6 maanden aan het Parlement een (realistisch en serieus bedoeld) programma van maatregelen en bijbehorende budgetten (met informatie over te verwachten maatschappelijke baten en besparingen) voor te leggen waarmee een zodanige reductie van de omvang van de CO<sub>2</sub>-emissies in Nederland zal worden gerealiseerd dat de omvang daarvan per 2020 met 40% althans met minimaal 25% zal zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990.
  - (iii) een bevel aan de Staat om de Nederlandse bevolking te informeren over de wetenschappelijke kennis en inzichten omtrent de gevolgen van de huidige wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies op het klimaat en de daaraan verbonden risico's.

### **IV. Ontvankelijkheid van Stichting Urgenda**

40. Omdat Stichting Urgenda als belangenorganisatie optreedt - anders dan de overige eisers, die allen natuurlijke personen zijn en aldus met hun vorderingen opkomen voor hun persoonlijke belang, zodat zij als vanzelf ontvankelijk zijn – zal Urgenda hieronder ingaan op de ontvankelijkheid van haar vorderingen. Stichting Urgenda stelt zich daarbij op het standpunt dat zij een organisatie is als bedoeld in artikel 3:305a lid 1 BW, en dat zij daaraan het recht ontleent om tegen de Staat vorderingen als de onderhavige in te stellen en dat haar vorderingen ontvankelijk zijn. Urgenda zal dit toelichten.
41. Urgenda – het woord is een contaminatie van "urgente agenda" - werd in 2007 gelanceerd vanuit het Dutch Research Institute for Transitions (Drift) aan de Erasmus Universiteit, een instituut voor de transitie naar een duurzame samenleving. Daarbij

werd samengewerkt met een tiental "founding partners", zoals de programma's "Kennis voor Klimaat" (<http://www.klimaatonderzoeknederland.nl/>), Transumo (programme voor duurzame mobiliteit) en PSIBouw (programma voor duurzame bouw). De 'Urgenda' was bedoeld als een visiedocument en actieprogramma tegelijk. De respons was zo groot dat besloten werd een stichting op te richten die onder meer het programma zou 'aanjagen' en mee uitvoeren.

42. Stichting Urgenda is nu een NGO met de ANBI status. Het hoofddoel van de Stichting Urgenda (verder 'Urgenda'), opgericht bij notariële akte van 17 januari 2008 (zie **productie 16**) is (citaat) "*het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, te starten in Nederland.*" Vanaf het begin is het voorkomen van klimaatverandering en dus het terugdringen van CO<sub>2</sub> een hoofddoel en een constante geweest van Urgenda. De grootste sectoren die CO<sub>2</sub> uitstoten zijn de energiesector, de bouw, de mobiliteit en de voedselketen. Daarom zijn dat van het begin af de hoofdonderwerpen van Urgenda geweest en werken daar ook de meeste mensen van Urgenda aan.
43. Urgenda heeft in de eerste jaren op verzoek van Minister Cramer, op dat moment Minister van het Ministerie van VROM, meegedacht over ander klimaatbeleid en in dat kader doorbraakplannen voor duurzame bouw, mobiliteit en voedsel gemaakt voor het Ministerie.
44. Urgenda heeft in haar statuten ook staan, citaat: "*een duurzaamheids platform op te richten dat een visie voor een duurzaam Nederland in het jaar tweeduizend vijftig (2050) ontwikkelt, als motiverend wenkend perspectief voor allen die aan duurzaamheid werken*". Dat platform bestaat inmiddels uit meer dan 35 leden, koplopers uit de samenleving op het gebied van duurzaamheid, uit de wereld van het bedrijfsleven, media-communicatie, kennisinstellingen, overheid en intermediairs en uit NGO's. Van het Urgenda-platform zijn onder meer lid (op persoonlijke titel): Peter Bakker, voormalig CEO TNT, thans voorzitter World Business Council for Sustainable Development; Matthijs Bierman, directeur Triodos Bank; Annemieke Nijhof, directeur Tauw Group; Jeroen de Haas, CEO Eneco; Peter Molengraaf, CEO Alliander; Ed Nijpels, vz. NL Ingenieurs, oud-minister van milieu; Willem Lageweg, directeur MVO Nederland; Remco Timmer, design manager Philips; Thomas Rau, directeur RAU architecten en Turntoo; Maurits Groen, directeur MGMC, Wubbo Ockels

en Helga van Leur. Zij hebben samen een visie voor 2050 gemaakt en vormen een actieve denk- en doetank voor Urgenda. De meerderheid van het platform houdt zich bezig met het voorkomen van klimaatverandering, ieder op een andere wijze, van het opwekken van duurzame energie tot het stimuleren van energiebesparende maatregelen in de bouw, van het informeren over klimaatverandering tot het financieren van klimaatprojecten.

45. In de Statuten van de Stichting staat ook dat Urgenda zich tot doel stelt (citaat) "*een actieplan voor de komende vijftig (50) jaar op te stellen en met partners uit de samenleving uit te voeren*". In dat actieplan, dat sinds 2007 bestaat en steeds bijgesteld wordt, zijn concrete doelen en acties die klimaatverandering kunnen vertragen, een hoofdlijn. Zo wordt gewerkt aan 1.000 CO<sub>2</sub>-vrije straten en aan 100.000 burgers die hun eigen duurzame energie produceren met windturbines of zonnepanelen; aan 1 miljoen elektrische auto's in 2020, en aan grootschalige windparken op zee in 2020 en aan het doel dat over 25 jaar Nederland de schoonste energievoorziening van Europa heeft en over 40 jaar een duurzame energievoorziening heeft die robuust, betrouwbaar leveringszeker en betaalbaar is.
46. Omdat sinds 2007 de klimaatverandering alleen maar sneller gaat en het bewijs zich opstapelt dat de samenleving binnen twintig jaar naar een duurzame energie voorziening zou moeten streven, startte Urgenda o.a. in 2010 de actie "Wij Willen Zon", wat de eerste collectieve inkoopactie was van zonnepanelen en leidde tot een gezamenlijke inkoop voor duizenden Nederlanders van 50.000 zonnepanelen met alles wat daarbij hoort. Na Wij Willen Zon volgde in 2012 de campagne "Wij Willen Actie", gericht op allerlei acties die de urgentie van klimaatverandering op de kaart moet zetten en gerichte acties om klimaatverandering te voorkomen.
47. Uit de vorige alinea's blijkt dat in de statutaire doelstellingen van Urgenda meerdere keren het woord 'duurzaam' valt. Urgenda werkt aan het versnellen van duurzaamheid. Dat is ook haar motto "samen sneller duurzaam". Ter toelichting op het begrip duurzaamheid het volgende.
48. In 1987 hebben de Verenigde Naties - de UN World Commission on Environment and Development - het rapport Our Common Future uitgebracht, ook wel bekend als het Brundtland Rapport. In dat rapport stond het begrip 'sustainable development'

(‘duurzame ontwikkeling’) centraal.<sup>6</sup> Dit leidde tot de definitie van duurzame ontwikkeling die sindsdien wereldwijd wordt gebruikt, luidend:

*"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."*

Het begrip ‘duurzaam’ in de statuten van Urgenda wordt in deze betekenis gebruikt<sup>7</sup>.

49. Het belang van een ‘duurzame samenleving’ dat Urgenda zich statutair aantrekt en dat zij daarom ‘haar’ belang mag noemen, is dus niet slechts een ideëel belang. Het zijn ook de (collectieve) belangen van huidige en toekomstige generaties waaraan zij stem geeft, waarvoor zij wil opkomen en die zij daarom de hare mag noemen.
  
50. Duurzaamheid brengt naar zijn aard mee, dat het naast de belangen van de huidige generaties ook gaat om de belangen van toekomstige generaties; hun recht op beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en een gezond leefklimaat. Dit intergenerationele aspect van duurzaamheid is zowel in internationale verdragen, bij de totstandkoming van (klimaat)wet- en regelgeving als door diverse rechters al erkend. Zo stelt bijvoorbeeld het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: *"het genot van deze rechten brengt verantwoordelijkheden en plichten mede jegens de medemens, de mensengemeenschap en de toekomstige generaties."* Het Verdrag van Aarhus stelt bijvoorbeeld: *"Tevens erkende dat een ieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn en de plicht heeft, zowel individueel als tezamen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties."*, en het VN Klimaatverdrag stelt: *"The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of human kind."*

---

<sup>6</sup> Het rapport concludeerde dat de technologische vooruitgang vanwege het verbruik van eindige grondstofvoorraden en de aantasting van de omgeving en de biodiversiteit door verontreiniging, klimaatverandering en ontbossing, uiteindelijk tot achteruitgang, armoede en destructie leidt. Volgens het rapport zijn behoud van biodiversiteit, gezonde ecosystemen, een gezond milieu en spaarzaam gebruik van grondstoffen, randvoorwaardelijk voor volhoudbare economische groei, de bestrijding van armoede en voor het leven, de gezondheid en het welzijn van de mensen. Bij de ontwikkeling van de samenleving en de economie dient volgens de commissie daarom de (milieu)aantasting van de omgeving en de grondstofvoorraden beperkt te blijven en wel via duurzame ontwikkeling als leidraad, waarbij maatschappelijke ontwikkelingen en wetgeving niet alleen worden getoetst op consequenties voor de korte termijn maar juist ook op die van de lange termijn. Met het oog daarop is in het Brundtland rapport ook het fundament gelegd voor toepassing van het voorzorgsbeginsel, ter voorkoming van ernstige en onomkeerbare schade aan het milieu voor toekomstige generaties.

<sup>7</sup> Hoewel er vele definities zijn van “duurzaamheid” wordt de Brundtland definitie van duurzaamheid het meest gebruikt, ook door Urgenda.

51. In Nederland heeft de rechtbank Den Haag in haar uitspraak d.d. 2 mei 2001, ECLI:NL:RBSGR:2001:AB1369 al geoordeeld, dat op grond van artikel 3:305a BW ook in rechte kan worden opgekomen voor de rechten en belangen van toekomstige generaties door te overwegen: *"Het belang waarvoor eiseressen in de onderhavige procedure opkomen, is daarin gelegen dat ook rond 2030 de inwoners van Nederland (waarvoor eiseressen stellen op te treden)... in hun energiebehoefte moeten kunnen voorzien. Dit (vermogensrechtelijke) belang is, gelet op het feit dat tussen partijen onbetwist is dat reeds thans stappen moeten worden ondernomen om de energievoorziening op termijn veilig te stellen, voldoende concreet om eiseressen in het licht van artikel 3:305a van het BW ontvankelijk te oordelen in hun vordering."*<sup>8</sup>
52. In relatie tot de reikwijdte van het belang van duurzaamheid dat Urgenda tot het hare rekent, wordt er verder op gewezen dat niet voor niets in de statuten van Urgenda staat dat zij streeft naar een duurzamere samenleving, "te *starten* in Nederland". Daarmee is bedoeld dat de belangen die Urgenda zich aantrekt, weliswaar in eerste instantie maar niet uitsluitend Nederlandse belangen zijn. 'Sustainable development' is trouwens van zichzelf al een begrip met een bij uitstek internationale dimensie; het adresseert een wereldwijd probleem, zoals al blijkt uit het feit dat het Brundtland Rapport is opgesteld in opdracht van de Verenigde Naties.
53. Het bestuur en de directie van Urgenda bestaan thans uit de volgende personen:
- Professor dr. ir. Jan Rotmans, hoogleraar Transities en transitie management (voorzitter). Professor Rotmans heeft jarenlang onderzoek gedaan naar de oorzaken en effecten van klimaatverandering in de periode dat hij werkzaam was voor het RIVM (Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu) en voor het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), en aldaar een van de eerste (klimaat)modellen ontwikkeld voor het simuleren van de mondiale effecten van menselijke activiteiten op het klimaat. Dit IMAGE model (Integrated Model to Assess the Greenhouse Effect), waar hij op afstudeerde

---

<sup>8</sup> Dat reeds nu gehandeld moet worden volgt bovendien uit het voorzorgsbeginsel als onderdeel van duurzame ontwikkeling. Het beginsel is naar aanleiding van het Brundtland rapport en de daarop volgende VN conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro van 1992 – bekend als 'The Earth Summit', waar ook het VN Klimaatverdrag is ondertekend - als onderdeel van duurzame ontwikkeling vastgelegd in de Verklaring van Rio de Janeiro. Het voorzorgsbeginsel is als onderdeel van duurzame ontwikkeling ook opgenomen in het VN Klimaatverdrag (artikel 3.3) en daarmee is duidelijk dat het aanpakken van het klimaatprobleem een onderdeel van duurzame ontwikkeling is en om te betrachten voorzorg vraagt.



en promoveerde, is gebruikt binnen het IPCC en de klimaatonderhandelingen in de aanloop naar het Kyoto-akkoord en daarna voor vele internationale beleidsvoorbereidende studies. Nog steeds, bijna 30 jaar na het eerste prototype van het IMAGE model, wordt het gebruikt en verder doorontwikkeld door het Planbureau voor de Leefomgeving. Het IMAGE model heeft wereldwijd de standaard gezet voor integrale klimaatmodellen.

- Professor dr.ir. Pier Vellinga, hoogleraar Klimaatverandering en Waterveiligheid. Professor Vellinga was een van de eerste wetenschappers die publiceerden over klimaatverandering. Hij geldt internationaal als autoriteit op het gebied van klimaatonderzoek en leidde meerdere grote onderzoeksprogramma's voor Nederland en de Europese Unie. Toen aan het IPCC in 2007 de Nobelprijs voor de Vrede werd toegekend, heeft de leiding van het IPCC aan professor Vellinga een gepersonaliseerd certificaat toegekend (waarvan een kopie van het officiële Nobel diploma aan het IPCC onderdeel is) voor zijn belangrijke bijdragen aan de voorbereiding van de Assessments Reports van het IPCC.
- Professor Jan Stuij, emeritus hoogleraar Technologiebeleid Bouw, voormalig directeur CURnet en in 2007/2008 voorzitter van het netwerk van programma's dat aan de wieg van Urgenda stond. Al deze programma's werkten aan een duurzamer Nederland.
- Mr. drs. Marjan Minnesma MBA, directeur van Urgenda en is als zodanig belast met de dagelijkse leiding van de organisatie. Marjan Minnesma is voorheen werkzaam geweest bij de Nederlandse Organisatie Voor Energie en Milieu (NOVEM, nu AgentschapNL), als Directeur Campagnes bij Stichting Greenpeace Nederland, als onderzoeksleider bij het Instituut voor Milieuvraagstukken bij de Vrije Universiteit Amsterdam, en als directeur van het onderzoeksinstituut DRIFT (Dutch Research Institute For Transition) bij de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Minnesma is al twee jaar verkozen tot meest invloedrijke Nederlander op het gebied van duurzaamheid (Trouw Duurzame Top100) en ontving in 2011 de HIER Klimaatpenning uit handen van Prinses Laurentien vanwege de klimaatactiviteiten van Urgenda. Minnesma sprak al twee maal de Duurzame Troonrede uit op duurzame

dinsdag in het gebouw van de Tweede Kamer, met klimaatverandering als belangrijk onderwerp

54. Duidelijk moet zijn dat de 'urgente agenda' van Urgenda weliswaar een zeer breed terrein aan onderwerpen en activiteiten omvat, maar dat de onderwerpen duurzame energie (energie die wordt opgewekt uit hernieuwbare bronnen en op een wijze waarbij per saldo geen uitstoot van CO<sub>2</sub> plaatsvindt) en klimaatgerelateerde onderwerpen een dominante rol spelen in de activiteiten van Urgenda. Dat blijkt ook uit klimaat- en energiegerelateerde publicaties, opiniestukken en publieke optredens van Urgenda, zie <http://www.urgenda.nl/actueel/in-de-media/>. Daarenboven heeft Urgenda in 2013 een energietransitieplan voor Nederland opgesteld (*"2030 100% duurzame energie. Het Kan als We het Willen"*) en op de Vrije Universiteit Amsterdam een start gemaakt met een campagne waarin Urgenda aandacht vraagt voor het feit dat, om onder de twee graden temperatuurstijging te blijven, nog maar 1/5 van alle olie, kolen en gasreserves kunnen worden benut. Urgenda roept op haar actiewebsite "wijwillenactie.nl" institutionele beleggers en investeerders op om te desinvesteren in de fossiele industrie. Zij werkt daarbij samen met studenten in heel Nederland. Het voorkómen van klimaatverandering door het terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot en door het terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen, is derhalve al jarenlang in woord en daad een speerpunt in de activiteiten van Urgenda.

#### Toelaatbare vordering

55. De vordering die Urgenda in deze procedure tegen de Staat wil instellen, behoort tot het soort vorderingen dat de Nederlandse wetgever toelaatbaar vindt en met artikel 3:305a BW uitdrukkelijk mogelijk heeft willen maken.
56. Uit de MvT blijkt bijvoorbeeld dat de bepaling niet alleen ziet op vermogensbelangen: In zijn conclusie onder HR 8 juni 2007, NJ 2007,322 (ECLI:NL:HR:2007:BA2075) (**productie 17**) schreef de Advocaat-Generaal Spier over de vraag, wat voor soort vorderingen op artikel 3:305a BW gebaseerd kunnen worden, ondermeer het volgende:
- "4.9.3*
- Een actueel voorbeeld ter illustratie, waarbij veronderstellenderwijs wordt aangenomen dat de spoorwegen en de daartoe behorende technische voorzieningen*

*onderdeel zijn van de Staat der Nederlanden. Na een aantal elkaar in tijd snel opvolgende aanrijdingen blijkt dat op een groot aantal plaatsen onvoldoende maatregelen getroffen zijn om te voorkomen dat treinen door rood licht rijden. De daarvoor verantwoordelijke 'instelling' wil maatregelen gaan nemen die evenwel enkele jaren zullen vergen. Een belangenvereniging van reizigers meent dat dit, gezien de veiligheid die in geding is, véél te lang duurt. Zij kan ongetwijfeld op de voet van art. 3:305a BW een verklaring voor recht vorderen dat de periode die de verantwoordelijke 'instelling' nodig meent te hebben (veel) te lang is."*

57. Naar aanleiding van dit arrest is in de juridische literatuur opgemerkt dat artikel 3:305a BW een juridische basis geeft aan vorderingen die opkomen tegen klimaatverandering. Zie (**productie 18**) Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek, art. 3:305a, aantekening 1: *"Niet ondenkbaar is de mogelijkheid om in een collectieve actie op te komen tegen activiteiten die bijdragen aan klimaatverandering. Art. 3:305a lijkt in beginsel geen beletsel in te houden voor vorderingen die hierop zijn gericht, zoals een vordering tot verbod van een bovenmatige uitstoot en een bevel maatregelen te nemen om deze te voorkomen;"*
58. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de Advocaat-Generaal in zijn Conclusie bij bedoeld arrest, de zojuist door Urgenda geciteerde passage vervolgt met: *"Ik zou evenwel menen dat de rechter minst genomen terughoudend zal moeten zijn bij het geven van een bevel om de vereiste maatregelen binnen een door hem bepaalde periode te treffen. Immers heeft de overheid in mijn voorbeeld allicht een (zekere) beleidsvrijheid."*
59. Over deze laatste zinsnede wil Urgenda opmerken, dat de Advocaat-Generaal daarmee impliciet te kennen geeft dat een vordering tot een bevel aan de Staat dat vergelijkbaar is met een bevel zoals Urgenda in deze procedure zal vorderen – namelijk het snel(ler) nemen van noodzakelijke veiligheidsmaatregelen – in beginsel toelaatbaar en ontvankelijk is en op artikel 3:305a BW kan worden gebaseerd, maar dat bij toewijzing van zo een vordering wellicht terughoudendheid past. Of zo een vordering vervolgens ook wordt toegewezen, is een andere kwestie, een kwestie van inhoudelijke aard, maar is niet relevant voor de toelaatbaarheid en ontvankelijkheid van die vordering. Aan de ontvankelijkheid van de vorderingen van Urgenda in deze procedure doet het laatst aangehaalde citaat dus niet af.

Overleg met de Staat

60. Volgens artikel 3:305a lid 2 BW is een rechtspersoon die op grond van artikel 3:305a BW een rechtsvordering tegen een ander wil instellen niet ontvankelijk, als hij in de gegeven omstandigheden onvoldoende heeft getracht het gevorderde te bereiken door het voeren van overleg met de gedaagde.
61. Om aan deze verplichting tot overleg te voldoen, heeft Urgenda zich bij brief d.d. 12 november 2012 gewend tot de Minister-President en de overige leden van de Regering met het verzoek aan haar toe te zeggen en zich te verplichten, om de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot per 2020 te reduceren met 40% ten opzichte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot per 1990. Deze brief (productie 10) kan worden beschouwd als een samenvatting van deze dagvaarding; het wetenschappelijk bewijs van de noodzaak voor de door Urgenda gevraagde reductie en de internationale politieke overeenstemming over de noodzaak voor zo een reductie, worden er – in beknopte vorm – besproken.
62. Bij brief d.d. 11 december 2012 (**productie 19**) heeft de Regering bij monde van de Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu, mevrouw Mansveld gereageerd. In die brief wordt de door Urgenda gestelde noodzaak voor de door haar gevraagde CO<sub>2</sub>-reductie niet ontkend, en wordt zelfs volmondig erkend dat de mondiale inspanningen voor de noodzakelijke reductie te kort schieten en dat dit een groot probleem is:
- "Het is een groot probleem dat de collectieve, mondiale inspanningen op dit moment nog te kort schieten om zicht te houden op het beperken van de gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging tot 2 graden."*

Ook erkent de Staatssecretaris in de brief de noodzaak

*".. dat er eindelijk een stabiel en breed gedragen beleidskader komt dat tot voldoende actie leidt om het lange termijn perspectief van 80 tot 95 procent CO<sub>2</sub>-reductie in 2050 binnen bereik te houden"*

In de brief doet de Nederlandse regering echter niet de door Urgenda gevraagde

toezegging.

63. Naar aanleiding van de brief van Urgenda aan de Regering heeft de Partij voor de Dieren op 14 november 2012 in de Tweede Kamer een motie ingediend. In die motie (**productie 20**) werd de Regering opgeroepen om al die maatregelen te nemen die nodig zijn om, ter voldoening aan de 2 gradendoelstelling van het VN-Klimaatverdrag, per 2020 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 40% te verminderen ten opzichte van 1990. Het zal duidelijk zijn dat de inhoud van deze motie een herhaling was van de Urgenda-brief.
64. Op 20 december 2012 heeft in de Tweede Kamer een hoofdelijke stemming plaatsgevonden over deze motie (**productie 21**). Daarbij hebben 6 leden van de Tweede Kamer vóór, en 138 leden tégen de motie gestemd. Uit de parlementaire stukken blijkt niet dat er enig inhoudelijk debat over de motie heeft plaatsgevonden of over de juistheid van de feiten en conclusies in de Urgenda-brief.
65. Gelet op het feit dat de Regering de feiten en conclusies uit de Urgenda-brief niet heeft weersproken, maar niettemin geweigerd heeft aan die feiten en conclusies het daarbij passende vervolg te geven, hetgeen nadien nogmaals door de staatssecretaris is bevestigd in een persoonlijk gesprek met de directeur van Urgenda op het Ministerie van I&M; en gelet op het feit dat vervolgens ook de Tweede Kamer met overgrote meerderheid - en zonder enig inhoudelijk debat over die feiten en conclusies - geweigerd heeft de Regering op te roepen (alsnog) die stappen te zetten; heeft Urgenda gemeend dat verder overleg met de Staat vruchteloos en dus zinloos zou blijven.
66. Inmiddels is begin september 2013, op aanmoediging van de Staat en onder leiding van de SER tussen diverse maatschappelijke organisaties het zogeheten Energieakkoord tot stand gekomen. De Staat heeft het Energieakkoord verwelkomd. Los van het feit dat akkoord geen enkele juridische verbindende kracht heeft, bevat het geen enkele afspraak over emissiereducties en is om deze redenen voor de onderhavige procedure dus niet van belang.
67. Urgenda meent in de gegeven omstandigheden voldoende te hebben getracht het gevorderde te bereiken door overleg met de Staat en dat zij heeft voldaan aan de eis van artikel 3:305a lid 2 BW.

## Conclusie

68. Urgenda is een stichting die zowel krachtens haar statuten als feitelijk het belang van een duurzame samenleving behartigt en zich daarbij in het bijzonder bezighoudt met het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot en andere broeikasgassen, bijvoorbeeld door het bevorderen van de opwek en het gebruik van duurzame energie, de ontwikkeling van klimaatneutrale steden, een energietransitieplan voor Nederland en de campagne om te desinvesteren in de fossiele energieopwekking, een en ander met het oog op (het voorkomen van een gevaarlijke) klimaatverandering. Een rechtsvordering van Urgenda die strekt tot een bevel aan de Staat tot reductie van broeikasgassen, strekt daarom tot bescherming van de belangen die Urgenda krachtens haar statuten behartigt. Zo een vordering behoort ook tot het soort vorderingen dat de wetgever met artikel 3:305a BW mogelijk en toelaatbaar heeft willen maken, hetgeen uiteraard evenzeer geldt voor de vorderingen waarin Urgenda om een verklaring voor recht vraagt. Urgenda heeft in de gegeven omstandigheden bovendien voldoende getracht het gevorderde te bereiken door het voeren van overleg met de Staat.
69. Urgenda is ontvankelijk in haar vorderingen.

## **V De Klimaatwetenschap en het IPCC**

70. Ter duiding, onderbouwing en motivering van de vorderingen van eisers, zal de dagvaarding verder ingedeeld zijn als volgt. Eisers zullen in dit hoofdstuk V nader ingaan op de ontwikkelingen en achtergronden van de klimaatwetenschap en de rol, werkwijze en de bevindingen van het IPCC, het Intergovernmental Panel on Climate Change, kort gezegd het internationale wetenschappelijke adviesorgaan van de (vergadering van de) staten die verbonden zijn aan het VN Klimaatverdrag. In hoofdstuk VI zal aan de hand van enkele klimaatrapporten die in opdracht van de EU Commissie en de Nederlandse regering tot stand zijn gekomen, worden verduidelijkt wat op basis van de IPCC bevindingen de gevolgen voor Nederland en de EU (zullen) zijn. In hoofdstuk VII zal vervolgens worden toegelicht op welke wijze de bevindingen van het IPCC tot op heden hebben doorgewerkt in het VN Klimaatverdrag en de nationale en internationale klimaatpolitiek en de normen en beginselen die daarvan deel zijn gaan uitmaken, waaronder de norm van gevaarlijke

klimaatverandering als gevaarzettingsnorm. In hoofdstuk VIII zal duidelijk worden gemaakt dat sprake is van normschending, waarna in hoofdstuk IX zal worden toegelicht dat de wereld als gevolg daarvan afkoerst op een opwarming van vier graden (of meer) in deze eeuw. In de hoofdstukken X en volgende zal dan vervolgens de juridische kwalificatie plaatsvinden van de in hoofdstukken V tot en met IX behandelde feiten en omstandigheden en zullen de vorderingen van eisers worden geformuleerd en toegelicht. Maar eisers zullen nu dus eerst de voor deze rechtszaak relevante wetenschappelijke aspecten van klimaatverandering behandelen.

#### De hoeveelheid CO<sub>2</sub> in de atmosfeer

71. Zoals al uit het in de inleiding aangehaalde citaat van het Planbureau voor de Leefomgeving is gebleken, heeft de grootschalige verbranding van fossiele brandstoffen die met de industriële revolutie een aanvang heeft genomen, de concentratie van CO<sub>2</sub> in de atmosfeer met 40% doen toenemen. Op basis van metingen in de over honderdduizenden jaren gevormde ijslagen op Groenland en Antarctica weet de wetenschap dat rond 1750, bij de start van de industriële revolutie, de CO<sub>2</sub>-concentratie zich op 280 ppm (parts per million) bevond, dat wil zeggen dat van elke 1.000.000 moleculen in de atmosfeer, er 280 bestonden uit moleculen CO<sub>2</sub>.<sup>9</sup>
72. In de 10.000 jaar voorafgaande aan de industriële revolutie, dat wil zeggen de periode na de laatste ijstijd (het Holoceen), is de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer niet lager dan 260ppm en niet hoger dan 280 ppm geweest; een bandbreedte dus van slechts 20 ppm. Daardoor is het klimaat de afgelopen 10.000 jaar tamelijk stabiel geweest.<sup>10</sup> Het is mede door dit stabiele klimaat waardoor de mens zich heeft kunnen evolueren van nomadische jager en verzamelaar naar respectievelijk boer, dorpling en sinds ongeveer 3.000 BC ook tot stedeling.
73. Alle klimatologische wisselingen die voorafgaande aan de industriële revolutie hebben plaatsgevonden, zoals ook de warmere periodes rond 900 AC (toen bijvoorbeeld wijn verbouwd werd in Engeland) en de koudere periodes in de 16<sup>e</sup> en 17<sup>e</sup> eeuw (toen de

---

<sup>9</sup> IPCC, WG 1, H6

<sup>10</sup> *ibid*

wintertaferelen zich afspeelden die te zien zijn op de schilderijen van de Hollandse meesters) hebben allemaal binnen die bandbreedte van 20 ppm plaatsgevonden.

74. Niet alleen is de bandbreedte in de 10.000 jaar voorafgaande aan de industriële revolutie beperkt gebleven tot 20 ppm, ook over de afgelopen 650.000 jaar was die bandbreedte beperkt en is het concentratieniveau CO<sub>2</sub> in de atmosfeer gedurende die 650.000 jaar niet hoger geweest dan 300 ppm, zo is door de wetenschap op basis van boringen in voornoemde historische ijslagen gebleken.
75. In 2013 bevindt de CO<sub>2</sub>-concentratie zich op het niveau van 400 ppm, oftewel 100 ppm boven de maximale concentratiewaarde van de afgelopen 650.000 jaar en zelfs 120 ppm boven de maximale waarde van de afgelopen 10.000 jaar, de periode waarin de menselijke samenleving als het ware geciviliseerd heeft kunnen geraken.
76. De snelheid waarmee de mens sinds de industriële revolutie de chemische samenstelling van de atmosfeer verandert is enorm. De meest treffende en zorgwekkende vergelijking is misschien wel dat de mensheid vanaf de jaren 90 ieder decennium gemiddeld 20 ppm aan CO<sub>2</sub> aan de atmosfeer heeft toegevoegd. Dat is per decennium dus net zoveel als wat de afgelopen 10.000 jaar de maximale bandbreedte vormde. De jaarlijkse emissies in de wereld zijn bovendien nog steeds groeiende en de prognoses zijn dat rond 2030 de huidige concentratie van 400 ppm zal zijn opgelopen tot 450 ppm. Zoals verderop in deze dagvaarding zal worden toegelicht mag het niveau van 450 ppm echter niet overschreden worden wil er een kans van 50% resteren dat de aarde met niet meer dan twee graden opwarmt.
77. Hoe komen we aan deze wetenschappelijke bevindingen inzake de relatie tussen CO<sub>2</sub> en de opwarming van de aarde en de concentratieniveaus waarover hier gesproken wordt? Een korte terugblik op de klimaatwetenschap tot aan de oprichting door de Verenigde Naties van het Intergovernmental Panel on Climate Change (het IPCC).

De klimaatwetenschap tot aan de oprichting van het IPCC

78. Reeds in 1896 concludeerde een Zweedse wetenschapper (Svante Arrhenius, verbonden aan de Universiteit van Stockholm) op basis van onderzoek en metingen



dat als gevolg van de grootschalige verbranding van fossiele brandstoffen (toen nog met name steenkool) de aarde zou opwarmen.

79. In de jaren '30 van de 20<sup>e</sup> eeuw startte de Britse meteoroloog Guy Stewart Callendar met het verzamelen van data van 150 weerstations in de wereld en eigen metingen. Zijn bevindingen waren dat van 1890 tot 1910 de concentratie CO<sub>2</sub> was gestegen van 290 ppm naar 303 ppm en in 1930 tot 310 ppm. Op basis van zijn bevindingen concludeerde Callendar in 1938 dat de mens de samenstelling van de atmosfeer aan het veranderen was in een tempo dat zeer uitzonderlijk was op de geologische tijdschalen en dat het daarom voor de hand lag om de mogelijke effecten van zo een verandering te onderzoeken.
80. In de jaren '50 begon de Amerikaanse chemicus Charles David Keeling de concentraties CO<sub>2</sub> in de atmosfeer met grotere nauwkeurigheid en betere technologie te registreren en zou dat samen met een team van wetenschappers blijven doen in de daaropvolgende decennia. Hij verwerkte zijn data in een grafiek, die sindsdien de Keeling-curve genoemd wordt. Toen Keeling begon te meten was de CO<sub>2</sub> concentratie 315 ppm, in 1980 340 ppm en in 1990 355 ppm. Vanaf 1978 kon ook met satellieten worden gemeten, waardoor een wereldomvattend beeld werd verkregen. Deze metingen bevestigden de betrouwbaarheid van de data van eerder.
81. In 1957 bracht de oceanograaf prof. Roger Revelle, samen met de Oostenrijkse chemicus Hans Suess een rapport uit dat het startschot zou blijken te zijn voor het brede internationaal klimaatonderzoek dat sindsdien heeft plaatsgevonden. Revelle en Sues concludeerden in hun rapport dat het aannemelijk was dat de menselijke CO<sub>2</sub>-emissie zou leiden tot de opwarming van de aarde. Zij weerlegden met hun rapport een andere wetenschappelijke theorie die inhield dat het niet uitmaakt hoeveel CO<sub>2</sub> door de mens in de atmosfeer terecht zou komen, omdat de oceanen al deze extra CO<sub>2</sub> zouden opnemen. Revelle en Sues toonden aan dat de oceanen maar 50% absorberen van de door de mens uitgestoten CO<sub>2</sub>, omdat de oceanen een deel van de geabsorbeerde CO<sub>2</sub>, als gevolg van chemische processen, ook weer aan de atmosfeer afgeven, en dat die afgifte groter wordt naarmate het water warmer wordt (met andere woorden: naarmate de temperaturen stijgen, zullen de oceanen een steeds kleiner percentage van het door de mensen uitgestoten CO<sub>2</sub> kunnen absorberen).

82. Het rapport van Revelle en Sues in 1957 maakte voor het eerst duidelijk dat bij de koolstofcyclus sprake is van een zeer complexe interactie tussen de atmosfeer, de oceanen, het land en de ecosystemen, en dat de menselijke uitstoot van CO<sub>2</sub> grotere gevolgen zou kunnen hebben op het wereldklimaat dan eerder werd aangenomen.
83. Aangezien een klimaatverandering als gevolg van de samenstelling van de atmosfeer van de aarde door CO<sub>2</sub>-emissies per definitie een wereldwijd en dus internationaal probleem is, lag het voor de hand dat het onderwerp 'klimaatverandering' vooral binnen het verband van de Verenigde Naties zou worden besproken.
84. Klimaatverandering stond voor het eerst op de internationale agenda van de Verenigde Naties in 1972, tijdens de VN-conferentie in Stockholm. Tijdens die conferentie werd besloten voor het vraagstuk van klimaatverandering en voor andere internationale milieuvraagstukken een speciale VN-organisatie in het leven te roepen. Ter uitvoering van dat besluit werd het United Nations Environment Programme, kortweg UNEP, opgericht.
85. In 1979 vond de eerste klimaatconferentie plaats in Genève, Zwitserland, georganiseerd door UNEP en een andere VN-organisatie, de Wereld Meteorologische Organisatie WMO.
86. In 1985 organiseerden de UNEP en WMO een conferentie in Villach, Oostenrijk, waaraan 29 landen deelnamen. Aan het einde van deze conferentie werd door de wetenschappers in consensus een boodschap aan de politiek geformuleerd: *"As a result of the increasing concentrations of greenhouse gasses, it is now believed that in the first half of the next century a rise of global mean temperature could occur which is greater than any in man's history. The rate and degree of future warming could be profoundly effected by governmental policies on energy conservation, use of fossil fuels, and emission of greenhouse gasses."*
87. In 1988 werd in Toronto, Canada, een nieuwe conferentie gehouden, waar niet alleen wetenschappers maar ook politici en beleidsmakers uit 48 landen aanwezig waren. De slotverklaring vermeldt: *"Humanity is conducting an unintended, uncontrolled,*

*globally pervasive experiment who's ultimate consequences could be second only to a global nuclear war."*

88. In Toronto werd geconcludeerd dat als de CO<sub>2</sub>-emissies zouden blijven stijgen, de opwarming 1,5 tot 4,5°C in 2050 zou kunnen zijn. De conferentie drong er bij de internationale politiek op aan om in 2005 een emissieverlaging te hebben bereikt van 20% ten opzichte van het emissieniveau van 1988. Deze oproep mag met recht een historische gebeurtenis worden genoemd: voor het eerst riep een wetenschappelijke conferentie de politiek op tot het maken van gericht beleid met een concrete doelstelling. Het toont aan, hoe bezorgd de wetenschap begon te worden.

#### Oprichting en werkwijze van het IPCC

89. Naar aanleiding van de conferentie van Toronto en de historische oproep die daar door wetenschappers werd gedaan aan de politiek, is in 1988 door het UNEP (United Nations Environment Programme) en de WMO (World Meteorological Organization) het IPCC opgericht. Nog datzelfde jaar, 1988, heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de oprichting van het IPCC door UNEP en WMO ondersteund.
90. Bij de oprichting is het IPCC opgedeeld in drie werkgroepen, en zij kreeg bij haar oprichting de opdracht mee de stand van zaken op te maken inzake:
- 1) de bestaande wetenschappelijke kennis over het klimaatsysteem en de klimaatverandering (werkgroep I);
  - 2) de gevolgen van de klimaatverandering voor het milieu, de economie en de samenleving (werkgroep II); en
  - 3) de mogelijke strategieën als antwoord op deze veranderingen (werkgroep III).
91. Het IPCC werd gevraagd om op deze drie terreinen tweemaal per decennium een rapport uit te brengen. In 1990 maakte het IPCC zijn eerste Assessment Report bekend, dat gevolgd is door nieuwe edities in 1995, 2001 en het meest recent (AR4 oftewel Assessment Report 4) in 2007. Het vijfde Assessment Report (AR5) wordt verwacht eind 2013 / begin 2014, in welke periode de verschillende delen van AR5 openbaar zullen worden. Naar het zich op basis van bekende conceptrapporten laat aanzien, zullen de conclusies in AR5 niet veel afwijken van de bevindingen van AR4.

Niettemin zal AR5 door Urgenda in het vervolg van deze procedure in de procedure betrokken worden.

92. Het IPCC is een wetenschappelijk organisatie die onder auspiciën staat van de Verenigde Naties. Het IPCC onderzoekt, inspecteert en beoordeelt de meest recente wetenschappelijke, technische en sociaal-economische informatie die wereldwijd geproduceerd wordt en relevant is voor het begrijpen van de klimaatverandering. Het IPCC verricht zelf geen onderzoek, geeft geen opdracht tot onderzoek en houdt zelf ook geen klimaatgerelateerde data of parameters bij.
93. Duizenden wetenschappers van over de hele wereld dragen bij aan het werk van het IPCC door op vrijwillige basis hun onderzoeksresultaten in te dienen bij en voor te leggen aan het IPCC. Toetsing / inspectie is een essentieel onderdeel van het IPCC-proces, om een objectieve en volledige beoordeling van de op dat moment beschikbare informatie te verzekeren. Het IPCC heeft tot doel een overzicht van gezichtspunten en deskundigheid te geven.
94. Het IPCC is niet alleen een wetenschappelijke, maar ook een intergouvernementele organisatie. Het lidmaatschap staat open voor alle staten die lid zijn van de Verenigde Naties en de WMO; op dit moment zijn 195 landen lid van het IPCC.
95. Het IPCC heeft kortom tot taak te acteren als een onafhankelijke beoordelaar van alle bestaande klimaatwetenschappelijke onderzoeksgegevens in de wereld, verkregen uit onderzoek dat door wetenschappers over de hele wereld, op eigen initiatief wordt verricht en vrijwillig aan het IPCC wordt aangeboden; het IPCC heeft slechts tot taak uit al dat wetenschappelijk werk waar mogelijk conclusies te trekken. De taak en werkwijze van het IPCC zijn vastgelegd in een aantal 'Principles governing IPCC work' (**productie 22**).<sup>11</sup>
96. In de verhouding tussen het IPCC en de aangesloten staten, is het aan de staten om op basis van de wetenschappelijke conclusies van het IPCC beleid te formuleren. Het IPCC mag dit zelf niet en dient zich te beperken tot het verzamelen en objectief

---

<sup>11</sup> Voor meer gedetailleerde informatie over de werkwijze van het IPCC verwijst Urgenda de rechtbank naar de website van het IPCC: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

beoordelen van de wetenschappelijke informatie die relevant is voor het nemen van politieke en beleidsmatige beslissingen. Om Principle 2 van de Principles Governing IPCC Work te citeren: *"The role of the IPCC is to assess on a comprehensive, objective open and transparent basis the scientific, technical and social-economic information relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and options for adaptation and mitigation. IPCC reports should be neutral with respect to policy, although they may need to deal objectively with scientific, technical and social-economic factors relevant to the application of particular policies."*

97. Om nog eens te benadrukken hoe zorgvuldig en afgewogen een Assessment Report van het IPCC tot stand komt, willen eisers er op wijzen dat een conceptrapport van het IPCC (of de afzonderlijke documenten die daarvan deel uitmaken) op twee niveaus getoetst moeten worden, voordat het kan worden vastgesteld, zie principle 3: *"IPCC documents should involve both peer review by experts and reviews by governments"*.
98. In de praktijk wordt allereerst het conceptrapport aan de groep externe (niet bij het IPCC betrokken) experts voorgelegd. Zodra het concept de toets der kritiek van deze externe experts heeft doorstaan, moet het conceptdocument in een tweede controleronde worden voorgelegd aan de aangesloten landen. Deze landen sturen het concept dan vaak weer voor een second opinion door naar een groep nationale wetenschappers en (nationale) non-gouvernementele organisaties. Op die manier krijgen landen de gelegenheid aanbevelingen te doen of commentaar te geven op het conceptrapport. De aldus verkregen feedback moet door het IPCC dan nogmaals bestudeerd en beoordeeld worden zodat waar nodig het rapport kan worden aangepast alvorens het in een plenaire vergadering kan worden vastgesteld (principle 11): *"Conclusions drawn by IPCC working groups and any task forces, are not official IPCC views until they have been excepted by the Panel in a plenary meeting."*
99. Volgens sommigen leidt deze werkwijze, en met name de tweede 'nationale' review door de staten tot 'afzwakking' van de conclusies van het IPCC en blijft het IPCC met zijn wetenschappelijke conclusies aan de (te) voorzichtige/conservatieve kant.

Hoor en wederhoor: de bijzondere status van IPCC rapporten

100. De wijze waarop de rapporten van het IPCC tot stand komen, heeft veel weg van het proces van hoor en wederhoor zoals we dat in de juridische wereld kennen. Het IPCC slaat ten eerste bij het opstellen van de conceptrapporten acht op alle beschikbare wetenschap, zodat dus bijvoorbeeld ook acht wordt geslagen op de wetenschap die het antropogene karakter van klimaatverandering in twijfel trekt. De bevindingen die het IPCC vervolgens op basis van alle beschikbare wetenschap in haar concepten neerlegt, worden successievelijk aan de dubbele externe toetsing onderworpen die hiervoor beschreven is en waarin wederom alle gelegenheid is voor het vernemen (horen) van afwijkende wetenschappelijke visies. Er vindt dus uiteindelijk op drie lagen een proces van hoor en wederhoor van wetenschappelijke visies plaats, reden waarom aan de IPCC bevindingen een bijzondere status toekomt. Die status blijkt uiteraard ook uit het feit dat alle landen de IPCC rapporten tot uitgangspunt nemen bij het formuleren van klimaatbeleid, alle nationale en internationale institutionele instellingen dat ook doen en ook rechtscolleges in de wereld in klimaatzaken de IPCC-bevindingen tot uitgangspunt nemen.
101. Tussen het eerste Assessment Report (AR1) uit 1990 en het vierde Assessment Report (AR4) uit 2007 liggen inmiddels 17 jaren en het klimaatonderzoek en de kennis over klimaatverandering is in die periode verder toegenomen en veel kan inmiddels met een gespecificeerde mate van wetenschappelijke zekerheid gesteld worden.
102. In het IPCC AR4-rapport van werkgroep I uit 2007, wordt in de Technical Summary (**productie 23**) op blz. 22 en 23 uiteengezet hoe in dat rapport gradaties van zekerheid tot uitdrukking worden gebracht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het vertrouwen dat de wetenschappers hebben in de juistheid van hun wetenschappelijke kennis en conclusies, en anderzijds de door hen ingeschatte mate van waarschijnlijkheid dat een bepaalde uitkomst of een bepaald resultaat zich zal gaan voordoen. Op die manier kunnen wetenschappers dus bijvoorbeeld tot uitdrukking brengen dat zij een hoge mate van wetenschappelijke zekerheid hebben dat een bepaalde gebeurtenis zeer onwaarschijnlijk is, of bijvoorbeeld dat zij een grote mate van wetenschappelijke zekerheid hebben dat de kans dat een bepaalde

gebeurtenis zich zal voordoen net zo groot is als de kans dat die gebeurtenis zich niet zal voordoen.

In het rapport betekent:

*very high confidence*: het vertrouwen dat men minstens 9 van de 10 keer gelijk heeft;

*high confidence*: ongeveer 8 van de 10 keer zal men gelijk hebben;

*medium confidence*: ongeveer 5 van de 10 keer zal men gelijk hebben;

*low confidence*: ongeveer 2 van de 10 keer zal men gelijk hebben;

*very low confidence*: minder dan 1 van de 10 keer denkt men gelijk te krijgen.

Voor wat betreft de waarschijnlijkheid van bepaalde verschijnselen of resultaten geldt voor het rapport:

*Virtually certain*: meer dan 99% kans;

*Extremely likely*: meer dan 95% kans;

*Very likely*: meer dan 90% kans;

*Likely*: meer dan 66% kans;

*More likely than not*: meer dan 50% kans;

*About as likely as not*: 33 tot 66% kans;

*Unlikely*: minder dan 33% kans;

*Very unlikely*: minder dan 10% kans;

*Extremely unlikely*: minder dan 5% kans;

*Exceptionally unlikely*: minder dan 1% kans.

#### De bevindingen in het vierde IPCC rapport uit 2007

103. De belangrijke wetenschappelijke bevindingen uit AR4 van het IPCC zijn die welke deels hieronder (met de gradatie van wetenschappelijke zekerheid) worden weergegeven. Daarbij kan als inleidende opmerkingen worden aangehaald dat dit IPCC rapport uit 2007 bij publicatie door Secretaris generaal Ban Ki Moon van de Verenigde Naties kort en bondig gepresenteerd werd met de woorden: "*Today, the time for doubt has passed. The IPCC has unequivocally affirmed the warming of our climate system, and linked it directly to human activity. Slowing and reversing the existing trends of global warming is the defining challenge of our ages.*"

104. De navolgende wetenschappelijke status is in AR4 vastgelegd:

- I.** dat onomstotelijk, dat wil zeggen met 100% zekerheid en vertrouwen, is vastgesteld dat de CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer is toegenomen en de aarde aan het opwarmen is;
- IIa.** dat het zeer waarschijnlijk is, dat wil zeggen met een wetenschappelijke zekerheid c.q. vertrouwen van 90% tot 95% is vastgesteld:
- a. dat de temperaturen gemeten op het Noordelijk halfrond gedurende de periode 1950-2000, hoger zijn dan in elk ander tijdvak van vijftig jaar in de afgelopen 500 jaar en waarschijnlijk hoger dan in elk ander tijdvak in de afgelopen 1300 jaar;<sup>12</sup>
  - b. dat de temperatuurstijging van de aarde in de 21<sup>ste</sup> eeuw hoger zal zijn dan de 0,74 graden die over de 20<sup>ste</sup> eeuw is gemeten (0,8 graden tot 2010, toevoeging adv.);
  - c. dat de opwarming het gevolg is van de menselijke uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer;
  - d. dat voor wat betreft de toename van CO<sub>2</sub> geldt dat van de menselijke activiteiten de verbranding van fossiele brandstoffen de belangrijkste is;
  - e. dat de CO<sub>2</sub>-concentratie van 2005 van 379 ppm zeer ruim boven het natuurlijk maximum van 300 ppm van de laatste 650.000 jaar ligt;
  - f. dat CO<sub>2</sub> - vanwege de CO<sub>2</sub>-schommelingen in de atmosfeer tussen ijstijden en warme periodes - een sterk versterkend effect op de historische klimaatveranderingen heeft gehad;
  - g. dat de oceanen een primaire rol hebben vervuld bij deze CO<sub>2</sub> schommelingen in de atmosfeer;
  - h. dat hittegolven intenser zullen worden, frequenter zullen voorkomen en langer zullen duren;
  - i. dat de gemiddelde zeespiegelstijging per jaar in de 21<sup>ste</sup> eeuw groter zal zijn dan in de 20<sup>ste</sup> eeuw;
  - j. dat zelfs de meest stringente CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen niet meer kunnen voorkomen dat klimaatverandering in de komende decennia een toenemende

---

<sup>12</sup> Hier wordt alleen het Noordelijk halfrond genoemd, omdat de opwarming op het Noordelijk halfrond sneller gaat vanwege de aanwezigheid van meer landmassa dan op het Zuidelijk halfrond, dat meer oceaanmassa heeft waardoor de opwarming daar trager verloopt (water warmt minder snel op dan land).



impact zal hebben waardoor aanpassing aan klimaatverandering onvermijdelijk is;

- k. dat het smelten van de ijsmassa's op Groenland en Antarctica heeft bijgedragen aan de zeespiegelstijging in de gemeten periode 1993-2003;
- l. dat alle kustregio's in de wereld een verhoogd risico lopen, inclusief het risico op erosie en afbrokkeling van kustgebieden;
- m. dat de samenleving in alle regio's in de wereld negatief geraakt zal worden (door aflopende opbrengsten of oplopende kosten) indien de gemiddelde temperatuur op aarde met 2 tot 3 graden stijgt;
- n. dat klimaatverandering bijdraagt aan ziekten en voortijdig overlijden, op directe wijze via temperatuursveranderingen, neerslag, zeespiegelstijging en extremer weer, en op indirecte wijze door veranderingen in water-, lucht-, en voedselkwaliteit en veranderingen in ecosystemen;
- o. dat de industrie, steden en dorpen en de samenleving gevoelig zijn voor de veranderingen in de omvang, intensiteit en regelmaat van extremer weer;
- p. dat fysieke en biologische systemen op alle continenten al aangetast worden door de recente klimaatverandering, alsook de meeste oceanen, zoals door opwarming en verzuring van het water;
- q. dat de opwarming van de laatste 50 jaar ook zichtbaar een impact heeft op ecosystemen, zoals de eerdere aanvang van de lente en bladgroei: het oprukken van zuidelijke dier- en plantensoorten naar het Noorden, zowel op land als op zee; het oprukken van dier- en plantensoorten van lager gelegen gebieden naar hoger gelegen (alpine) gebieden;
- r. dat de Zuid-Noord gerichte (warme) zeestroom in de Atlantische oceaan (Atlantic Ocean Meridional Overturning Circulation) in kracht zal verminderen met 25% of meer in de 21<sup>ste</sup> eeuw en dat dit gevolgen zal hebben voor het marine ecosysteem, de visgebieden, de CO<sub>2</sub>-opnamecapaciteit van de oceanen en de hoeveelheid zuurstof in het water<sup>13</sup>;
- s. dat de toename van het broeikasgas methaan in de atmosfeer voornamelijk door de verbranding van fossiele brandstoffen en landbouw komt en dat de toename van lachgas primair het gevolg is van landbouw;

---

<sup>13</sup> Ondanks de verminderde kracht van deze warme zeestroom verwacht het IPCC dat de watertemperatuur in de Noord Atlantische oceaan en rond Europa blijft stijgen vanwege het grotere effect van de broeikasgassen op de temperatuur.

**IIb.** dat naast bovenstaande algemene effecten, aanvullend voor specifiek Europa met een wetenschappelijke zekerheid c.q. vertrouwen van 90% tot 95% is vastgesteld:

- t. dat in Europa sprake is van smeltende gletsjers, langere groeiseizoenen en een verschuiving van natuurlijke habitatten en dat deze constatering consistent zijn met verwachte veranderingen in Europa als gevolg van klimaatverandering;
- u. dat in Europa meer extremen in het weer ontstaan, maar dat de veranderingen daarin per gebied in Europa verschillend zullen zijn (zie hierna);
- v. dat klimaatverandering Europa's regionale verschillen in natuurlijke bronnen - temperatuur, water, landbouw, bossen - zal uitvergrooten (zie hierna);
- w. dat de waterstress in Europa groter zal worden door de verschillen in (te) natte en (te) droge periodes;
- x. dat de overgrote meerderheid van de ecosystemen en biodiversiteit in Europa zich moeilijk aan de klimaatverandering zal kunnen aanpassen (zie hierna);
- y. dat veel economische sectoren in Europa voor uitdagingen komen te staan, zoals de landbouw- en toeristische sector en de water- en elektriciteitssector;

**IIIa.** dat het waarschijnlijk is, dat wil zeggen met een wetenschappelijke zekerheid c.q. vertrouwen van 66% tot 90% is vastgesteld:

- z. dat de extremen in temperatuursveranderingen, zoals hittegolven en temperatuurrecords, worden veroorzaakt door de menselijke uitstoot van broeikasgassen;
- aa. dat semi-droge gebieden (zoals Zuid Europa en het Westen van de VS) met afnemende watertoevoer en watervoorraden te maken krijgen;
- bb. dat op hogere breedtegraden de gemiddelde jaarlijkse waterafvoer van rivieren zal zijn toegenomen tussen 10-40% in 2050, alsook in natte tropische gebieden; dat op lagere breedtegraden en in droge tropische gebieden, de gemiddelde jaarlijkse waterafvoer zal zijn gedaald tussen de 10-30%;
- cc. dat de kwetsbaarheid van de industrie, infrastructuur, steden en dorpen voor klimaatverandering in het algemeen groter is in kustgebieden, delta- en riviergebieden;

- dd. dat de kwetsbaarheid van de industrie, infrastructuur, steden en dorpen groter is in gebieden waar de economie afhankelijk is van klimaatgevoelige bronnen, zoals landbouw, bosbouw, visserij en toerisme;
- ee. dat de kwetsbaarheid op lokaal niveau verschilt en er ook lokale voordelen zullen ontstaan, maar dat de overall trend zal zijn dat naarmate klimaatverandering toeneemt de negatieve effecten voor de samenleving de overhand hebben (en bij een stijging van 2 tot 3 graden overal in de wereld negatief zullen zijn, zie hierboven);
- ff. dat CO<sub>2</sub> reductiemaatregelen weliswaar de impact van klimaatverandering in de komende decennia niet meer kan voorkomen, maar dat zonder reductiemaatregelen de klimaatverandering zodanig zal zijn dat bepaalde ecosystemen zich niet meer kunnen aanpassen, teniet gaan, en dat voor de meeste menselijke systemen geldt dat er zeer hoge maatschappelijke en economische kosten betaald zullen moeten worden;
- gg. dat in veel regio's van de wereld, zelfs die waar minder regen zal gaan vallen als gevolg van klimaatverandering, de hevigheid van buien zal toenemen en dat dit verhoogde risico op overstromingen voor de maatschappij, de infrastructuur en de waterkwaliteit gevolgen zal hebben;
- hh. dat Europese landen met een zeeklimaat in het algemeen meer overstromingen in de winter zullen hebben en tussen 2020-2030 al 15% meer waterafvoer via waterwegen kunnen verwachten;
- ii. dat de beschikbaarheid van watervoorraden in het algemeen verandert met meer water in de winter en minder water in de zomer;
- jj. dat daar waar het weersbeeld extremer wordt en/of zich vaker extremiteiten voordoen, de sociaaleconomische kosten van klimaatverandering zullen toenemen;
- kk. dat de sociaaleconomische kosten van klimaatverandering substantieel zullen zijn in de gebieden die het meest direct getroffen worden, maar ook de kosten voor andere gebieden oplopen als gevolg van de complexe structuren in de samenleving, waardoor veel sectoren en gebieden met elkaar verbonden zijn en elkaar beïnvloeden;
- ll. dat alle landen voor meer klimaataanpassingsmaatregelen moeten zorgen en dat ook de rijkste landen niet goed voorbereid zijn om het extremer wordende weer het hoofd te bieden;

- mm. dat de uitstoot van broeikasgassen bijdraagt aan veranderende storm en windpatronen;
- nn. dat deze uitstoot bijdraagt aan het smelten van het Arctisch gebied, de gletsjers in de wereld en de vermindering van het sneeuwdek in de wereld (naast het albedo-effect);
- oo. dat het smeltwater bijdraagt aan de verhoging van de zeespiegel (naast het feit dat door de opwarming van het water het water uitzet dat voor 70-75% van de zeespiegelstijging zorgt);
- pp. dat de weerbaarheid van veel ecosystemen in de wereld overschreden zal worden als gevolg van een ongeëvenaarde samenloop van enerzijds klimaatverandering met daaraan gerelateerde consequenties (zoals overstromingen, droogtes, bosbranden, insecten en verzuring van de oceanen) en anderzijds de milieuvervuiling en bovenmatige exploitatie van natuurlijke voorraden;
- qq. dat de opnamecapaciteit van de oceanen en de biosfeer om CO<sub>2</sub> te absorberen vanaf het midden van de eeuw zal afnemen en klimaatverandering daardoor versterkt zal worden;
- rr. dat de temperatuurstijging (afhankelijk van het te voeren klimaatbeleid) aan het einde van deze eeuw zal zijn toegenomen met 1,8 tot 4 graden ten opzichte van 1980-1990 (= 2,3 tot 4,5 graden ten opzichte van 1850, zie hierna);
- ss. dat gegeven de huidige concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer en de prognose van de temperatuurstijging in de 21<sup>ste</sup> eeuw, het uitsterven van dier- en plantensoorten en het gedeeltelijk verder smelten van ijsmassa's niet meer te voorkomen is;

**IIIb.** dat naast bovenstaande algemene effecten, aanvullend voor specifiek Europa met een wetenschappelijke zekerheid c.q. vertrouwen van 66% tot 90% is vastgesteld:

- tt. dat in Europa de extremen in het weer zullen toenemen als volgt: meer overstromingen in de winter in gebieden met een zeeklimaat; meer stortvloeden in heel Europa gedurende het jaar; meer droge periodes en een langer natuurbrandgevaarlijk seizoen, vooral in Zuid-Europa; catastrofale branden gedurende droge jaren op de (veen)gronden in centraal Europa; meer steenlawines vanwege de destabilisatie van bergwanden door hogere

temperaturen en afnemende permafrost in de bergen; frequentere hittegolven die voor problemen in de gezondheidszorg gaan zorgen, vooral in centraal en Zuid-Europa; dat er in Europa een toename zal zijn van door insecten overdraagbare ziektes; dat er minder koude periodes zullen zijn en een afname van de met extreme kou verbonden gezondheidsrisico's; dat per saldo de gezondheidsrisico's toenemen;

uu. dat klimaatverandering Europa's regionale verschillen in natuurlijke bronnen (temperatuur, water, landbouw, bossen) zal uitvergroten als volgt: in het noorden van Europa zullen met name de winters warmer worden en in centraal- en Zuid-Europa de zomers; het Noorden krijgt meer regen, het Zuiden minder; er zal een verandering optreden in gebieden die geschikt zijn voor bepaalde gewassen en in het Noorden zal meer landbouwopbrengst ontstaan, in het Zuiden minder; bossen zullen in het Noorden uitbreiden, in het Zuiden afnemen; stortvloedn nemen toe in het Noorden en Noordwesten en nemen af in het Zuiden en Zuidoosten.

vv. dat de overgrote meerderheid van de ecosystemen en biodiversiteit in Europa zich moeilijk aan de klimaatverandering zal kunnen aanpassen, als volgt: kleine gletsjers zullen in de 21<sup>ste</sup> eeuw in Europa verdwijnen en grote gletsjers zullen in omvang afnemen; er zal sprake zijn van een afnemende habitat voor vogels die fourageren en broeden in laaggelegen kustgebieden; een groot percentage van de Europese flora wordt kwetsbaar, bedreigd of zal aan het einde van de eeuw uitsterven; in de alpine regio's zal mogelijk 60% van de flora aan het eind van de eeuw uitgestorven zijn; de opties voor aanpassing zullen voor veel organismen en ecosystemen beperkt zijn; voor de ecosystemen en organismen in toendra's en de alpine regio's zijn er geen opties tot aanpassing; omdat de natuurlijke habitatten van soorten verschuiven zullen mogelijk nieuwe reservaten nodig zijn omdat de huidige reservaten aan het einde van de eeuw voor soorten niet meer geschikt zijn.

**IV.** dat met een wetenschappelijke zekerheid c.q. vertrouwen van 50% tot 66% is vastgesteld:

ww. dat de uitstoot van broeikasgassen heeft geleid tot een toename van tropische cyclonen;

- V.** dat met een wetenschappelijke zekerheid c.q. vertrouwen van 50% is vastgesteld:
- xx. dat 20 tot 30% van alle dier- en plantensoorten een verhoogde kans op uitsterven heeft als de gemiddelde temperatuur op aarde met 1,5 tot 2,5 graden toeneemt ten opzichte van 1980-1990 (= 2 tot 3 graden ten opzichte van de eerste metingen van 1850);
  - yy. dat als de temperatuur met 3,5 graden stijgt (ten opzichte van de periode 1980-1999) geldt dat 40% tot 70% van de dier- en plantensoorten met uitsterven bedreigd wordt;
  - zz. dat bepaalde door insecten en teken overdraagbare ziekten nu al noordwaarts oprukken;
  - aaa. dat gebieden op hogere breedtegraden door de opwarming en meer CO<sub>2</sub> in de atmosfeer voordelen kunnen hebben in landbouwopbrengst maar dat de zuidelijkere en droge gebieden nadelen zullen ondervinden in de landbouwopbrengst (en dat bij een stijging van 2 tot 3 graden, de voordelen op hogere breedtegraden ook teniet zullen gaan, zie hierboven).
105. Op basis van deze conclusies van het IPCC wordt duidelijk dat er voldoende wetenschappelijke gegevens voor handen zijn om te kunnen concluderen dat er een causale relatie is tussen de emissie van antropogene emissies en de opwarming van de aarde, dat de opwarming en klimaatverandering gaande zijn en dat deze tot vele, voor het overgrote merendeel negatieve en bedreigende, gevolgen leidt met een grote impact op zowel de ecosystemen en biodiversiteit waarvan de mens voor zijn overleving afhankelijk is, alsook een grote impact op de verschillende sociale en economische domeinen in de samenleving.
106. Toch is er een groot gat tussen wat de wetenschap weet enerzijds en de aanhoudende twijfel over het klimaatvraagstuk die lijkt te (blijven) leven bij het Nederlands publiek en (een deel van) de politiek. Naar de mening van eisers is dat onder meer het gevolg van de gebrekkige voorlichting vanuit de overheid over het onderwerp van klimaatverandering, het feit dat het nauwelijks een politiek thema is en de regering zich er de afgelopen 20 jaar te weinig en te weinig concreet in het publieke debat over heeft uitgelaten. Maar het heeft waarschijnlijk ook te maken met de genuanceerde wijze waarop de wetenschap haar bevindingen formuleert enerzijds en de behoefte van het publiek en de politiek om absolute zekerheid te hebben

anderzijds. Wat daar ook van zij, het is evident dat het gat tussen wetenschappelijke en maatschappelijke kennis bestaat en aanzienlijk is en dat de samenleving aldus onvoldoende door de Staat is voorgelicht. Het grote publiek realiseert zich daardoor onvoldoende de ernst van de problematiek en dat heeft ook negatieve gevolgen voor het draagvlak voor de benodigde maatregelen en (financiële) inspanningen.

107. Hoewel de wetenschappers hun boodschap nog steeds waardevrij en zonder politieke aanbevelingen formuleren, constateren eisers dat naarmate het wetenschappelijk inzicht in de mechanismes van de ingezette klimaatverandering voortschrijdt, juist en vooral klimaatwetenschappers zich zeer ongerust maken. Steeds meer klimaatwetenschappers beperken zich niet meer tot het uitwisselen van hun kennis in wetenschappelijke tijdschriften, maar zoeken het publieke debat op omdat zij zich zeer ongerust maken, en het publiek willen doordringen van de noodzaak om maatregelen te treffen. Het feit dat de klimaatwetenschappers zich steeds vaker rechtstreeks tot het publiek wenden, doet bovendien vermoeden dat de wetenschappers kennelijk het gevoel hebben dat de politiek te weinig open staat voor hun bevindingen, althans daar niet adequaat door het treffen van maatregelen op reageert en dat de politiek bovendien het algemeen publiek niet voldoende informeert en waarschuwt<sup>14</sup>.
108. Ook eisers vinden dat de Staat op al deze punten (maatregelen, informatie en waarschuwing) verzuimt te doen wat hij verplicht is te doen op grond van de beschikbare kennis over de gevaren die de huidige antropogene (door de mens veroorzaakte) klimaatverandering oplevert voor het klimaat, voor de van het klimaat afhankelijke ecosystemen en voor de van de ecosystemen afhankelijke menselijke samenleving. Het verzaken van de Staat is reden voor deze rechtszaak.
109. Alhoewel eisers in deze dagvaarding de relevante aspecten uit de klimaatwetenschap uiteraard behandelen, zouden zij graag zien dat de rechtbank zich tot op zekere hoogte verdiept in de wetenschappelijke literatuur en rapporten over de klimaatverandering, en daarbij met name in de rapporten van het IPCC, als meest boven de partijen staande wetenschappelijke bron. Temeer omdat dit ook de centrale

---

<sup>14</sup> Het kabinet en de Tweede Kamer leggen adviezen van belangrijke adviesorganen ongebruikt terzijde. „De overheid is niet altijd gevoelig voor signalen die zij krijgen. Dat wordt niet altijd opgepakt. Maar als het dan achteraf mis blijkt te gaan, is de Tweede Kamer te klein.” Die kritiek uitte de Nationale Ombudsman dinsdag 28 mei 2013.

bron is waar de Nederlandse regering en de EU uit put en tevens de centrale bron is voor relevante internationale instituten zoals de VN, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en het Internationaal Energie Agentschap. Op deze wijze kan de rechtbank de feitenweergave en stellingen van eisers ook zelfstandig verifiëren en zich waar nodig zelfs breder verdiepen en oriënteren op het voorliggende vraagstuk. Op die manier zou het geschil tussen partijen naar de mening van eisers niet meer hoeven te gaan over de feiten van klimaatverandering, maar over de vraag wat de juridische consequenties van die feiten zijn.

110. Eisers willen de rechtbank daarom wijzen op de website van het IPCC ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)), waar alle IPCC-rapporten kunnen worden ingezien, zodat de rechtbank desgewenst zelf kennis kan nemen van wat daarin staat. De daarin besloten liggende informatie kan, omdat zij algemeen beschikbaar en openbaar is, beschouwd worden als feiten van algemene bekendheid. Verder verwijzen eisers de rechtbank graag naar **productie 24** bij deze dagvaarding: het betreft hier respectievelijk (i) een onderdeel van AR4, namelijk een deel van het rapport van working group I, te weten de sectie Frequently Asked Questions en (ii) het samenvattende "Synthesis-report" dat een door het IPCC zelf – volgens de gebruikelijke procedures – vastgestelde, geïntegreerde samenvatting is van de drie afzonderlijke rapporten van de drie "Working Groups" welke rapporten in 2007 tezamen als het Assessment Report van het IPCC zijn geproduceerd.

## **VI. De gevolgen van IPCC bevindingen voor de EU en Nederland**

111. Zoals gezegd heeft de wetenschap de oorzaken en gevolgen van menselijke broeikasgassen goed in beeld en zijn de consequenties daarvan alomvattend en van ernstige aard en omvang. Aan veel van deze gevolgen zullen de EU en Nederland evenmin ontsnappen en dat volgt niet alleen uit de IPCC rapporten, maar ook uit de daarop voortbordurende rapporten die op EU en nationaal niveau zijn uitgebracht zoals bijvoorbeeld het in juni 2007 door de EU Commissie uitgebrachte Groenboek (productie 2) over de noodzaak van aanpassing aan klimaatverandering. Het volgende (uitvoerige) citaat, spreekt voor zichzelf (citaat, onderstrepingen adv.):

*"De effecten van klimaatverandering in Europa...zijn nu reeds meetbaar en zeer aanzienlijk. De klimaatverandering zal verstreckende gevolgen hebben voor Europa's natuurlijke milieu en voor bijna alle sectoren van de samenleving en de*



*economie... Regen- en sneeuwval zijn in Noord-Europa beduidend toegenomen, terwijl in Zuid-Europa vaker sprake is van droogteperiodes. Recent waargenomen extreme temperaturen, bv tijdens de recordhittegolf van 2003, zijn verenigbaar met een scenario van door de mens teweeggebrachte klimaatverandering.... Uit een overweldigende hoeveelheid bewijsmateriaal blijkt dat in Europa en elders in de wereld bijna alle natuurlijke, biologische en fysische processen de signatuur vertonen van de klimaatverandering.... De kwetsbaarste gebieden in Europa zijn.... Kustzones, als gevolg van de stijging van de zeespiegel in combinatie met een verhoogd stormrisico.... Dichtbevolkte rivier- en kustvlakten als gevolg van een verhoogd stormrisico, een verhoogde neerslagintensiteit en de kans op plotse overstromingen die leiden tot grote schade aan de gebouwde omgeving en infrastructuur.... Talrijke economische sectoren zijn sterk afhankelijk van de klimaatomstandigheden en dreigen rechtstreeks de gevolgen te ondervinden van klimaatverandering op hun activiteiten en omzet: landbouw, bosbouw, visserij, strand- en skitoerisme en gezondheidszorg.... De toename van de frequentie en de intensiteit van extreme verschijnselen zoals stormen, wolkbreuken, stormvloed en plotse overstromingen, droogteperiodes, bosbranden en aardverschuivingen zullen schade veroorzaken aan gebouwen en aan de industriële en transportinfrastructuur en bijgevolg een direct effect hebben op de sector van de financiële diensten en de verzekeringssector. Zelfs schade buiten het grondgebied van de EU zou een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de economie van de Unie, bv door een verminderde toelevering van hout aan de Europese be- en verwerkende industrie... Mocht een vroegtijdige beleidsrespons achterwege blijven, dan lopen de EU en haar lidstaten het gevaar achteraf, op ongeprogrammeerde wijze en wellicht halsoverkop aanpassingsmaatregelen te moeten treffen naar aanleiding van almaar frequenter optredende crisissen en rampen. Daaraan zal een veel hogere kostprijs zijn verboden, en het zal ook een zware belasting vormen voor de sociale en economische systemen en de veiligheid van Europa ... Het is duidelijk dat aanpassingsmaatregelen, althans met betrekking tot effecten die wij met voldoende zekerheid kunnen voorspellen, onverwijld moeten worden genomen .... Dure "harde" verdedigingswerken en relocatiemaatregelen, b.v. het verhogen van dijken, het verplaatsen van havens en industrieën en het overbrengen van hele steden en dorpen vanuit laaggelegen kust- en riviervlakten naar hoger gelegen gebieden.... de frequentie en ernst van grootschalige rampen zoals branden, aardverschuivingen, droogteperiodes, hittestormen, overstromingen en epidemieën zal toenemen. Rampenpreventie,*

*paraatheid, respons en herstelcapaciteit dienen voor de lidstaten meer dan ooit een prioriteit te zijn. Een snelle interventiecapaciteit in de context van klimaatverandering dient zowel op nationaal als op Europees niveau te worden aangevuld met een waarschuwings- en rampenpreventiestrategie....de armere lagen van de bevolking zijn het kwetsbaarst voor veranderingen. Daarom moet aandacht worden besteed aan de sociale aspecten van de aanpassing, met inbegrip van de gevaren voor de werkgelegenheid en de effecten op leef- en woonomstandigheden. Jonge kinderen en bejaarden zijn bv. kwetsbaarder voor hittegolven ...Onzekerheid ten aanzien van de voedselproductie dreigt in sommige delen van Europa een serieus probleem te worden wanneer oogsten als gevolg van hittegolven, droogteperiodes en het uitbreken van plagen vaker zouden gaan mislukken. Naarmate de opbrengsten variabeler worden, zal ook het risico voor de mondiale voedselvoorziening toenemen...Klimaatverandering heeft overduidelijk schadelijke effecten op de volksgezondheid, bv. via het effect van hittegolven, natuurrampen, luchtverontreiniging en infectieuze, door vectoren overgedragen ziekten... De Europese Commissie is zich ervan bewust dat er momenteel sprake is van een snelle en zorgwekkende toename van die effecten ....Klimaatverandering zal diepgaande gevolgen hebben voor onze economieën en samenlevingen via de effecten ervan op ecosystemen, en met name op het natuurlijk kapitaal, de biodiversiteit en de stroom van ecosysteemdiensten die door terrestrische, mariene en zoetwater ecosystemen worden geleverd... Klimaatverandering en de effecten ervan, zoals schade aan eigendommen, verstoring van commerciële activiteiten en bosbranden, vormen een aanzienlijk financieel risico voor individuele burgers, bedrijven en de financiële sector...Er dient een uitwisseling van effectbeoordelingen en goede aanpassingspraktijken plaats te vinden tussen geïndustrialiseerde regio's waar zich soortgelijke problemen voordoen, zoals Japan, het zuidoosten van Australië en het zuidwesten van de VS ... .de noodzaak van aanpassing zal wellicht een ingrijpende herstructurering noodzakelijk maken in bepaalde economische sectoren die in sterke mate afhankelijk zijn van het weer zoals landbouw, bosbouw, duurzame energie, water, visserij en toerisme, of in gebieden die sterk blootgesteld zijn aan klimaatverandering, bv. havens, industriële infrastructuur en woongebieden in kust- en riviervlakken en in de bergen...Alle delen van Europa zullen steeds meer te maken krijgen met de ongunstige effecten van klimaatverandering."*

112. Zoals gezegd is het Groenboek van de Europese Commissie een alarmerend rapport, waarin duidelijk wordt wat Nederland en de overige EU landen te wachten staat bij voortzettende klimaatverandering. De regering heeft dit rapport van de Europese Commissie in 2007 ook aan de Tweede Kamer gezonden en de Kamer heeft zich daarover laten informeren door het Milieu- en Natuurplanbureau (opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving) dat de bevindingen uit het Groenboek en de veelheid van klimaatgevolgen, ook voor Nederland heeft bevestigd in het rapport "De betekenis van het EU Groenboek klimaatadaptatie voor Nederland" (productie 4). Daarmee mag de aard, ernst en duur van klimaatverandering voor de Nederlandse samenleving als een vaststaand feit worden beschouwd.
113. In Nederland is ook eigen onderzoek gedaan. In de inleiding en hierboven is al verwezen naar de bevindingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (productie 4) en naar het rapport van de Algemene Rekenkamer in 2012 (productie 5). Eerder, in 2008 heeft de Deltacommissie op verzoek van de Nederlandse regering specifiek onderzoek gedaan naar de bovengrenzen van de zeespiegelstijging in de 21<sup>ste</sup> en de 22<sup>ste</sup> eeuw, omdat Nederland als laaggelegen delta nu eenmaal een van de kwetsbaardere gebieden in de wereld is voor zeespiegelstijging, onder meer vanwege het effect dat een combinatie van een zeespiegelstijging en een stormvloed, waarbij de wind het water vele meters kan opstuwen tegen de Nederlandse kust, kan hebben. Onder leiding van oud-minister Prof. Dr. Veerman, heeft de Deltacommissie de meest ervaren nationale en internationale wetenschappers op dit terrein bij het onderzoek betrokken, waaronder ook onderzoekers van het IPCC. Dit internationale team kwam, mede rekening houdend met de laatste onderzoeken en de gesignaleerde smeltprocessen op Groenland en Antarctica, tot een bovengrens voor zeespiegelstijging van 0,65 tot 1,30 meter in 2100 en van 2 tot 4 meter in 2200. Enkele andere belangrijke bevindingen en conclusies van de commissie (citaat, onderstrepingen adv.):

*"De ramp van februari 1953 staat in ons recente collectieve geheugen gegrift...Nu dringt de klimaatverandering zich op als een nieuwe, niet te negeren, realiteit...Er is geen enkele reden voor paniek, maar we moeten ons wel zorgen maken over de toekomst...Het veiligheidsniveau moet tenminste een factor 10 hoger dan het huidige niveau...De urgentie (voor uitvoering) van het advies is groot. Nederland heeft een achterstand in te lopen...Daarnaast verandert het klimaat snel, stijgt de zeespiegel*

*waarschijnlijk sneller dan aangenomen en neemt de (extreme) variatie in rivierafvoeren naar verwachting toe. Het economisch, maatschappelijk en natuurlijk belang van Nederland is groot...een dijkdoorbraak heeft zeer ontwrichtende gevolgen voor heel Nederland...De temperatuurstijging en veranderende luchtcirculatie leiden voor de Rijn en de Maas tot afnemende zomer- en toenemende winterafvoeren...Een stijgende zeespiegel, afnemende rivierafvoeren in de zomer, langduriger droogteperioden en indringend zout water via de rivieren en het grondwater zetten de zoetwatervoorziening van het land onder druk. Dit leidt tot schadelijke gevolgen voor de drinkwater-voorziening, landbouw, scheepvaart en (koel)water gerelateerde economische sectoren.” Het rapport van de Deltacommissie is reeds als productie 15 overgelegd.*

114. Voor Nederland en zijn huidige en toekomstige generaties staat er dus veel op het spel. Klimaatverandering tast in negatieve zin elk domein in de samenleving aan (financieel, economisch, sociaal) en terwijl de weerbaarheid van de samenleving afneemt, neemt het risicoprofiel op vele vlakken toe en wordt het leven, de gezondheid en het welzijn van burgers in gevaar gebracht. Daarbij geldt, zoals ook uit het Groenboek van de EU Commissie volgt, dat dit gevaar niet alleen verband houdt met de gevolgen van klimaatverandering in Nederland maar dat de gevolgen die in andere EU landen zullen optreden of zelfs in andere werelddelen zullen optreden, ook de Nederlandse samenleving zullen raken.<sup>15</sup>

## **VII. De doorwerking van de IPCC-bevindingen in de (inter)nationale politiek**

115. Hierboven zijn de wetenschappelijke bevindingen van het IPCC behandeld en de consequenties die daaraan door de EU en de Nederlandse regering zijn gegeven voor wat betreft de impact op de eigen samenleving. Hieronder zal behandeld worden op welke wijze de (inter)nationale politiek de wetenschappelijke bevindingen van het IPCC heeft vertaald naar 'politieke bevindingen'.

---

<sup>15</sup> De wijze waarop klimaateffecten in andere landen "overwaaien" naar Nederland laat zich vergelijken met de wijze waarop een lokale bankencrisis in de Verenigde Staten naar Nederland is overgewaaid en ons land in een crisis heeft gestort. Vanwege een geglobaliseerd financieel systeem kon een lokale bankencrisis via een kredietcrisis uitgroeien tot een landencrisis in Zuid-Europa die vervolgens tot een algehele financiële en economische crisis binnen de gehele EU en haar lidstaten heeft geleid. Diezelfde 'zwakheid' zit ook ingebakken in onze voedsel-, productie- en handelssystemen die, net als het financieel systeem, geglobaliseerd zijn. Daardoor worden deze systemen geraakt door wat er wereldwijd aan klimaatimpact zal ontstaan.

### Het VN Klimaatverdrag

116. Zoals gezegd is het eerste IPCC-rapport gepubliceerd in 1990 en was dit bedoeld als input voor de in 1990 in Genève gehouden klimaatconferentie waaraan 137 landen als ook de Europese Gemeenschap deelnamen. De conferentie resulteerde in een oproep tot het opstellen van een internationaal verdrag inzake klimaatverandering. In december 1990 besliste de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tot de start van onderhandelingen zodat uiterlijk in juni 1992 een internationaal klimaatverdrag gesloten zou kunnen worden.
117. In 1992 werd in Rio de Janeiro tijdens de conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling, het uitonderhandelde klimaatverdrag ter ondertekening aan de VN-landen voorgelegd. Dit verdrag staat formeel bekend als het United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC of ook wel VN-Klimaatverdrag) en is reeds als productie 6 overgelegd. Tijdens de conferentie in Rio ondertekenden in totaal 154 landen, waaronder Nederland, dit verdrag. Het is later door deze landen geratificeerd en door nog eens 40 landen en door de Europese Unie ondertekend, en is officieel in werking getreden op 21 maart 1994. Het UNFCCC is tot op de dag van vandaag het raamwerk van afspraken in VN-verband inzake de aanpak van klimaatverandering.
118. In het VN-Klimaatverdrag wordt door de ondertekenende partijen erkend en bevestigd dat men bezorgd is dat de aarde door menselijk handelen opwarmt en dat het klimaat daardoor verandert; dat men bezorgd is dat dit een gevaar voor de mensheid en de ecosystemen van de aarde oplevert; dat de geïndustrialiseerde landen zich realiseren dat het huidige hoge CO<sub>2</sub>-concentratieniveaus in de atmosfeer grotendeels veroorzaakt zijn door hun historische uitstoot van de afgelopen 150 jaar; dat de landen zich realiseren dat internationale actie moet worden ondernomen om klimaatverandering tegen te gaan; en dat het daarbij aan de geïndustrialiseerde landen is om het voortouw te nemen.
119. In het verdrag wordt enerzijds onderkend dat klimaatverandering een mondiaal probleem is waar alle landen verantwoordelijk voor zijn maar wordt anderzijds uitgegaan van een individuele verantwoordelijkheid van de aangesloten landen om het klimaatprobleem aan te pakken, hetgeen ondermeer blijkt uit de door de landen

in artikel 3.3 van het verdrag geaccepteerde individuele verplichting om het voorzorgsbeginsel toe te passen: "*The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects.*" Daar wordt dan vervolgens in hetzelfde artikel aan toegevoegd dat landen daarbij ook een samenwerking mogen aangaan, citaat (onderstreping adv.) "*Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties.*" Daaruit volgt dat samenwerking niet het uitgangspunt is maar een optie waar landen gebruik van kunnen maken, waarmee bestendigd wordt dat een individuele verplichting is aangegaan en dat die individuele verplichting alleen vervalt indien die individuele verplichting via een samenwerking wordt nagekomen. Deze geaccepteerde individuele verplichting van ieder van de landen om voorzorg te betrachten, is voor deze rechtszaak van belang omdat het (naast andere nog te motiveren gronden in deze dagvaarding) voorkomt dat ieder land zich achter een collectief falen kan verschuilen.

120. De belangrijkste afspraak is echter vastgelegd in artikel 2 van het UNFCCC. Die afspraak luidt dat de CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer gestabiliseerd moet worden op een niveau waarmee het risico wordt voorkomen dat door menselijk handelen (anthropogenic interference) de aarde in een stadium van *gevaarlijke klimaatverandering* terechtkomt. Het artikel luidt als volgt (citaat, onderstreping door adv.):

*"The ultimate objective of this convention and any related legal instruments that the conference of the parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner."*

121. De voortgang in de aanpak van het voorkomen van "*dangerous anthropogenic interference*" onder het VN Klimaatverdrag, wordt jaarlijks gemonitord door de zogenaamde "Conference of the Parties" of kortweg "COP" bestaande uit de vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen. COP1 vond plaats in 1995 in

Berlijn. Om een eerste stap te zetten in de richting van het voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering is in 1997 tijdens COP3 in Kyoto, het Kyoto-protocol getekend, als protocol onder en ter uitwerking van het UNFCCC. Het protocol trad in werking in 2005 en had een geldigheidsduur tot en met 2012. In het Kyoto-protocol werden juridisch bindende afspraken gemaakt omtrent de reductie van de wereldwijde uitstoot van CO<sub>2</sub> door de geïndustrialiseerde landen. De geïndustrialiseerde landen zouden in de periode 2008 – 2012 hun emissies moeten terugbrengen tot een niveau dat 5% lager ligt dan bij het uitstootniveau van 1990.

122. Input voor de COP's zijn de rapporten van het IPCC. Zo is in het vierde Assessment Report van het IPCC uit 2007, ten behoeve van de Conference of the Parties, een aantal scenario's beschreven betreffende de wereldwijde uitstoot van CO<sub>2</sub>, zoals bijvoorbeeld het uitstootscenario als geen enkele maatregel wordt getroffen (BAU – Business As Usual), scenario's met een geleidelijke afvlakking van de CO<sub>2</sub>-emissies en scenario's waarbij al op zeer korte termijn zeer aanzienlijke emissiereducties plaatsvinden. Omdat de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer per scenario een cumulatie is van historische, huidige en toekomstige emissies (zie ook de inleiding van deze dagvaarding), is voor elk van deze scenario's berekend tot welke cumulatieve concentraties aan CO<sub>2</sub> in de atmosfeer dat scenario zal leiden. Op basis daarvan is dan weer berekend - binnen bepaalde marges - tot welke gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging deze cumulatie van CO<sub>2</sub> zal leiden.

De doelstelling van maximaal twee graden en maximaal 450 ppm

123. Tijdens de klimaatconferentie in 2009 in Kopenhagen (COP 15) hebben 2000 wetenschappers een update gegeven op het IPCC-rapport van 2007. Zij waarschuwden dat de klimaatverandering sneller lijkt te verlopen dan werd aangenomen, en dat de schade bij een stijging van 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau, groter zou kunnen zijn dan eerder werd aangenomen.
124. Dit heeft ertoe geleid dat door de delegaties van de aanwezige 192 landen, in het akkoord van Kopenhagen (**productie 25**) de doelstelling van artikel 2 van het UNFCCC nader werd geconcretiseerd, en wel als volgt:

*"To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change."*

En verderop:

*"We agree that deep cuts in global emissions are required according to science, and as documented by the IPCC Fourth Assessment Report with a view to reduce global emissions so as to hold the increase in global temperature below 2 degrees Celsius, and take action to meet this objective consistent with science and on the basis of equity."*

125. Daarmee is in het Kopenhagen-akkoord een wereldwijde consensus vastgelegd, dat om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, de wereldwijde gemiddelde temperatuur niet meer dan 2°C zou mogen stijgen. Daarmee is tevens vastgelegd, zo zal verderop in de dagvaarding nog uitvoerig worden toegelicht, dat daartoe de hoeveelheid CO<sub>2</sub> in de atmosfeer de grens van 450 ppm niet mag overschrijden. Overigens was al in 1992, voorafgaand aan het sluiten van het VN Klimaatverdrag, door de WMO en de UNEP aangegeven dat bij een temperatuurstijging van de aarde van gemiddeld 2°C, de kans op gevaarlijke klimaatverandering zeer groot zou zijn. Deze wetenschappelijke kennis bestaat derhalve al lange tijd, maar werd pas wereldwijd politiek geaccepteerd in 2009.
126. Ook de Staat en de EU hebben het akkoord van Kopenhagen mee ondertekend en hebben daarmee uitdrukkelijk uitgesproken en tot hun standpunt gemaakt, dat de wereldwijde temperatuur niet meer dan 2°C mag stijgen en de cumulatieve concentratie in de atmosfeer de grens van 450 ppm niet mag doorbreken.
127. Tijdens de klimaatconferentie in Cancun, Mexico, van 2010 (COP16) werd in de Cancun Agreements (**productie 26**) de 2°C- en de daaraan gerelateerde 450 ppm-doelstelling van Kopenhagen bevestigd, maar werd tevens onder ogen gezien – naar aanleiding van een nieuw UNEP-rapport – dat de grens van gevaarlijke



klimaatverandering mogelijk reeds op het punt van een gemiddelde temperatuurstijging van 1,5° C ligt.

128. Voor deze rechtszaak is bovendien van belang dat in de Cancun Agreements voor het eerst door de vergadering van landen is uitgesproken - onder verwijzing naar Resolutie 10/4 (productie 11) van de VN-Mensenrechtenraad - dat klimaatverandering direct en indirect een bedreiging is voor de mensenrechten van alle personen en alle samenlevingen in de wereld. In de desbetreffende resolutie worden onder meer het recht op leven, het recht op huisvesting, op gezondheid, zelfbeschikking en levensonderhoud genoemd als rechten die door klimaatverandering wereldwijd onder druk komen te staan. De erkenning dat klimaatverandering een bedreiging van mensenrechten is, moet volgens eisers ook juridische consequenties hebben. Mensenrechten zijn van een andere, hogere orde dan 'gewone' rechten en plichten; waar schending van mensenrechten dreigt, rust op staten en regeringen een zware plicht om die schending zoveel als mogelijk is te voorkomen of te mitigeren. Dat moet temeer gelden voor een schending van deze ernst en omvang.
129. In Kopenhagen en Cancun is dus de vraag beantwoord, wat volgens de internationale gemeenschap, inclusief Nederland en de EU, verstaan moet worden onder een 'gevaarlijke' klimaatverandering, te weten een gemiddelde temperatuurstijging van 2 graden Celsius en mogelijk (maar nog nader te beoordelen) een temperatuurstijging van 1,5 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële niveau. Maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag, hoe die doelstelling bereikt moet worden. Wat houdt die doelstelling in voor de reductie-inspanningen van landen als de Verenigde Staten en Nederland, of voor China en India, of voor Afrikaanse ontwikkelingslanden?

#### Het beginsel van Common But Differentiated Responsibilities

130. Voor de vraag hoe de tweegradendoelstelling te bereiken is van belang dat in het VN Klimaatverdrag een aantal beginselen zijn afgesproken, zoals het 'Common But Differentiated Responsibilities'-beginsel (CBDR-beginsel). Artikel 3.1 van het verdrag luidt (citaat, onderstreping adv.): *"The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity*

*and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof."*

131. Met het CBDR-beginsel wordt tot uitdrukking gebracht dat klimaatverandering weliswaar een gemeenschappelijk ('common') probleem is van de wereldwijde gemeenschap van staten, maar dat tussen de staten onderling sprake is van verschillende verantwoordelijkheden ('differentiated responsibilities') bij de aanpak van dat gemeenschappelijke probleem. Eisers zijn van mening dat naast de in het verdrag vastgelegde individuele verplichting van staten om het klimaatprobleem aan te pakken en de nationale en internationale erkenning dat 2 (mogelijk 1,5) graden Celsius een gevaar is voor de samenleving, ook het CBDR-beginsel van groot belang is voor deze rechtszaak.
132. De oorsprong van het CBDR-beginsel is dat er vanuit historisch perspectief een nauw verband bestaat tussen het welvaartsniveau van een land enerzijds, en het energieverbruik van dat land anderzijds; welvarende landen hebben het hoogste energieverbruik. Omdat die energie tot op heden voor het overgrote deel is verkregen uit het verbranden van de fossiele brandstoffen steenkolen, olie, gas, hebben de welvarende landen het overgrote deel van alle mondiale emissies op hun conto staan en zijn daarmee primair verantwoordelijk voor het klimaatprobleem. En omdat, zoals gezegd, CO<sub>2</sub> in de atmosfeer maar zeer langzaam afbreekt, zijn ook de emissies van de westerse landen van de afgelopen twee eeuwen mede (cumulatief) de oorzaak van de huidige hoge CO<sub>2</sub>-concentratie.
133. Het is dan ook begrijpelijk en terecht dat armere landen die het probleem nauwelijks hebben helpen veroorzaken, een andere verantwoordelijkheid hebben voor het terugdringen van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies dan de rijke, geïndustrialiseerde landen.
134. Als uitvloeisel van het CBDR-beginsel hebben de ontwikkelde geïndustrialiseerde landen (de zogeheten Annex I landen) dan ook geaccepteerd het voortouw te moeten nemen bij het bestrijden van gevaarlijke klimaatverandering. Anders gezegd: de Staat heeft door ratificatie van het VN Klimaatverdrag geaccepteerd en de

verplichting op zich genomen, 'koploper' te zijn bij het terugdringen van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies en daarin het voortouw te nemen.

#### De reductieverplichting van 25-40% in 2020

135. Naast de vaststelling van de twee graden norm en de grens van 450 ppm, is in Kopenhagen en Cancun tevens berekend en geconcretiseerd wat, op basis van het CBDR-beginsel, de reductieverplichting voor de geïndustrialiseerde (Annex 1) landen moet zijn om de 2<sup>o</sup>-doelstelling te kunnen halen. Vastgelegd is dat de geïndustrialiseerde landen daartoe - ten opzichte van het basisjaar 1990- in 2020 een emissiereductie moeten hebben gerealiseerd van 25 tot 40%. In dat geval is de kans 50% dat onder de twee graden kan worden gebleven. Voor het behouden van die kans dient de emissiereductie van deze landen in 2050 te zijn opgelopen tot 80 a 95%.
136. De herkomst van deze reductienoodzaak voor 2020 voert terug naar COP13 die in 2007 in Bali werd gehouden en waar het Bali Actieplan werd opgesteld (**productie 27**). In het Actieplan is vastgelegd dat vergaande emissiereducties nodig zullen zijn om de doelstelling van het Klimaatverdrag te kunnen bereiken alsook dat sprake is van een hoge urgentie om tot ingrijpende reducties te komen. In het Bali Actieplan is daarbij terugverwezen naar het IPCC rapport van 2007 en meer specifiek naar de tabel op pagina 776 van hoofdstuk 13 (WG III) waaruit blijkt dat de aldaar genoemde reductiepercentages in 2020 en 2050 wetenschappelijk gezien nodig zijn om de cumulatie niet boven de 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq te laten uitstijgen. Deze tabel wordt als **productie 28** in het geding gebracht. Ter toelichting: CO<sub>2</sub> wordt tezamen met de andere broeikasgassen ook wel aangeduid als "CO<sub>2</sub>-eq", dat staat voor CO<sub>2</sub>-equivalent. In dat geval zijn de andere broeikasgassen zoals methaangas omgerekend naar CO<sub>2</sub>-waarden. Omdat in de 450 ppm-eq dus naast CO<sub>2</sub> ook andere broeikasgassen zoals methaan zijn opgenomen, ligt de niet te overschrijden grens van (uitsluitend) de cumulatieve hoeveelheid CO<sub>2</sub> in de atmosfeer de facto lager dan 450 ppm. Er wordt echter naast 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq in de literatuur ook gesproken over een maximale cumulatie van 450 ppm CO<sub>2</sub> omdat - zoals uit noot b bij de in het geding gebrachte tabel blijkt - een tijdelijke "overshoot" dat wil zeggen een tijdelijk hogere concentratie van 50 ppm toegestaan is zodat de (tijdelijke) maximum

concentratie op 450 ppm CO<sub>2</sub> zou mogen uitkomen (in plaats van 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq). Een en ander zal in hoofdstuk XIV nader worden toegelicht en uitgewerkt.

137. Nederland en de EU zijn zich er terdege van bewust dat al tegen 2020 grote stappen in de CO<sub>2</sub>-emissiereductie moeten zijn gerealiseerd om nog een realistische kans te behouden op het beperkt houden van de klimaatverandering tot twee graden en zij hebben ook op het 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq en bijbehorende emissiereducties voor 2020 in de internationale gemeenschap aangedrongen. Al op 10 januari 2007 (dus voorafgaand aan het Bali Actieplan van december 2007 en al twee jaren voor de conferenties in Kopenhagen en Cancun, heeft de EU-commissie aan de Raad medegedeeld in het document *"De wereldwijde klimaatverandering beperken tot 2 graden Celsius: Het beleid tot 2020 en daarna"* (**productie 29**) dat de doelstelling van 25 – 40% reductie vóór 2020 nodig is om nog een 50% kans te hebben om de 2°-doelstelling te halen, (citaat) *"De doelstelling van de EU is een beperking van de gemiddelde mondiale temperatuurstijging tot minder dan 2°C ten aanzien van het pre-industrieel niveau...Indien de concentratie op lange termijn stabiliseert op een niveau van ongeveer 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq bedraagt de kans 50% dat deze doelstelling wordt gehaald."*
138. Nadat de EU de noodzaak van deze reducties in Bali had bepleit, is deze ook breder onderkend en in het Bali Actieplan opgenomen. Op 31 januari 2008 zegt het Europees Parlement daarover in haar resolutie van die datum (**productie 30**) (citaat): *"Het Europees Parlement ... verwelkomt de erkenning door de partijen bij het protocol van Kyoto dat verlaging van broeikasgasemissies van 25 tot 40% tegen 2020 vergeleken met 1990 door de gezamenlijke geïndustrialiseerde landen benodigd zijn."*
139. Voor wat betreft Nederland: In de brief van 29 april 2008 (zie **productie 31**) hebben de toenmalig minister van VROM en minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer laten weten dat ook Nederland de noodzakelijke reductiedoelstellingen van 25–40% in 2020 erkent. In diezelfde periode heeft de Nederlandse regering zich daarom tot doel gesteld 30% reductie in 2020 te realiseren.

140. Op 12 oktober 2009 (**productie 32**) is de Tweede Kamer voorafgaande aan Conferentie van Verdragspartijen in Kopenhagen nogmaals door het Kabinet ten aanzien van het belang van de 2020-doelstellingen geïnformeerd als volgt: *"Het totaal van emissiereducties dat de ontwikkelde landen tot nu toe hebben aangeboden, blijft nog onvoldoende om de 25-40% reductie in 2020 te bereiken, die nodig is om op een geloofwaardig traject te blijven om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden."*
141. De tweegradendoelstelling, de toegestane maximale cumulatie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer van 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq (c.q. tijdelijke maximale cumulatie van 450 ppm CO<sub>2</sub>) en de bijbehorende reductieverplichting van 25-40% in 2020 ten opzichte van 1990 (met nog veel verdergaande reducties per 2050) die in Kopenhagen en Cancun tussen de Verdragsluitende Partijen van het Klimaatverdrag overeengekomen is in 2009 en 2010, is derhalve mede op initiatief en met instemming en aanvaarding van Nederland en de Europese Unie tot stand gekomen. Nederland en de EU hebben aldus duidelijk gedefinieerd waar de grens van gevaarlijke klimaatverandering ligt en hebben aldus een norm gecreëerd waaraan het eigen handelen getoetst kan worden. Gelet op de aard, ernst, duur en omvang van de maatschappelijke en individuele schade die ontstaat bij overschrijding van die norm, is sprake van gevaarzetting indien deze norm niet wordt nageleefd, temeer omdat zowel Nederland als de EU naleving van die norm steeds als technisch en financieel-economisch haalbaar hebben bestempeld en de norm om die reden ook hebben bepleit in internationaal verband.

### **VIII. Schending van de door Nederland en de EU gestelde gevaarzettingsnorm**

142. In weerwil van deze wetenschappelijke en politiek consensus heeft de Europese Unie zich, als geheel, verplicht tot een emissiereductie per 2020 van slechts 20% en heeft Nederland als afgeleide daarvan een doelstelling van 16%. Dat is derhalve minder dan in het kader van het Klimaatverdrag door de wereldgemeenschap als noodzakelijk wordt gezien om een kans te behouden om onder de twee graden opwarming te blijven.
143. Bij de totstandkoming van de Effort Sharing Decision en de ETS richtlijn d.d. 23 april 2009 (waarbij de reductie-doelstelling van 20% voor de EU als geheel, over de

diverse Lidstaten uitgesplitst en verdeeld werd) (**productie 33**) zijn de EU en de Lidstaten door het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) uitdrukkelijk gewezen op het ontoereikende karakter van dit voorgenomen klimaatbeleid. In haar advies (**productie 34**) wijst de EESC erop dat met het voorgenomen EU klimaatbeleid niet wordt voldaan aan de benodigde en noodzakelijke reductie van 25-40%, en dat bovendien geen motivering bij de beschikking voorligt die een verklaring of rechtvaardiging geeft voor het (bewust) niet realiseren van die noodzakelijke reductieverplichtingen, citaat:

*"Het EESC schenkt daarom bijzondere aandacht aan de mate waarin ETS een billijke en duurzame impact kan uitoefenen op wereldwijde reductie van broeikasgassen. Kan het aantonen dat het Europese optreden geloofwaardig en doeltreffend is? In deze context zij opgemerkt dat de EU-doelstelling van 20%-reductie van broeikasgassen tegen 2020 ten opzichte van de niveaus van 1990 (waarop ETS en de voorstellen voor lastenverdeling gebaseerd zijn) minder hoog mikt dan de reductie van 25 á 40% voor geïndustrialiseerd landen waarvoor de EU op de klimaatconferentie van Bali in december 2007 heeft gepleit. De Commissie hanteert de doelstellingen die door de Europese Raad in het voorjaar van 2007 zijn overeengekomen. Zij laat daarbij buiten beschouwing of dit reductieniveau werkelijk volstaat om de wereldwijde doelstellingen te verwezenlijken, dan wel alleen de wellicht maximale aanvaardbare reductie aangeeft, rekening houdende met het evenwicht tussen de politieke en economische kortetermijnbelangen van de lidstaten. Het EESC concludeert dat het op basis van het toegenomen bewijsmateriaal betreffende de klimaatverandering zaak is de doelstellingen bij te stellen teneinde de broeikasgassen sterker terug te dringen."*

144. Het EESC is niet zomaar een adviesorgaan, zij heeft op grond van artikel 192 VWEU een statutaire adviesfunctie en dit advies aan het Europees Parlement en de Raad is met 124 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen goedgekeurd.
145. Niettemin hebben Parlement en Raad in dit advies van de EESC geen reden gezien om alsnog de werkelijk benodigde reductiedoelstellingen in de Effort Sharing Decision op te nemen, en is zelfs niet gemotiveerd waarom zij geen toereikende reductiedoelstellingen willen vaststellen.

146. In 2010 stelt de EU-commissie ook nogmaals zelf dat de 20% reductie in 2020 (citaat) "*niet volstaat om de algemene doelstelling van een beperking van de opwarming van de aarde tot minder dan 2°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te bereiken. Alle landen zullen een extra inspanning moeten doen,*" (zie mededeling van 26.5.2010 van de EU Commissie aan het EU parlement, **productie 35**).
147. Vervolgens zijn in 2010 zowel het Nederlands Planbureau voor de Leefomgeving (**productie 36**) als het United Nations Environment Programme (UNEP) (**productie 37**) tot de conclusie gekomen dat zelfs indien alle in Kopenhagen door de geïndustrialiseerde landen gedane beloften en aangekondigde reductiemaatregelen zouden worden uitgevoerd, de noodzakelijke reductiedoelstellingen voor 2020 bij lange na niet gehaald zullen worden. Er gaapt een kloof tussen wat nodig is aan reducties, en wat aan reducties is toegezegd door landen, de zogenaamde 'emission gap'. Beide rapporten laten zien dat zelfs met de hoogste (voorwaardelijke) beloften voor 2020 (gedaan onder de voorwaarde dat andere landen ook hogere emissiereducties realiseren) de 2°-gradendoelstelling niet gehaald zal worden. Voor de EU gaat het dan om de voorwaardelijke belofte van 30% reductie in 2020, voor de VS 17%, voor Noorwegen 40% in 2020 enzovoorts).
148. De conclusie moet zijn dat de bereidheid van de Europese Unie om de uitstoot te verminderen met 20% ten opzichte van 1990, volstrekt niet voldoende is om een gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. Een Nederlandse reductiedoelstelling van 16% die via de Effort Sharing Decision, op basis van dit ontoereikende Europese percentage van 20% ten opzichte van 1990 is berekend en vastgesteld, is dus eveneens ontoereikend en ondeugdelijk.
149. Meer recent, bij brief d.d. 4 juli 2012 (**productie 38**) heeft de staatssecretaris van het ministerie van I&M aan de Tweede Kamer bericht dat Nederland tot op heden op de totale hoeveelheid Nederlandse broeikasgasemissies een reductie van 5,2% heeft weten te bewerkstelligen ten opzichte van het emissieniveau 1990. Die reductie wordt vooral gerealiseerd bij andere broeikasgassen dan CO<sub>2</sub>; uit diezelfde brief blijkt namelijk dat ten opzichte van 1990 nog steeds sprake is van een toename van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies. Omdat CO<sub>2</sub>, anders dan andere broeikasgassen, honderden en deels duizenden jaren actief blijft, is het des te schrijnender dat

Nederland nog steeds geen CO<sub>2</sub>-reductie weet te bewerkstelligen. Hoe dan ook, het moge duidelijk zijn, dat een reductie van 5,2% ver achterblijft bij de 25-40% reductiedoelstelling die van Nederland gevraagd wordt (en die door Nederland ook juist wordt geacht) om een gevaarlijke klimaatverandering (mee) te helpen afwenden.

## **IX Op koers naar een wereld van 4 graden opwarming**

150. Eind 2012 publiceerde de Wereldbank haar rapport met de veelzeggende titel: "*Turn down the heat; why a 4°C warmer world must be avoided*". De executive summary van dat rapport voegen eisers bij als **productie 39**. In zijn hieronder deels overgenomen voorwoord van deze executive summary schrijft dr. Jim Yong Kim, de president van de Wereldbank (citaat, onderstreping adv.):

*"It is my hope that this report shocks us into action. Even for those of us already committed to fighting climate change, I hope it causes us to work with much more urgency.*

*This report spells out what the world would be like if it warmed by 4°C, which is what scientists are nearly unanimously predicting by the end of the century, without serious policy changes.*

*The 4° scenario's are devastating: the inundation of coastal cities, increasing risks for food production potentially leading to higher malnutrition rates; many dry regions becoming drier, wet regions wetter; unprecedented heatwaves in many regions, especially in the tropics; substantially acerbated water scarcity in many regions; increased frequency of high intensity tropical cyclones; and irreversible loss of biodiversity, including coral reef systems.*

*And most importantly, a 4°C world is so different from the current one that it comes with high uncertainty and new risks that threaten our ability to anticipate and plan for future adaptation needs."*

151. Eisers willen er nadrukkelijk op wijzen, dat uit het rapport van de Wereldbank blijkt dat de snelle stijging van de temperatuur met zich brengt dat de veranderingen in de klimaat- en ecologische systemen van de wereld elkaar zo snel zullen opvolgen dat de mensheid zich daar feitelijk, sociaal-economisch en financieel niet of nauwelijks op zal kunnen aanpassen. Een temperatuurstijging van 4 graden Celsius in het



tijdsbestek van een eeuw heeft de aarde voorzover de wetenschap kan nagaan, de afgelopen 50 miljoen jaar niet meegemaakt (zie Frequently Asked Questions 6.2, productie 24). Een goed moment om nog eens in herinnering te brengen dat de mensheid zich pas echt heeft kunnen ontwikkelen in de afgelopen 10.000 jaar bij een zeer stabiel klimaat dat tot aan de twintigste eeuw nauwelijks wijzigingen heeft ondergaan in de gemiddelde temperatuur.

152. De Wereldbank staat niet alleen in haar bevindingen. Op 10 juni 2013 bracht het Internationaal Energie Agentschap (IEA) haar rapport "*Redrawing the Energy-Climate Map*" uit (**productie 40**).
153. Het IEA is in 1974 opgericht door een aantal landen in reactie op de oliecrisis van die jaren. Haar primaire opdracht was en is tweeledig: het bevorderen van leveringszekerheid van energie onder de aangesloten landen door coördinatie van beleid en het bevorderen van een rationeel energiebeleid in een mondiale context, alsmede het voorzien in gezaghebbende research en analyses met het oog op een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening. Waar het IPCC zich strikt beperkt tot het vergaren van kennis omtrent het klimaat en de mogelijke scenario's die zich kunnen voordoen en zich strikt onthoudt van beleidsadviezen, is het IEA juist zeer sterk beleidsgericht. Jaarlijks brengt het IEA haar zogeheten "World Energy Outlook" uit, waarin de trends en ontwikkelingen op energiegebied worden geschetst, onderbouwd met zeer veel cijfermateriaal en analyses. Tot de aangesloten landen behoren onder meer Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Noorwegen, Italië, Duitsland, Denemarken en Australië. Sinds 1 september 2011 is de voormalige Nederlandse minister van Economische Zaken, mevrouw Maria van der Hoeven, Executive Director van het IEA.
154. De energiesector neemt een groot deel van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies voor haar rekening en is dus een belangrijkste motor achter de in gang zijnde klimaatverandering. Klimaatverandering is in de adviezen en analyses van het IEA daarom een steeds grotere rol gaan spelen.
155. Ten behoeve van haar beleidsadviezen, heeft het IEA een drietal scenario's ontwikkeld die in haar jaarlijkse rapportages terugkomen: het 450-Scenario, het New Policies-Scenario en het Current Policies Scenario.

156. In het 450-scenario wordt onderzocht, welk beleid en welke maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de cumulatieve concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer de grens van 450 ppm niet zal overschrijden, hetgeen noodzakelijk is om nog een 50% kans te hebben dat een wereldwijde temperatuurstijging kan worden beperkt tot 2°C en een gevaarlijke klimaatverandering kan worden voorkomen.

Het New Policies-Scenario houdt rekening met zowel bestaand beleid als met toegezegde beleidsvoornemens en resulteert - onder de aanname dat bestaand en toegezegd toekomstig beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd - in een wereldwijd emissieniveau dat overeenkomt met een wereldwijd gemiddelde temperatuurstijging van 3,6 tot 5,3 °C. Het "Current Policies-Scenario" gaat ervan uit dat het overheidsbeleid en overheidsmaatregelen niet zullen veranderen ten opzichte van de maatregelen die overeengekomen en aangenomen waren in het jaar voorafgaande aan de IEA rapportage. Dat scenario komt – laatstelijk gerekend met de maatregelen van medio 2011 - overeen met een wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging van 6°C.

157. Het IEA-rapport "Redrawing the Energy-Climate Map" borduurt voort op de jaarlijkse rapportages van het IEA en is in veel opzichten zeer alarmerend, en roept een groot gevoel van urgentie op, juist ook omdat het belang van het behalen van de 2020-doelstelling daar nog eens goed naar voren wordt gehaald. Eisers zouden de rechtbank willen vragen om toch in ieder geval de Executive Summary en hoofdstuk 1 van het rapport te lezen. Onderstaande citaten uit het rapport, hoe indringend ook, doen naar de mening van eisers niet voldoende recht aan het rapport zelf. Uit de Executive Summary en hoofdstuk 1 citeren eisers de volgende passages:

*"The world is not on track to meet the target agreed by governments to limit the long-term rise in the average global temperature to 2 degrees Celcius (°C). Global greenhouse-gas emissions are increasing rapidly and, in May 2013, carbon-dioxide (CO<sub>2</sub>) levels in the atmosphere exceeded 400 parts per million for the first time in several hundred millennia. The weight of scientific analysis tells us that our climate is already changing and that we should expect extreme weather events (such as storms, floods and heat waves) to become more frequent and intense, as well as increasing global temperatures and rising sea levels. Policies that have been implemented, or are now being pursued, suggest that the long-term average temperature increase is more likely to be between 3.6°C and 5.3 °C (compared with pre-industrial levels),*

*with most of the increase occurring this century... To keep open a realistic chance of meeting the 2°C target, intensive action is required before 2020, the date by which a new international climate agreement is due to come into force."*

158. Zoals het IEA hier aangeeft zijn we voor het eerst sinds honderdduizenden jaren door de 400 ppm CO<sub>2</sub> grens gebroken, wordt met het huidige beleid de twee gradendoelstelling niet gehaald, moet rekening worden gehouden met een aanzienlijke hogere opwarming en is het noodzakelijk juist voor 2020 tot intensieve reductie over te gaan om nog een realistische kans te hebben op het behalen van de doelstelling.
159. In de inleiding is er al op gewezen dat het IEA tevens heeft berekend dat reducties na 2020 wel 400% duurder zijn dan die welke vóór 2020 worden uitgevoerd. Dit meldde het IEA al in haar World Energy Outlook van 2011, waarin het IEA stelde (citaat): *"Delaying action is a false economy: for every \$1 of investment avoided in the power sector before 2020 an additional \$4.3 would need to be spent after 2020 to compensate for the increased emissions."* In het rapport "Redrawing the Energy-Climate Map" bevestigt het IEA dit nogmaals: *"Delaying stronger climate action to 2020 would come at a cost: \$1.5 trillion in low-carbon investments are avoided before 2020, but \$ 5 trillion in additional investments would be required thereafter to get back on track. Delaying further action, even to the end of the current decade, would therefore result in substantial additional costs in the energy sector and increase the risk that the use of energy assets is halted before the end of their economic life."*
160. Vervolgens wijst het IEA erop dat het voortschrijdend inzicht van de wetenschap duidelijk maakt dat de twee graden en de 450 ppm grens mogelijk al tot desastreuze gevolgen zal leiden: *"There is broad international acceptance that stabilizing the atmospheric concentration of greenhouse gases at below 450 parts per million (ppm) of carbon-dioxide equivalent (CO<sub>2</sub>-eq) is consistent with a near 50% chance of achieving the 2°C target, and that this would help avoid the worst impacts of climate change. Some analysis find, however, that the risks previously believed to be associated with an increase of around 4°C in global temperatures are now associated with a rise of a*

*little over 2°C, while the risks previously associated with 2°C are now thought to occur with only a 1°C rise."*

161. Het IEA herhaalt vervolgens nogmaals de urgentie en het belang van resultaten vóór 2020 en dus de noodzaak van fundamentele verandering (citaat):

*"Global greenhouse-gas emissions continue to increase at a rapid pace. The 450 ppm threshold is drawing ever closer... Achieving the target will require determined political commitment to fundamental change in our approach to producing and consuming energy...It shows that, to stay on an economically feasible pathway, the rise in emissions from the energy sector needs to be halted and reversed by 2020."*

Het IEA licht vervolgens toe dat, omdat de emissies nog steeds blijven groeien, er nog maar een koolstofbudget voor 20 jaar fossiele uitstoot is door erop te wijzen dat we vanaf 2013 nog een budget van 885 Gigaton CO<sub>2</sub> hebben terwijl in het laatste decennium de emissies al op het niveau van 420 Gigaton lagen en de jaarlijkse emissies nog steeds toenemen (citaat):

*"It is the cumulative build-up of greenhouse gases, including CO<sub>2</sub>, in the atmosphere that counts, because of the long lifetime of some of those gases in the atmosphere. Analysis has shown that, in order to have a 50% probability of keeping global warming to no more than 2°C, total emissions from fossil fuels and land-use change in the first half of the century need to be kept below 1440 Gt. Of this "carbon budget", 420 Gt CO<sub>2</sub> has already been emitted between 2000 and 2011 and the World Energy Outlook 2012 (WEO-2012) estimated that another 136 Gt CO<sub>2</sub> will be emitted from non-energy related sources in the period up to 2050. This means that the energy sector can emit a maximum of 884 Gt CO<sub>2</sub> by 2050 without exceeding its residual budget. When mapping potential emissions trajectories against such a carbon budget, it becomes clear that the longer action to reduce global emissions is delayed, the more rapid reductions will need to be in the future to compensate.. Continuing on today's path, even with the assumed implementation of new policies, would lead to damaging climate change."*

Eisers menen dat op basis van rapporten zoals die door de Wereldbank en het Internationaal Energie Agentschap recent zijn uitgegeven, duidelijk blijkt dat er een onhoudbare situatie is ontstaan waarin drastische reducties nodig zijn vóór 2020 om

te voorkomen dat de twee graden grens doorbroken gaat worden. Er zijn vele andere rapporten die eenzelfde beeld geven. Eisers brengen nu nog slechts in het geding een internationaal rapport van de accountancy firma PricewaterhouseCoopers (PwC) getiteld "*Too late for two degrees? Low Carbon Economy index 2012*" (**productie 41**), waaruit blijkt dat we onze inspanningen met een factor 6 moeten verhogen om binnen het bereik van 2 graden te blijven en waarnaar korthedshalve verwezen wordt.

162. Met het voorgaande is voldoende duidelijk gemaakt dat de wereld ver verwijderd is van een koers waarmee de klimaatverandering kan worden beperkt tot 2 °C; de wereld koerst integendeel af op een (zeer) gevaarlijke klimaatverandering van 4 °C of meer. Eisers willen dat voorkomen en menen dat op de Nederlandse staat de juridische en individuele verplichting rust om binnen haar eigen grondgebied zorg te dragen voor een emissiereductie die van ieder van de geïndustrialiseerde landen gevorderd kan worden. Eisers zullen de juridische grondslagen daartoe in de volgende hoofdstukken toelichten.

## **X Aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige (overheids)daad**

163. Het Nederlandse emissieniveau van broeikasgassen draagt bij aan, en is onderdeel van, het wereldwijde emissieniveau dat het klimaatprobleem veroorzaakt.
164. Eisers stellen zich op het standpunt dat de omvang van het Nederlandse emissieniveau onrechtmatig is, vanwege de negatieve gevolgen daarvan voor de samenstelling van de atmosfeer, hetgeen vervolgens negatieve gevolgen heeft voor de leefomgeving met alle negatieve sociale, economische en ecologische consequenties van dien, een en ander zoals reeds in deze dagvaarding toegelicht. Waarom die emissie naar Nederlands recht onrechtmatig is, lichten eisers als volgt toe.
165. In het Nederlands recht is al lang aanvaard en vaste jurisprudentie, dat de emissie van stoffen of gassen een onrechtmatige daad kan zijn vanwege de gevolgen die

anderen ondervinden door verspreiding van die uitstoot. Zie bijvoorbeeld het (eerste) Voorste Stroom-arrest (HR 19 maart 1915, NJ 1915, p.691, W 9872)<sup>16</sup>.

166. Eisers menen dat met name hetgeen de Hoge Raad heeft beslist in het Kalimijnen-arrest (NJ 1989,743), in hoge mate relevant is voor de onderhavige procedure.
167. In het Kalimijnen-arrest was sprake van Franse partijen, die zout loosden in de Rijn. Een aantal Nederlandse kwekers gebruikte voor besproeiing van hun gewassen boezemwater, dat mede gevoed werd door Rijnwater. Zij ondervonden hinder/nadeel van het zoutgehalte van het boezemwater en stelden de Franse partijen aansprakelijk.
168. Voor de vergelijking met CO<sub>2</sub>-emissies is het feit van belang dat het boezemwater door natuurlijke oorzaken en andere lozingen al een hoog zoutgehalte had en dat daarmee vergeleken het aan de Franse zoutlozingen toe te schrijven aandeel in de totale zoutbelasting relatief gering was, maar niet verwaarloosbaar klein. De Franse partijen stelden dan ook, dat de kwekers de schade (kosten van ontziltingsinstallaties) ook wel zouden hebben geleden zonder de Franse zoutlozingen.
169. De Hoge Raad oordeelde (in overweging 3.3.2) dat het antwoord op de vraag of de Franse partijen onrechtmatig handelden en aansprakelijk waren jegens de andere, benedenstroomse, gebruikers van de Rijn (citaat), *"afhangt van de aard, de ernst en de duur van de aan deze laatsten toegebrachte schade"* en dat daarbij onder meer rekening moet worden gehouden met de belangen die met de lozingen werden gediend en de belangen van de andere gebruikers, (citaat) *"alsmede met de mate waarin het benedenstrooms gebruik gevoelig is voor de geloosde stoffen. Bedacht dient hierbij te worden dat bij de weging van deze wederzijdse belangen aan de belangen van de benedenstroomse gebruiker in zoverre een bijzonder gewicht toekomt dat deze in beginsel mag verwachten dat de rivier niet door omvangrijke*

---

<sup>16</sup> Diezelfde gedachte dat men geen rook of gassen mag verspreiden als anderen daar hinder van ondervinden, komt ook tot uitdrukking in artikel 5:37 BW. De toepassing van dat artikel is, naar blijkt uit de jurisprudentie en anders dan de letterlijke tekst suggereert, niet exclusief beperkt tot erven die direct aan elkaar grenzen, en de verplichting om geen hinder toe te brengen door emissies geldt evenmin slechts voor de eigenaren van het terrein). Daarmee lijkt ook voor de toepassing van het wetsartikel het hinderaspect doorslaggevend te zijn, en niet het burenaspect: als men hinder veroorzaakt door emissies van gassen of stoffen, dan kan dat onrechtmatig zijn

*lozingen bovenmatig wordt vervuild.*”(onderstrepingen adv.). Terzijde: de criteria voor (bovenmatige) hinder die de Hoge Raad in het Kalimijnen-arrest toepast zijn vergelijkbaar met de gevaarzettingscriteria die de Hoge Raad al eerder – in het Kelderluikarrest – had toegepast en tot op de dag van vandaag is blijven toepassen. Dat is ook niet verwonderlijk: men zou gevaarzetting de ernstigere variant van hinder kunnen noemen. Dat de CO<sub>2</sub>-emissies niet alleen tot (bovenmatige) hinder maar ook tot gevaarzetting op grote schaal leiden, is hierboven al toegelicht.

170. De lozingen van de Franse partijen werden, ondanks hun relatief geringe aandeel in de totale zoutbelasting, onrechtmatig geoordeeld. De Hoge Raad constateerde dat er sprake was van een lineair verband tussen de hoogte van de (totale) zoutconcentratie in het water en de schade c.q. schadelijke gevolgen daarvan voor de kwekers. Met andere woorden: elke zoutlozing die niet verwaarloosbaar was, droeg bij aan het ontstaan van de schade. De Franse partijen werden uiteindelijk veroordeeld tot betaling van een percentage van de schade van de Nederlandse kwekers, en wel voor het percentage waarin de Franse zoutlozingen hadden bijgedragen aan het totale zoutgehalte van het boezemwater. Anders gezegd: als deelveroorzakers van een totaalprobleem, werden de Franse partijen *pro rata* verantwoordelijk en aansprakelijk gehouden voor hun aandeel in dat totaalprobleem.
171. Overeenkomstig de maatstaf die de Hoge Raad heeft aangelegd in het Kalimijnen-arrest, willen eisers Nederland *pro rata* verantwoordelijk en aansprakelijk houden voor het Nederlandse aandeel in het totaal aan wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies die de bovenmatige vervuiling veroorzaken van de atmosfeer met CO<sub>2</sub> en zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de bestaande ecosystemen en hun 'gebruikers'.
172. Nederland draagt aan die wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies bij in een mate die niet verwaarloosbaar is, en naar de mening van eisers zelfs bovenmatig is. Eisers willen dat Nederland haar CO<sub>2</sub>-emissies *pro rata* zal reduceren voor zoveel als nodig is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.
173. In de Kalimijnen-arrest ging het om emissies (lozingen) van zout in een rivier; in de onderhavige zaak gaat het om emissies van CO<sub>2</sub> in de atmosfeer. Er is geen principieel of juridisch verschil tussen het lozen van stoffen in het water, en het lozen van stoffen in de lucht; in beide gevallen worden stoffen in het milieu gebracht waar

ze zich verder ongecontroleerd kunnen verspreiden zodat anderen daarmee geconfronteerd kunnen worden en daarvan nadeel ondervinden. Niets uit het arrest van de Hoge Raad wijst er op dat de betekenis daarvan beperkt is tot lozingen in het water. Ook in internationale geschillen over grensoverschrijdende verontreiniging worden beide soorten vervuiling op gelijke wijze onder de zogeheten 'no harm' regel gebracht (zie ook verderop).

174. Als eisers zeggen dat de atmosfeer wordt 'vervuild' of 'verontreinigd' met CO<sub>2</sub>, bedoelen zij niet te zeggen dat CO<sub>2</sub> op zichzelf al een schadelijke of giftige stof is. Integendeel, CO<sub>2</sub> is op zichzelf niet schadelijk of giftig en komt van nature voor in de atmosfeer; maar ook zout is op zichzelf niet schadelijk of giftig en komt van nature voor in oppervlaktewater ('zoute tong en zoute kwel' – overweging 3.1 Hoge Raad). Zowel bij de zoutlozingen in de Rijn als bij de CO<sub>2</sub>-emissies in de atmosfeer zijn het niet de eigenschappen van de geloosde stof als zodanig, maar de hoge concentraties, ontstaan door omvangrijke emissies, die het water c.q. de atmosfeer 'bovenmatig' vervuilen en daarmee de schade veroorzaken.
175. In het Kalimijnen-arrest is sprake van een grensoverschrijdende verontreiniging. De lozing in de Rijn vond plaats in Frankrijk, maar de nadelige gevolgen werden ondervonden in Nederland. De Hoge Raad oordeelt, onder uitdrukkelijke toepassing van het Nederlands recht (overweging 3.1), dat de Franse partijen zich de belangen van de Nederlandse gebruikers van het Rijnwater moesten aantrekken.
176. Eisers trekken daaruit de conclusie, dat degenen die emissies (doen) verrichten, daarvoor een verantwoordelijkheid dragen die niet ophoudt bij de landsgrenzen, maar tot (ver) daarbuiten. Voor de nadelige gevolgen van het Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissieniveau moet daarom niet alleen gekeken worden naar de gevolgen in Nederland, maar ook naar de gevolgen die zich elders voordoen<sup>17</sup> (dat die gevolgen elders zeer aanzienlijk zijn blijkt ondermeer uit het rapport dat als productie 50 verderop in de dagvaarding in het geding zal worden gebracht). Het Kalimijnen-arrest

---

<sup>17</sup> Zo een 'grensoverschrijdende' aansprakelijkheid is in de praktijk zeker niet onbegrensd, omdat de aansprakelijkheid voor emissies op 'natuurlijke' wijze wordt ingeperkt. Bij emissies van stoffen in lucht of water leidt een ongecontroleerde verspreiding namelijk vrijwel altijd tot snelle en aanzienlijke verdunning van de uitgestoten stoffen. De impact en negatieve gevolgen van de emissie 'verdampen' en 'verwateren' als het ware al snel tot een niveau dat verwaarloosbaar is en waar anderen geen hinder meer van ondervinden. Maar als derden ook na zo een 'verdunning' nog steeds de impact en gevolgen van een emissie ondervinden, dient er ook aansprakelijkheid te zijn van degene voor de emissie verantwoordelijk is.



staat niet op zichzelf. Nadien is door de Hoge Raad ook het Belgische Sopar aansprakelijk gehouden voor de gevolgen die haar emissies hadden voor Nederlandse wateren (HR 25 februari 1994, NJ 1996, 362). Overigens is het Nederlands recht op dit punt geheel in overeenstemming met het internationaal volkenrecht, hetgeen verderop nog zal worden toegelicht.

177. In het Kalimijnen-arrest ging het om de schade die veroorzaakt werd door de *totale* zoutconcentratie van het ontvangende boezemwater, waar de Franse lozingen maar een relatief beperkt aandeel in hadden. De ernst, aard en duur van de schade die het gevolg is van de *totale* zoutconcentratie, bepaalt volgens de Hoge Raad of de lozingen onrechtmatig zijn. De Hoge Raad kent daarbij een bijzonder gewicht toe aan het belang dat de 'gebruikers' in beginsel mogen "*verwachten dat de rivier niet door omvangrijke lozingen bovenmatig wordt vervuild*".

Eisers zijn 'gebruikers' van de atmosfeer en mogen in beginsel daarom verwachten dat de atmosfeer niet door omvangrijke CO<sub>2</sub>-emissies bovenmatig wordt vervuild. Dat sprake is van een bovenmatige 'vervuiling' van de atmosfeer blijkt alleen al uit het feit dat de snelheid van opwarming die de samenleving nu dreigt te ondergaan als gevolg van de broeikasgasemissies, al 50 miljoen jaar niet meer op aarde is voorgekomen. Het geldt eens te meer omdat de gevolgen van die bovenmatige vervuiling ernstig en potentieel zelfs catastrofaal zullen zijn.

## **XI De omvang van de Nederlandse emissies**

### Nederlandse emissies in absolute getallen

178. In het Kalimijnen-arrest was sprake van Franse zout-emissies die op zichzelf in omvang aanzienlijk waren; en hoewel zij aan de totale zoutconcentratie slechts voor een relatief klein gedeelte bijdroegen, was die bijdrage niet verwaarloosbaar klein. De volgende vraag is dan ook, of de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies op zichzelf aanzienlijk zijn, en of zij aan de totale wereldwijde CO<sub>2</sub>-concentratie bijdragen in een mate die niet verwaarloosbaar klein is.
179. Om die vraag te beantwoorden, willen eisers eerst kijken naar de omvang van de jaarlijkse Nederlandse emissies.

180. De databank van de Emissieregistratie is benaderbaar via de website [www.emissieregistratie.nl](http://www.emissieregistratie.nl) en staat onder auspiciën van het Ministerie van I&M; de daarin opgenomen emissiegegevens worden gebruikt voor rapportages, waaronder die voor het Kyoto-protocol. Volgens deze databank bedroeg: de Nederlandse CO<sub>2</sub>eq-emissie<sup>18</sup> in 2010: 209 megaton, oftewel 209 miljard kilo aan broeikasgassen, waarvan de CO<sub>2</sub>-emissie bedroeg: 181 megaton oftewel 181 miljard kilo CO<sub>2</sub> (=86,6% van de CO<sub>2</sub>eq-emissie). In absolute getallen is dus inderdaad sprake van zeer grote emissies: de getallen zijn zelfs zo groot dat men zich er niets meer bij kan voorstellen.
- Voor 2011 waren de cijfers respectievelijk 194 megaton CO<sub>2</sub>eq en 181 CO<sub>2</sub>, maar op de website (opgevraagd 2 juni 2013) wordt er voor gewaarschuwd dat deze daling in 2011 vooral te danken was aan de extreem zachte winter van 2011 waardoor in de huishoudens aanzienlijk minder werd gestookt, en aan de daling van industriële activiteit. De emissiegegevens van 2011 wijken inderdaad af van de langjarige trend. Opvallend - in het licht van de reductiedoelstelling van 20% ten opzichte van 1990 - is dat tussen 1990 en 2010 de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissie is toegenomen van 159 megaton naar 181 megaton. Deze stijging wordt in de totaliteit van broeikasgasemissies (CO<sub>2</sub>eq) gemaskeerd door het feit dat de uitstoot van de andere broeikasgassen in diezelfde periode in Nederland juist zeer sterk is afgenomen. Dat juist de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies nog steeds toenemen is des te erger, omdat CO<sub>2</sub> niet afbreekt in de atmosfeer en millennia lang blijft 'broeien', terwijl de andere broeikasgassen veel sneller afbreken in de atmosfeer en dan niet meer bijdragen aan de opwarming.
181. Daarmee is nog niet gezegd, hoe de Nederlandse jaarlijkse CO<sub>2</sub>-emissies zich verhouden tot de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-emissies van andere landen; is het Nederlandse aandeel in de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies substantieel, of juist verwaarloosbaar klein, of iets er tussen in?
182. In zekere zin is die vergelijking oneerlijk: Nederland is een klein land waarin 17 miljoen mensen wonen, terwijl in het uitgestrekte China 1,35 miljard mensen wonen.

---

<sup>18</sup> CO<sub>2</sub> wordt tezamen met de andere broeikasgassen ook wel aangeduid als "CO<sub>2</sub>-eq", dat staat voor CO<sub>2</sub>-equivalent

Als men de jaarlijkse emissies van deze twee landen met elkaar in absolute getallen vergelijkt, vergelijkt men appels met peren.

183. De Wereldbank houdt een lijst (spreadsheet) bij met de wereldwijde jaarlijkse emissiegegevens van 217 landen (**productie 42**). De volgorde van de landen op de lijst is gebaseerd op de 'ranking' van hun emissies in 2009: nummer 1 is het land met de meeste emissies (China) in 2009, nummer 2 (VS) is het land met de een na hoogste emissie in 2009, enzovoort. Op deze lijst, staat Nederland op plaats 25.
184. Op basis van gegevens van de US Energy Information Administration is (in opdracht van de Engelse krant The Guardian) een CO<sub>2</sub>-atlas gemaakt in de vorm van een wereldkaart (zie **productie 43**), waarbij de landen zijn ingetekend als cirkels. De omvang van de cirkels representeert niet de geografische omvang van het betreffende land, maar de omvang van zijn CO<sub>2</sub>-emissies in 2009. Deze kaart maakt in één oogopslag zichtbaar hoe de Nederlandse jaarlijkse CO<sub>2</sub>-emissie zich in absolute getallen verhoudt tot die van andere landen. De CO<sub>2</sub>-atlas laat zien dat het Nederlands aandeel in de jaarlijkse wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies substantieel is, en zeker niet verwaarloosbaar.
185. In de kaart is ook verwerkt – middels een opwaarts of neerwaarts wijzend driehoekje – hoe de emissie zich verhoudt tot de emissie over 2008 (bij Nederland: een daling van 0,2%). Zichtbaar is dat omringende en vergelijkbare landen hun CO<sub>2</sub>-emissies aanzienlijk sterker weten te reduceren dan Nederland. Tegenover de 0,2% reductie van Nederland, reduceerde Duitsland 7,0%, het Verenigd Koninkrijk 7,8%, België 11,2%, Frankrijk 7,4%, Spanje 8,4% en Italië 9,3% van de emissies.
186. Op basis van al deze gegevens blijkt Nederland een belangrijke uitstoter van CO<sub>2</sub>, die bovendien het minst reduceert. Nederland blijkt geen koploper als het gaat om inspanningen om de CO<sub>2</sub>-emissies terug te dringen, maar loopt ver in de achterhoede.

Het aandeel van Nederland in de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies: per capita

187. Maar eisers herhalen: het is appels met peren vergelijken om de jaarlijkse emissie van China een op een te vergelijken met de jaarlijkse emissie van Nederland.

188. Een veel eerlijker manier om de emissies van landen te vergelijken, is door te kijken naar de CO<sub>2</sub>-emissies per capita, oftewel per hoofd van de bevolking. Immers, CO<sub>2</sub>-emissies zijn het gevolg van menselijke activiteiten. Het is veel eerlijker om te vergelijken wat landen per capita aan CO<sub>2</sub> uitstoten. Ook bij de internationale onderhandelingen over CO<sub>2</sub>-reductieverplichtingen wordt (zij het niet uitsluitend) gekeken naar de CO<sub>2</sub>-emissies per capita.
189. Van deze per capita gegevens heeft de Wereldbank een spreadsheet gemaakt (**productie 44**). Van de 25 landen die in 2009 in absolute zin behoorden tot de grootste CO<sub>2</sub>-uitstoters ter wereld (waarbij Nederland als gezegd in 2009 op de 25<sup>e</sup> plaats stond), is de ranking van de per capita emissies op basis van de gegevens van de Wereldbank (de eerste 10 plaatsen):
- |     |  |   |
|-----|--|---|
| 1.  | <i>Australië (15 in absolute zin):</i> | <i>19,64 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 2.  | <i>Saudi Arabië (11):</i>              | <i>18,65 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 3.  | <i>Verenigde Staten (2):</i>           | <i>17,76 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 4.  | <i>Canada (7):</i>                     | <i>16,15 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 5.  | <i>Nederland (25):</i>                 | <i>14,89 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 6.  | <i>Taiwan (20):</i>                    | <i>12,66 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 7.  | <i>Rusland (4):</i>                    | <i>11,23 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 8.  | <i>Zuid-Korea (8):</i>                 | <i>10,89 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i> |
| 9.  | <i>Duitsland (6):</i>                  | <i>9,3 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i>   |
| 10. | <i>Zuid-Afrika (12):</i>               | <i>9,18 ton CO<sub>2</sub> per capita;</i>  |
190. De lijst laat duidelijk zien dat Nederlanders in verhouding tot de overige wereldburgers, in zeer grote mate bijdragen aan het totaal van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies door menselijke activiteiten: Nederlanders staan op nummer 5. Voor een land met een diensteneconomie en zonder grote maakindustrie zoals bijvoorbeeld Japan en China, zijn de Nederlandse cijfers bepaald opmerkelijk.
191. De lijst maakt daarmee duidelijk van welke landen een aanzienlijke reductie wordt gevraagd. Nederland behoort daartoe.

192. Er zijn inmiddels meer recente cijfers bekend over de jaren 2010 en 2011, al zijn die niet afkomstig van de Wereldbank maar uit het rapport van het PBL 'Trends in Global Emissions; 2012 Report' van juli 2012 (**productie 45**), en wel op p. 29, Annex 1, Tabel A1.3. De lijst bevat 23 landen, waaronder China, de VS, Japan, India en Polen. Volgens die lijst is met name in Nederland de CO<sub>2</sub>-emissie per capita in 2011 aanzienlijk minder geworden, maar deze teruggang komt, zoals hiervoor al toegelicht, vooral voor rekening van de zeer zachte winter van 2011 en van de sterke industriële stagnatie in Nederland als gevolg van de economische crisis.
193. Volgens deze lijst was de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissie per capita in 2010: 10,5 ton CO<sub>2</sub> per capita, en daarmee nam Nederland de 7<sup>e</sup> plaats in. Voor 2011 bedroeg de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissie 9,8 ton CO<sub>2</sub> per capita, goed voor een 9<sup>e</sup> plaats in de ranking. Ook volgens deze cijfers dragen Nederlanders in verhouding tot de overige wereldburgers in zeer grote mate, 'bovenmatig', bij aan het totaal van wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies.
194. Dit alles kan volgens eisers maar tot één conclusie leiden:  
Door de wereldwijde emissies van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen – zowel door de historische emissies als, veel meer nog, door de hedendaagse emissies – is een 'bovenmatige' verontreiniging van de atmosfeer ontstaan, die nog steeds verder toeneemt. Nederland heeft aan de hoge concentratie van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de atmosfeer bijgedragen in een mate die substantieel is en in ieder geval niet verwaarloosbaar. Het huidige CO<sub>2</sub>-emissieniveau van Nederland is (nog steeds) eveneens substantieel en in ieder geval niet verwaarloosbaar.
195. De Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies en die van andere broeikasgassen zijn daarom onrechtmatig. Dat maakt dat Nederland pro rata verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de hoge CO<sub>2</sub>- en CO<sub>2</sub>eq-concentratie in de atmosfeer en de verdere stijging daarvan, en de gevolgen die dat dreigt te hebben voor de ecosystemen, de flora en fauna en de mensen als 'gebruikers' van de planeet en haar atmosfeer.
196. Op grond van die 'pro rata' aansprakelijkheid verlangen eisers – en zouden eisers er volgens de Kelderluikcriteria en de criteria van het Kalimijnen-arrest recht op hebben - dat Nederland pro rata bijdraagt in de noodzakelijke reductie van de wereldwijde

emissies. Eisers wijzen er daarbij op dat ook naar internationaal volkenrecht Nederland verplicht is haar emissies te reduceren.

## **XII Aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat naar internationaal recht**

197. Hoewel eisers hun vordering primair doen steunen op nationaal, Nederlands, recht, het EU-recht en (zo zal nog blijken) het EVRM, vinden eisers het van belang om op te merken en toe te lichten dat hetgeen de Hoge Raad in het Kalimijnen-arrest heeft beslist, namelijk dat grensoverschrijdende en pro rata aansprakelijkheid bestaat voor emissies, in feite niets anders is dan de toepassing in Nederland van wat in feite algemeen aanvaard internationaal recht is, namelijk internationale aansprakelijkheid van staten voor grensoverschrijdende emissies vanaf hun grondgebied. Eisers willen in dat verband – als verdere onderbouwing van hun vorderingen - het volgende aanvoeren.
198. Een internationaal rechtssubject (zoals: een staat) dat een op hem rustende rechtsplicht schendt, kan op basis van het internationaal recht aansprakelijk worden gesteld, overeenkomstig de voorwaarden en gevolgen van dat internationale aansprakelijkheidsrecht. Het internationaal aansprakelijkheidsrecht verbindt aan de schending van een rechtsplicht (steeds) een sanctie.
199. Het internationaal recht legt in het algemeen slechts aan staten plichten op, en niet aan andere partijen. Het internationaal recht kan dus slechts tegen staten worden ingeroepen.
200. De beginselen van staatsaansprakelijkheid zijn vooral van gewoonterechtelijke aard. Voor interstatelijke claims is dit gewoonterecht (deels) gecodificeerd in de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid (opgesteld en in 2001 aangenomen) door de ILC, de International Law Commission van de Verenigde Naties. Het feit dat deze Artikelen formeel gezien slechts gelden voor interstatelijke claims neemt niet weg dat ze een aanwijzing zijn van wat het internationaal gewoonterecht in bredere zin inhoudt, namelijk beginselen en ethische normen die internationaal worden aanvaard als zijnde wat staten gewoon zijn te doen of behoren te doen, welk internationaal gewoonterecht ook geldt buiten de context van interstatelijke claims. Van belang is in dat verband dat artikel 33 lid 2 van de ILC- Artikelen bepaalt dat deze Artikelen

claims van natuurlijke personen onverlet laat. De eventuele internationale aansprakelijkheid van een staat jegens andere staten voor grensoverschrijdende CO<sub>2</sub>-emissies laat dus onverlet dat een staat ook door particulieren voor die emissies aansprakelijk kan worden gehouden, en dat de (meestal nationaalrechtelijke) beoordeling van zo een aansprakelijkstelling in overeenstemming<sup>19</sup> moet zijn met de internationaalrechtelijke beginselen.

201. Wil sprake kunnen zijn van internationale aansprakelijkheid van een staat, dan zal sprake moeten zijn van schending (door een doen of een nalaten) van een op die staat rustende internationale rechtsplicht, en bovendien dat die schending aan de desbetreffende staat kan worden toegerekend.
202. De eerste vraag is dan, of er zoiets als een internationale rechtsplicht voor staten bestaat ten aanzien van grensoverschrijdende emissies. Het antwoord is zonder meer bevestigend.
203. Het is een algemeen volkenrechtelijk beginsel dat aansprakelijkheid bestaat voor grensoverschrijdende emissies. Men noemt dit wel de 'no harm'-regel. In beginsel mag een staat, als zijnde zijn soeverein recht, op zijn eigen grondgebied zijn hulpbronnen exploiteren en activiteiten ontplooiën, ook als deze nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Maar het recht om milieuschade te veroorzaken is niet, letterlijk en figuurlijk, onbegrensd. Die begrenzing volgt uit de (algemener) geformuleerde 'no harm'-regel, die inhoudt dat geen enkele staat het recht heeft zijn grondgebied zodanig te gebruiken of te *laten* gebruiken, dat er schade wordt toegebracht aan andere staten<sup>20</sup>. De regel verbiedt niet elke grensoverschrijdende schade: er moet sprake zijn van 'significante' schade<sup>21</sup>.
204. In een milieurechtelijke context werd de 'no harm'-regel voor het eerst toegepast in de Trail Smelter zaak uit 1941, deze betrof een geval van grensoverschrijdende emissies in de lucht. Canada werd (door de Verenigde Staten) aansprakelijk

---

<sup>19</sup> Zie P.A. Nollkaemper, NJB 2007, p. 2875, laatste volzin par. 2

<sup>20</sup> Island of Palmas case, (1928), II UNRIAA 829, at 839: 'Territorial sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States.'

<sup>21</sup> Ook de Hoge Raad legt in het Kalimijnen-arrest een drempel: het moet gaan om 'bovenmatige' vervuiling; hetzelfde criterium werd overigens ook al gehanteerd in de Voortse Stroom-arresten.

gehouden voor emissies vanaf Canadees grondgebied, hoewel de staat Canada niet degene was die zelf de emissies verrichtte. Het arbitragetribunaal oordeelde:

*"Under the principles of international law (..) no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the property of others therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence."*

205. In Beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm uit 1972<sup>22</sup> (**productie 46**) is, als uitvloeisel van de 'no harm'-regel, de verplichting opgenomen om geen grensoverschrijdende schade te veroorzaken, waarbij ook 'milieuschade' (dus niet slechts schade aan eigendommen) onder de regel is gebracht:

*"States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction."*

206. Dit beginsel is vervolgens door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties<sup>23</sup> (**productie 47**) onderschreven als een basisregel van staatsaansprakelijkheid. De regel is bovendien daarna in diverse verdragen uitgewerkt, zoals in Beginsel 2 van de Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling en, voor de onderhavige zaak van belang, in overweging 8 van de Preambule van het VN-Klimaatverdrag, en heeft sindsdien een onbetwiste juridische status.

207. Het VN-Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol zijn niet bedoeld als 'lex specialis' die de toepassing van het algemene internationale aansprakelijkheidsrecht, waaronder de 'no harm'-regel, buiten toepassing stellen. Die beide Verdragen bevatten wel compliance procedures om de naleving van die beide Verdragen te verzekeren, maar bevatten geen regels die de 'gewone' internationaalrechtelijke aansprakelijkheid beogen te reguleren of uit te sluiten; de verplichtingen uit hoofde van de 'no harm'-regel bestaan dus naast die Verdragen. Ook als sprake is van nakoming van zijn

---

<sup>22</sup> Verklaring van Stockholm van 16 juni 1972, UN Doc A/Conf. 48/14

<sup>23</sup> International Responsibility of States in Regard to the Environment, UNGA Res 2996 (XXVII), UN Doc A/8901 (1972). Geen enkele Staat stemde tegen de Resolutie.



verplichtingen overeenkomstig het VN-Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol kan de Staat nog steeds aansprakelijk zijn uit hoofde van de 'no harm'-regel. De reductieverplichtingen van het Kyoto-protocol zijn slechts minimumverplichtingen die klimaatverandering niet kunnen voorkomen en gelden alleen voor staten die partij zijn. (**productie 48**). Ook staten die niet partij zijn, kunnen echter aansprakelijk worden gehouden op grond van de 'no harm'-regel.

208. Daarmee staat buiten twijfel, dat op de Staat een internationale rechtsplicht rust om te voorkomen dat emissies vanaf zijn grondgebied 'significante' schade veroorzaken daarbuiten, aan andere staten en/of hun ingezetenen en/of aan het milieu c.q. de leefomgeving. Die rechtsplicht strekt tot het nemen van effectieve en proportionele maatregelen. Onder effectieve maatregelen kan vallen het opstellen en handhaven van milieuwetgeving om te voorkomen dat de rechten van derde staten door publieke of private personen worden geschonden. Voor voldoening aan het proportionaliteits-criterium moet rekening worden gehouden met de laatste wetenschappelijke ontwikkelingen. Andere relevante factoren zijn de emissie-ontwikkeling per capita, de mate van uitstoot in het verleden, en de technische en economische mogelijkheden van een staat om zijn emissies te beperken<sup>24</sup>.
209. De volgende vraag is, of de Staat deze rechtsplicht ook draagt, als de schadeveroorzakende handeling op haar grondgebied, niet door haarzelf maar door particulieren of (bijvoorbeeld als het gaat om de CO<sub>2</sub>-emissies van staalovens of kolengestookte elektriciteitscentrales) door particuliere/private ondernemingen wordt verricht. Anders gezegd: kunnen handelingen van particulieren en ondernemingen aan een staat worden toegerekend? De bewoordingen van de 'no harm'-regel zoals hierboven geciteerd, laten er weinig twijfel over bestaan dat dit inderdaad kan. Het Internationaal Gerechtshof oordeelde dienovereenkomstig in de Corfu Channel zaak<sup>25</sup>. Het verwijt aan de Staat is in zo een geval niet dat hij (zelf) grote hoeveelheden CO<sub>2</sub> uitstoot, maar dat hij nalatig is in zijn zorgplicht om de noodzakelijke maatregelen te nemen die voorkomen dat vanaf zijn grondgebied

---

<sup>24</sup> Zie voor deze alinea met name: C.A. Okkerse, 'Volkenrechtelijke aansprakelijkheid voor schadelijke effecten van zeespiegelstijging als gevolg van klimaatverandering' in 'Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering', VMR 2012-1, p. 17 e.v., in het bijzonder p.25 met verdere literatuur- en jurisprudentieverwijzingen aldaar.

<sup>25</sup> United Kingdom vs Albania, Merits ICJ Reports 1949, p.22-23

emissies plaatsvinden waarmee buiten zijn grondgebied 'significante' schade wordt toegebracht.<sup>26</sup>

210. Ook in de context van het internationaal recht spelen vragen van causaliteit. Wil een staat aansprakelijk zijn, dan moet vaststaan dat er verband bestaat tussen het handelen of nalaten van de Staat, en de gestelde schade; en meer nog moet het zo zijn, dat de schade het 'normale' of 'natuurlijke'<sup>27</sup> gevolg is van het nalaten c.q. handelen (de zogeheten causa proxima regel). Bovendien moet de schade voorzienbaar zijn geweest.
211. Voor wat betreft deze causaliteitsvragen verwijzen eisers, voor de onderhavige zaak, naar de aangehaalde rapporten van het IPCC, waaruit blijkt dat de causale keten tussen bovenmatige CO<sub>2</sub>-emissies, klimaatverandering en de gevolgen door de wetenschap goed begrepen worden omdat zij berust op chemische, natuurkundige en biologische wetmatigheden die de wetenschap kent en begrijpt.
212. Als het gaat om het cumulatieve effect van alle (wereldwijde) bovenmatige CO<sub>2</sub>-emissies op het wereldwijde klimaat en, via het klimaat, op de ecosystemen van de planeet, dan is dat causale verband eenduidig en zeker. De wetenschap is inmiddels goed in staat de effecten voor verschillende regio's in de wereld in kaart te brengen en op deze kennis zijn de verschillende in deze dagvaarding behandelde rapporten over de effecten voor Nederland en de EU ook gestoeld. Deze effecten zijn daarmee het 'normale' en 'natuurlijke' gevolg van een 'bovenmatige' CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer.<sup>28</sup>
213. En tenslotte: ook in het internationale recht geldt een pro rata aansprakelijkheid zoals die door de Hoge Raad in het Kalimijnen-arrest is aangenomen. In het internationale recht geldt (in ieder geval voor schadevergoedingsacties) dat de volkenrechtelijke aansprakelijkheid van een staat is beperkt tot zijn relatieve bijdrage aan de

---

<sup>26</sup> Zie ook P.A. Nollkaemper, Kern van het internationaal publiekrecht, 2011, p.395.

<sup>27</sup> In het Kalimijnen-arrest noemde de Hoge Raad als factor die van belang is voor het vaststellen van aansprakelijkheid, de 'gevoeligheid' van het gebruik van de benedenstroomse gebruiker. Dat lijkt een echo te zijn van de proxima causa eis zoals die geldt bij toepassing van de 'no harm'-regel.

<sup>28</sup> Als er helemaal geen CO<sub>2</sub> in de atmosfeer zou zijn, zou de gemiddelde temperatuur op aarde -18C zijn, dat wil zeggen 33C kouder dan nu het geval is. De 'normale' CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer leidt dus tot een wereldwijde temperatuur die 33C hoger is dan bij een atmosfeer zonder CO<sub>2</sub>. Dat zo zijnde, is het – in de terminologie van de proxima causa-eis - een 'normaal' en 'natuurlijk' gevolg dat bij almaar lineair toenemende hogere concentraties CO<sub>2</sub> in de atmosfeer, de temperatuur steeds evenredig (nog) verder zal toenemen.

vervuiling. Uitgangspunt is dat de juridische positie van een staat individueel moet worden bepaald, op basis van zijn eigen gedrag en de op hem rustende verplichtingen. Voor aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat jegens andere staten voor de wereldwijde (gevolgen van) klimaatverandering is derhalve relevant, in hoeverre de Staat heeft bijgedragen aan die klimaatverandering en of die bijdrage op zichzelf onrechtmatig is.<sup>29</sup> Dit komt neer – maar gegoten in andere bewoordingen – op een pro rata aansprakelijkheid van een Staat voor zijn aandeel in de totale CO<sub>2</sub>-concentraties in de atmosfeer.

214. Dat alles maakt dat de Nederlandse Staat naar nationaalrechtelijke maatstaven maar ook naar internationaalrechtelijke maatstaven, pro rata aansprakelijk is voor de gevolgen van die Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies en dat van hem in rechte kan worden geëist om – bij wijze van preventieve maatregel – zijn aandeel in de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies tot aanvaardbare niveaus terug te brengen, of, anders gezegd: de CO<sub>2</sub>-emissies vanaf het Nederlands grondgebied tot aanvaardbare niveaus te reduceren.

### **XIII. Mensenrechtenschending (maatregelen, informatie en waarschuwing)**

215. Naast nationaal- en internationaalrechtelijke maatstaven, is de Staat ook naar Europeesrechtelijke maatstaven aansprakelijk voor de gevolgen van de Nederlandse emissies. Dit zal in dit hoofdstuk worden toegelicht, tezamen met enkele aanvullende feiten en rechterlijke uitspraken naar Nederlands recht.
216. Het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering is onomstreden, zowel binnen de (inter)nationale wetenschap, instellingen, politiek en gerechtshoven. Enkele citaten waaruit deze onomstredenheid blijkt.

#### Europees Parlement (resolutie 2005/2005/2049)

*"dat klimaatverandering een van de grote uitdagingen van de 21ste eeuw is met aanzienlijke, negatieve gevolgen voor de hele wereld op ecologisch, economisch en sociaal gebied die rampzalige uitwerkingen kunnen hebben, en overwegende dat de klimaatverandering verschilt van de andere milieuproblemen waarmee de wereld te kampen, hebben."*

---

<sup>29</sup> Zie hierover P.A. Nollkaemper, NJB 2007, p.2878

Europese Commissie (mededeling commissie aan het EU Parlement 10.1.2007)

*"Sterke wetenschappelijke bewijzen tonen aan dat er dringend maatregelen nodig zijn om de klimaatverandering aan te pakken... Indien geen maatregelen worden getroffen dreigen er ernstige veiligheidsproblemen te ontstaan op lokaal en wereldniveau."*

Hof van Justitie van de EU (PreussenElektra, 2001)

*"Opgemerkt moet worden dat [klimaat]beleid ook de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen en dieren beoogt."*

Het Amerikaans Hoogerechtshof (Massachusetts v. EPA, 2007)

*"The harms associated with climate change are serious and well recognized...the risk of catastrophic harm, though remote, is nevertheless real"*

[over de gevolgen van klimaatverandering binnen de VS]

Global Humanitarian Forum (Human Impact Report Climate Change, 2009)

*"The findings of the report indicate that every year climate change leaves over 300.000 people dead, 325 million people seriously affected, and economic losses of US 125 billion. Four billion people are vulnerable and 500 million people are at extreme risk."*

VN Mensenrechtenraad (resolutie 10/4, 2009):

*"Noting that climate change related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights including, inter alia, the right to life... "*

Cancun Agreements 2010:

*"recognizing that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet, and thus requires to be urgently addressed by all the parties..."*

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF), voorzitter Lagarde op 23 januari 2013

*"Make no mistake: without concerted action, the very future of our planet is in peril..."*

*Unless we take action on climate change, future generations will be roasted, toasted, fried and grilled.*<sup>30</sup>

217. Zoals uit deze dagvaarding en bovenaangehaalde citaten blijkt, is klimaatverandering en de gevolgen die het thans en in de toekomst wereldwijd met zich brengt een mensenrechtenproblematiek geworden waarbij de mensenrechten wereldwijd nu en in de toekomst in het geding zijn. Ook in Nederland leiden extremere hitteperiodes zoals die van 2003 en 2006 volgens het ministerie van VWS in het in de inleiding reeds geciteerde Hitterapport (dat thans als **productie 14** wordt overgelegd) nu al tot een fors aantal sterfgevallen. In landen als Frankrijk en Spanje gaat het in vergelijkbare hitteperiodes inmiddels om tienduizenden sterfgevallen, zo blijkt uit het vierde IPCC rapport (volgens het IPCC maakte enkel de hittegolf van 2003 al 35.000 slachtoffers in West-Europa, waarvan de helft in Frankrijk). De huidige gevolgen zijn gerelateerd aan "slechts" een wereldwijde temperatuurstijging van 0,8 graden. Bij het voortzetten van het huidige klimaatbeleid zal aan het einde van deze eeuw sprake zijn van een temperatuurstijging van 4 tot 6 graden, met dito uitvergroting van de omvang van de gevolgen en mensenrechtenschendingen die in deze scenario's wereldwijd en ook op nationaal grondgebied zullen plaatsvinden. Reeds op een termijn van 20 jaar zal het probleem echter al aanzienlijk worden uitvergroot, zo blijkt uit het hiervoor aangehaalde Human Impact Report (citaat): *"Already today, hundreds of thousands of lives are lost every year due to climate change. This will rise to roughly half a million in 20 years...Climate change is already seriously affecting hundreds of millions of people today and in the next twenty years those affected will likely more than double – making it the greatest emerging humanitarian challenge of our time."* (**Productie 49**)
218. Klimaatbeleid gaat daarom onder meer, zoals het Hof van Justitie van de EU in het PreussenElektra-arrest (productie 12) heeft vastgesteld, om het beschermen van het menselijk leven, ook in Europa. Klassieke grondrechten zoals het recht op leven (artikel 2 EVRM en artikel 2 Handvest EU) en het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest EU) zijn grondrechten die geschonden worden bij voortzettende klimaatverandering. Hetzelfde geldt voor de sociale grondrechten zoals die van een hoge mate van bescherming van de

---

<sup>30</sup> Als de rechtbank op het internet zoekt met de trefwoorden 'Lagarde, roasted, toasted' zal zij tientallen vindplaatsen vinden waar de desbetreffende uitspraak letterlijk geciteerd wordt.

menselijke gezondheid (artikel 168 VWEU) en een hoge mate van bescherming van het milieu (artikel 191 VWEU). Van een hoge mate van bescherming is evident geen sprake omdat zelfs het door de EU en Nederland voor noodzakelijk gehouden minimale emissiereductieniveau van 25% in 2020 niet tot uitgangspunt van beleid is genomen. Ook voldoet de Staat met het huidige klimaatbeleid niet aan artikel 21 van de Grondwet: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu." Omdat klimaatverandering in zijn gevolgen alomvattend is en zowel de ecosystemen als de biodiversiteit in hoge mate aantast, is het milieu nauwelijks meer te beschermen (laat staan te verbeteren) indien het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering zich verwezenlijkt en de samenleving overgeleverd is aan veranderingen waaraan mens en dier zich niet of nauwelijks meer adequaat kunnen aanpassen. Er is bovendien geen ontwikkeling die zo bedreigend is voor de bewoonbaarheid van het land als klimaatverandering. Het begint met de reeds ingang gezette terugtrekkende bewegingen uit de rivierdelta's en het zal bij een wereld van boven de twee a drie graden de volgende eeuw (en anders die daarna) eindigen bij het moeten opgeven van hele delen van Nederland aan het water.

219. Het blijft van belang te herhalen dat de resultaten van huidige emissies pas na decennia volledig worden ervaren zodat de (on)rechtmatigheid van het onvoldoende reduceren van broeikasgassen van vandaag niet alleen beoordeeld moet worden naar de klimaateffecten die we anno 2013 in de wereld zien, maar ook naar de gevolgen die er in de toekomst zullen zijn.
220. Of en welk emissiereductiepad thans wordt ingezet, bepaalt in hoge mate hoe het klimaat er over enkele decennia (en daarna) uit zal zien en welke gevolgen de samenleving daarvan zal ondervinden. Daarbij geldt dat deze gevolgen voor het merendeel negatief zullen zijn, waarbij voorts geldt dat vanaf twee tot drie graden opwarming eventuele tijdelijke positieve effecten weer zullen verminderen en de negatieve effecten steeds verder versterkt zullen worden (IPCC 2007, WGII, Summary for policymakers, **productie 50**). De Nederlandse regering gaat er daarbij overigens vanuit dat bij twee graden wereldwijd de netto-effecten negatief zijn, zo blijkt uit de schriftelijke beantwoording door de staatssecretaris op 27 februari 2013 van vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het eerdergenoemde rapport van de Algemene Rekenkamer "Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en

beleid" (productie 5) waarin de staatssecretaris stelt, citaat: "*De doelstelling is juist bij 2 graden gelegd omdat, volgens het VN-klimaatpanel IPCC in zijn vierde Rapport, boven deze grens overal op aarde het netto-effect van de opwarming negatief is. Vanaf welke temperatuur en op welke plek er onbeheersbare situaties ontstaan is onzeker, maar het kan zich op specifieke plaatsen ook voordoen bij een wereldgemiddeld temperatuurstijging beneden de 2 graden.*" Het zal duidelijk zijn dat in het geval van een wereld van vier tot vijf graden, nota bene het scenario waar we thans op koersen, de effecten over de brede linie een dramatisch karakter hebben, getuige de eerder aangehaalde rapporten in deze dagvaarding.

221. Door onvoldoende bij te dragen aan het reduceren van broeikasgassen en gelet op zijn bekendheid met zowel het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering alsook met de aanzienlijke kans waarmee dit gevaar zich zal gaan voltrekken, draagt de Staat bij aan een gevaarzettende situatie die van zodanige aard, duur, ernst en omvang is, dat deze, kwalificeert als onrechtmatig en als een dreigende mensenrechtenschending ten opzichte van haar eigen burgers, die van de EU en van de wereldgemeenschap in het algemeen. Deze (dreigende) schending is ontoelaatbaar, dient voorkomen te worden en doet de rechtsplicht ontstaan voor de Staat om preventieve maatregelen te treffen.
222. De plicht tot het treffen van maatregelen ter afwending van het gevaar ontstaat volgens de Hoge Raad reeds vanaf het moment dat er sprake is van "*een voldoende reëel risico*"<sup>31</sup>, hetgeen bij klimaatverandering evident het geval is. Bij een voldoende reëel risico kan tegen de gedraging rechtens worden opgekomen en hoeft de schade niet afgewacht te worden. In gelijke zin kan bij een voldoende reëel risico op mensenrechtenschending ook volgens het EHRM opgekomen worden tegen de gedraging die het risico op schending veroorzaakt. Ook in dat geval hoeft de schending dus niet eerst afgewacht te worden.<sup>32</sup>

De Nederlandse Staat heeft op grond van de jurisprudentie van het EHRM in een geval als deze de positieve verplichting om zodanige maatregelen te nemen dat de schending voorkomen wordt en de bevolking voldoende over de gevaren geïnformeerd en gewaarschuwd wordt. In dit geval betekent dat primair (naast de

<sup>31</sup> Hr 17 februari 2006, LJN AU6927, Heesbeen/ Van Buuren, rov 4.45 en volgende

<sup>32</sup> Zie de arresten in de volgende genummerde alinea, maar ook EHRM 6 september 1978 (Klass v. Germany); EHRM 22 oktober 1981 (Dudgeon v. United Kingdom).

informatieplicht) de eigenstandige verplichting van de Staat om te borgen dat de nationale broeikasgasemissies afnemen op een wijze zoals dit in het petitum geformuleerd is. Voor wat betreft de gevolgen die vanwege de traagheid in het klimaatsysteem pas de komende decennia merkbaar zullen zijn vanwege de emissies die reeds de afgelopen dertig jaar hebben plaatsgevonden, geldt dat de Staat de samenleving daartegen zal hebben te beschermen. Zie in dezelfde zin het Witboek over klimaatadaptatie van de EU Commissie uit 2009 - als vervolg op het eerder behandelde Groenboek - (productie 3) citaat: *"De strijd tegen klimaatverandering vergt twee soorten maatregelen. Eerst en vooral moeten we onze uitstoot van broeikasgassen verminderen (d.w.z. mitigatiemaatregelen nemen) en op de tweede plaats moeten we aanpassingsmaatregelen nemen om met de onvermijdelijke effecten om te gaan."*

Maatregelen treffen betekent in het geval van klimaatbeleid dus niet alleen zorgen dat de samenleving voldoende voorbereid is op klimaatverandering die komen gaat, maar juist en primair zorgen dat die veranderingen (verbonden aan gevaarlijke klimaatverandering van 2 of 1.5 graden) voorkomen worden.

Daarbij wordt het hiervoor behandelde rapport van de Wereldbank in herinnering geroepen waaruit volgt dat bij een te hoge temperatuurstijging zoals die van 4°C, de mens en de natuur zich niet of nauwelijks meer kunnen aanpassen aan de (elkaar opvolgende) veranderingen. De mogelijkheden tot adaptatie zijn uiteindelijk dus beperkt, reden temeer om het gevaar af te wenden door middel van stringente emissiereducties.

223. Deze verplichting tot het nemen van maatregelen en bijbehorende informatie- en waarschuwingsplicht volgt ook uit de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake Tatar v. Roemenie (arrest van 27 januari 2009), inzake Storck v. Duitsland (arrest van 16 juni 2005) en inzake Oneryildiz v. Turkije (arrest van 30 november 2004). Uit deze uitspraken volgt dat reeds in geval van een verhoogd risico op inbreuk van het recht op leven of het recht op eerbiediging van het privéleven, de verplichting tot het nemen van maatregelen ontstaat. Deze verplichting van de Staat wordt niet aangetast indien de schade nog niet is ontstaan (EHRM Di Sarno v. Italië, arrest van 10 januari 2012) of in het geval niet te voorspellen is wanneer de schending zal plaatsvinden (EHRM Budayeva v. Rusland, arrest van 20 maart 2008). In de Budayeva-uitspraak is voorts overwogen (par. 130) dat de positieve verplichting van staten om maatregelen te treffen om het leven van



burgers binnen hun jurisdictie te beschermen ziet op (citaat) *"any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake"*. Deze positieve verplichting voor de Staat geldt dus ook in het geval het gevaar door emissies van niet-statelijke activiteiten afkomstig is, maar door bedrijven en medeburgers veroorzaakt wordt (zie ook EHRM Lopez-Ostra v. Spanje, arrest van 9 december 1994).

224. Pogingen van de Staat tot reductie van een schending zijn onvoldoende, de maatregelen moeten ook daadwerkelijk een voldoende resultaat opleveren (EHRM Dees v. Hongarije, arrest van 9 november 2010). Het enkel laten zien dat er pogingen zijn gedaan ter reductie van het probleem, is dus niet voldoende. De maatregelen moeten ook daadwerkelijk een resultaat opleveren. Voor de huidige 'pogingen' van de Staat tot klimaataanpak geldt dat deze onvoldoende zijn en niet het noodzakelijke resultaat zullen opleveren. Alleen indien de Nederlandse Staat haar proportionele bijdrage in de aanpak van het mondiale klimaatprobleem levert door middel van de noodzakelijke emissiereductie, kan het noodzakelijke resultaat geboekt worden.

Ook voor de informatie- en waarschuwingsplicht die de Staat in relatie tot dreigende mensenrechtenschending heeft, geldt dat de tot op heden getroffen maatregelen van de Staat evident onvoldoende zijn. Van een voldoende mate van informatie en waarschuwing kan slechts sprake zijn indien daadwerkelijk ten aanzien van het energiegebruik (mate en soort) een substantiële aanpassing van gedrag in de samenleving geconstateerd kan worden. Dat geldt eens te meer als acht wordt geslagen op het feit dat de aangesloten staten bij het VN Klimaatverdrag in de Cancun Agreements van 2010 hebben vastgelegd dat niets minder dan een paradigmashift in de samenleving nodig is om het gevaar af te wenden, citaat: *"The Conference of the Parties realizes that addressing climate change requires a paradigm shift towards building a low-carbon society..."* Regering noch samenleving geven echter enig bemoedigend teken met deze paradigma shift doende te zijn zodat gesteld kan worden dat de informatie- en waarschuwingsplicht vooralsnog tekort schiet.

225. Dat alleen dan sprake kan zijn van het voldoen aan de informatie- en waarschuwingsplicht als dit bij een redelijk handelend mens ook daadwerkelijk tot een gedragsverandering leidt, volgt ook uit het Jetblast arrest van de Hoge Raad (HR 8 mei 2004, NJ 2005, 105), waarin de Hoge Raad met een verwijzing naar de

Kelderluikcriteria oordeelde dat de luchthaven op Sint Maarten ondanks de geplaatste waarschuwborden tegen Jetblast van startende en laagvliegende vliegtuigen, toch aansprakelijk was voor een ongeval dat zich als gevolg van Jetblast had voorgedaan. Dit omdat de waarschuwing niet het beoogde effect sorteerde en daardoor geen afdoende maatregel was ter bescherming tegen gevaar. Dat is volgens de Hoge Raad alleen het geval als de waarschuwing zodanig duidelijk is, dat deze er ook daadwerkelijk toe zal leiden dat een redelijk handelend mens zijn handelen zodanig aanpast dat het gevaar daadwerkelijk vermeden wordt. Waarschuwen alleen is dus niet voldoende, de waarschuwing moet ook voldoende effectief zijn om gevaarlijke situaties te voorkomen en menselijk gedrag te beïnvloeden. Zoals gezegd menen eisers dat de Staat daaraan met zijn huidige 'pogingen' niet voldoet.

226. In relatie tot klimaatverandering, waaraan niemand zich kan onttrekken, is voorts relevant te weten dat het EHRM belang hecht aan de vraag of er realistische mogelijkheden zijn voor een klager om zich te onttrekken aan de vervuiling door bijvoorbeeld te verhuizen naar een milieuvriendelijker gebied. Zo niet, dan heeft de Staat een verdergaande beschermingsplicht. Dit volgt uit de EHRM-uitspraak *Fadayeva v. Rusland* (9 uitspraak van juni 2005), waarin Rusland zich tegen de aanklacht van Fadayeva op grond van 8 EVRM verweerde met de stelling dat Fadayeva vrijwillig in de vervuilde industriële regio was gaan wonen en dat ze ook uit vrije wil de regio weer kon verlaten. Het EHRM was het niet eens met deze stelling en oordeelde allereerst dat vanwege een gebrek aan relevante informatie over het gevaar, Fadayeva geen verwijt kon worden gemaakt van het verhuizen naar de vervuilde regio. Het belangrijkste aspect van deze uitspraak is echter dat het EHRM in zijn verdere motivering verduidelijkt dat het van belang is of er een reële vrije keuze bestaat voor de klager om te kiezen voor het accepteren of het vermijden van de aantasting van zijn of haar gezondheid door vervuilende industriële activiteiten. Van een vrije keuze voor Fadayeva was volgens het EHRM echter geen sprake omdat vanwege een gebrek aan sociale huurwoningen in de regio, Fadayeva de facto geen andere keuze had gehad dan het accepteren van de woning in het vervuilde gebied (waarvan ze ernst dus niet kende vanwege een gebrek aan informatie en waarschuwing) en dat ze voorts na ontdekking van de vervuiling de situatie niet meer kon ontvluchten omdat ze, gelet op haar beperkte inkomen, niet geacht kon worden bemiddeld genoeg te zijn om een woning in de private sector buiten de vervuilde

regio te huren. Fadayeva had kortom geen andere keuze dan de vervuiling te ondergaan, reden waarom het EHRM oordeelde dat Rusland een inbreuk pleegde op artikel 8 EVRM en haar tegen deze vervuiling diende te beschermen.

227. Ook eisers hebben geen andere keuze dan het gevaar van (gevaarlijke) klimaatverandering en de (mensenrechten)schending die dat met zich brengt of zal brengen te ondergaan, althans indien de Nederlandse Staat nalatig blijft om haar proportionele verantwoordelijkheid te nemen in de aanpak van klimaatverandering. In zoverre is de Nederlander aan het handelen van de Staat overgeleverd en wordt eens te meer duidelijk dat de politieke beleidsvrijheid haar begrenzing moet krijgen daar waar de burger volledig afhankelijk is van het handelen van de Staat en met dat handelen een inbreuk op zijn burgerrechten wordt gemaakt waardoor hij (de burger) geen andere keuze heeft dan het ondergaan van die schending.
228. Het feit dat klagers bij het EHRM, zoals eisers thans bij de rechtbank, opkomen tegen een situatie die de gehele populatie van een land of een regio raakt, is voor het EHRM geen drempel om aan te nemen dat een individuele klager individualiseerbare schade lijdt of individualiseerbaar gevaar loopt. In de zaak *Di Sarno v. Italië* (arrest van 10 januari 2012) kwamen klagers op tegen de afvalcrisis die de stad Napels en omgeving in de afgelopen jaren getroffen had. De Italiaanse Staat verzette zich tegen een veroordeling door te stellen dat hier sprake zou zijn van een *actio popularis* waarin men via het EHRM het afvalbeleid en de wet- en regelgeving in Italië wilde veranderen, terwijl er evident geen persoonlijk belang van de klagers in het geding was. Het EHRM erkende dat de klagers opkwamen tegen een situatie die de gehele regio trof maar vond dat er voldoende bewijs was dat klagers bezorgd waren over en geraakt werden door de afvalcrisis, vanwege de ophoping van afval op straat en de afvalvuren die op straat in hun omgeving plaatsvonden, die van een omvang en gevaar waren dat daar ook de brandweer regelmatig voor uit moest trekken. Daardoor was voldoende aangetoond dat de klagers direct werden geraakt in hun woongenot, gezondheid en lichamelijke integriteit en dat dus het in artikel 8 EVRM beoogd te beschermen belang in het geding, reden waarom het aangehaalde verweer van de Italiaans regering niet kon slagen, aldus het EHRM.
229. Het feit dat een grote regio of het gehele grondgebied van Nederland door klimaatverandering wordt getroffen en de gehele bevolking of een substantieel deel

daarvan de rechtsschending zal ondergaan, staat aan een beroep op mensenrechtenschending dus niet in de weg. Dat volgt nogmaals uit een andere zaak van het EHRM, de zaak *Okyay v. Turkije* (uitspraak van 12 juli 2005). Daarin woonden de klagers 250 kilometer verwijderd van drie oude kolencentrales die voor veel verontreiniging zorgden. Turkije voerde het verweer dat de klagers niet konden aantonen dat zij daardoor bloot stonden aan een specifiek en dreigend gevaar voor hun gezondheid. Echter het EHRM verwees naar een expertise rapport, waarop ook de Turkse rechter zich gebaseerd had en waaruit bleek dat er een algemeen risico voor de volksgezondheid was waaronder ook de klagers vielen omdat de emissies van de kolencentrales volgens het deskundigenrapport voor een verontreiniging in een gebied met een diameter van 2.350 kilometer zorgde (waarin ook de woningen van klagers zich dus bevonden). Aldus oordeelde het EHRM (citaat par 66): *"[t]hat distance covers the area in which the applicants live and brings into play their right to protection of their physical integrity, despite the fact that the risk which they run is not as serious, specific and imminent as that run by those living in the immediate vicinity of the plants."* Het EHRM maakt daarmee duidelijk dat ook in zaken waarin een algemeen risico voor de volksgezondheid ontstaat waardoor in een (zeer) groot gebied mensen in meer of mindere mate geraakt worden, van een voldoende individualiseerbaar belang sprake kan zijn.

230. In de zaak *Taskin v. Turkije* (uitspraak van 10 november 2004) heeft het EHRM aangegeven dat een algemeen erkend (en dus voorzienbaar) gezondheidsrisico voldoende is voor een beroep op artikel 8 EVRM, ook indien het gevaar zich pas op een termijn van decennia zal voordoen. Turkije had in deze zaak, waarin de klagers zich verzette tegen de vervuiling van een lokale goudmijn, betoogd dat een beroep op artikel 8 EVRM niet mogelijk zou zijn omdat het specifieke risico waarover klagers klaagden zich niet eerder dan pas over twintig tot vijftig jaar zou kunnen voordoen. Het risico zou daarom volgens Turkije hypothetisch en niet dreigend genoeg zijn om een beroep op mensenrechtenschending te kunnen rechtvaardigen. Ook hier verwierp het EHRM het verweer van Turkije. Volgens het EHRM zou het volgen van de redenering van Turkije leiden tot een uitholling van artikel 8 EVRM en is het voldoende dat een duidelijke link wordt gelegd tussen gevaarlijke effecten enerzijds en het feit dat klagers daaraan waarschijnlijk in de toekomst worden blootgesteld anderzijds. Om deze relevante passage te citeren (par 113): *"Article 8 applies to severe environmental pollution which may affect individual's well-being and prevent*

*them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health...The same is true where dangerous effects of an activity to which the individuals concerned are likely to be exposed have been determined as part of an environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a sufficiently close link with private and family life for the purposes of Article 8 of the Convention. If this were not the case, the positive obligation on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 8 would be set at naught."*

231. Dat het dreigende gevaar zich in de Taskin zaak pas over decennia zou kunnen materialiseren was dus geen reden om een beroep op artikel 8 EVRM af te wijzen. Een vergelijkbare situatie doet zich vanwege de meerbesproken vertragende effecten in het klimaatsysteem ook voor bij klimaatverandering, maar een hindernis voor een beroep op mensenrechtenschending levert dat niet op. De zaak van eisers tegen de Staat wijkt voor wat betreft de gelegde relatie tussen gevaarlijke effecten van industrieel activiteiten enerzijds en het feit dat mensen aan die gevaren nu en in de toekomst worden blootgesteld anderzijds, niet af van de hierboven besproken zaken, waaronder die van Fadayeveva, Di Sarno, Okyay en Taskin, waarmee kan worden vastgesteld dat het gebrek aan maatregelen van de Nederlandse Staat om haar proportionele verantwoordelijkheid te nemen in de bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering, tot mensenrechtenschending in Nederland leidt althans zal gaan leiden en dat het belang van eisers om daartegen op te komen voldoende individualiseerbaar is. Eisers staan immers bloot aan het gevaar van gevaarlijke klimaatverandering.
232. Op basis van artikel 93 en 94 van de grondwet en de jurisprudentie van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:1990: ZC0044 uitspraak Hoge Raad 16 november 1990) dient de Nederlandse rechter het Nederlands recht zoveel mogelijk aldus uit te leggen en toe te passen dat de Staat aan zijn verplichtingen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) voldoet. Daarbij dient het Nederlands recht geïnterpreteerd te worden in de geest van de bepalingen uit het EVRM. Eisers menen dat daartoe in deze zaak alle aanleiding bestaat.
233. Omdat de rechtspraak van het EHRM via het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie - welk Handvest evenals het VEU en VWEU tot het primaire EU recht

behoort, zo volgt uit artikel 6 VEU – ook onderdeel van het EU-recht is, komt de werking van de uitspraken van het EHRM ook via artikel 4 lid 3 VEU (Unietrouw) tot de Nederlandse rechtsorde. Artikel 52 van het Handvest verduidelijkt de werking (via het EU-recht) van het EVRM en de uitspraken van het EHRM ook (citaat): "*Voorzover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.*" De Unie zelf benadrukt het belang van het EVRM ook nog eens doordat zij als zelfstandige entiteit partij zal worden bij het EVRM.

234. Het huidige klimaatbeleid zoals dat door Nederland (en de EU) wordt uitgevoerd verhoudt zich niet met de maatregelen die in geval van dreigende schendingen van klassieke grondrechten zoals het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privéleven, door de Staat genomen moeten worden. Ook de hierboven aangehaalde sociale grondrechten die een hoge mate van bescherming vorderen zijn in deze zaak van belang omdat het handelen van Nederland tegen het licht van deze sociale grondrechten kan worden beoordeeld. Dan blijkt reeds bij marginale toetsing dat deze sociale grondrechten niet in aanmerking zijn genomen of (zo goed als) geheel terzijde zijn geschoven. Het klimaatbeleid van Nederland (en de EU) maakt in ieder geval nergens duidelijk waarom zelfs het eigenstandig geformuleerde laagste beschermingsniveau van 25% reductie in 2020 niet uitgevoerd wordt. Ook het EESC en de EU Commissie hebben daarop reeds gewezen, zoals eerder in deze dagvaarding is behandeld. Van een hoge mate van bescherming is daarom evident geen sprake omdat zelfs het niveau van een lage mate van bescherming niet gehaald is. Aldus is bij het vaststellen van het klimaatbeleid de politieke beoordelingsvrijheid overschreden, is de Staat buiten haar beoordelingsvrijheid getreden en is en wordt (naast de schending van de klassieke grondrechten) in strijd met de genoemde sociale grondrechten gehandeld. Met het klimaatbeleid wordt ook het voorzorgsbeginsel geschonden, dat vastgelegd is in het VN Klimaatverdrag en tevens als autonoom algemeen beginsel van het Unierecht geldt en aldus ex artikel 4 lid 3 VEU ook voor Nederland werking heeft; zie onder meer de uitspraak van HvJ Artegodan v. Commissie EU van 26 november 2002 (citaat rov 184): "*Since the Community Institutions are responsible, in all their spheres of activity, for the*

*protection of public health, safety and the environment, the precautionary principle can be regarded as an autonomous principle stemming from the abovementioned Treaty Provisions...". Het Hof verwijst hier naar de eerder door hem aangehaalde artikelen inzake "a high level of protection of health"(168 VWEU) en "a high level of protection of the environment"(191 VWEU).*

235. Het klimaatbeleid schendt vanwege het hier overwogene de grondwet, het EVRM en het primaire EU-recht zoals dat in het VWEU en het Handvest van de grondrechten van de EU is vastgelegd. Tevens is sprake van onrechtmatigheid vanwege de schending van de Kelderluikcriteria en de gevaarzetting voor de Nederlandse samenleving die van die schending het gevolg is. Om al deze redenen is het Nederlands klimaatbeleid (en het EU klimaatbeleid waarvan het Nederlandse beleid een afgeleide is) in strijd met de wettelijke op de Staat rustende verplichtingen alsook in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid, terwijl een rechtvaardigingsgrond daarvoor ontbreekt. Het handelen van de Staat is daarmee onrechtmatig en onwettig.
236. Tegen deze achtergrond willen eisers nu verdergaand uiteen zetten welke emissiereductie van de Staat gevorderd wordt.

#### **XIV De eis van 40% reductie in 2020**

237. In haar brief aan de Staat van 12 november 2012 heeft Urgenda een broeikasgasreductie gevorderd van 40% in 2020. In aanvulling op hetgeen reeds in de dagvaarding is gesteld, motiveren eisers deze vordering nader als volgt.
238. Zoals eerder al is gemeld hebben de landen bij het Klimaatverdrag vastgesteld dat de stabilisatiegrens voor een 50% kans op het halen van de twee graden doelstelling op 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq ligt hetgeen, gelet op het feit dat de bovengrens tijdelijk 50 ppm hoger mag liggen, gelijk te stellen is aan een tijdelijke stabilisatiegrens van 450 ppm CO<sub>2</sub>. Indien de tijdelijke grens van 450 ppm CO<sub>2</sub> aangehouden en bereikt wordt zal, zo wordt nog toegelicht, de concentratie CO<sub>2</sub> vervolgens alsnog teruggebracht moeten worden naar een langtijdige stabilisatiegrens van tussen de 350 en 400 ppm CO<sub>2</sub> om de 50% kans te kunnen behouden dat de twee gradengrens niet overschreden wordt. De huidige concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer heeft definitieve

maximale eindwaarde van 400 ppm CO<sub>2</sub> inmiddels bereikt en bij de huidige trend in emissies en emissiegroei zal de tijdelijke maximale bovengrens binnen 20 jaar bereikt zijn.

239. Als afgeleide van de vastgelegde tweegraden doelstelling en de bijhorende stabilisatiegrens van 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq of de (tijdelijke) maximale bovengrens van 450 ppm CO<sub>2</sub>, is op basis van het CBDR-beginsel in Kopenhagen en Cancun de concrete verplichting voor de geïndustrialiseerde (annex 1) landen vastgesteld. Ten opzichte van het basisjaar 1990 dienen deze landen, waaronder Nederland en de EU, een broeikasgasreductie van 25-40% in 2020 en een reductie van 80-95% in 2050 te realiseren.
240. De totstandkoming van de 2 graden/450 ppm doelstelling en bijbehorende reductiedoelstellingen voor de annex 1 landen zoals vastgelegd in Kopenhagen en Cancun, is terug te voeren op het IPCC rapport van 2007 en het opvolgende Bali Actieplan van dat jaar dat naar dat IPCC rapport verwijst, meer in het bijzonder naar de tabel die reeds als productie 28 is overgelegd, de tabel op pagina 776 van hoofdstuk 13 van WG III. Daaruit blijkt dat de genoemde reductiepercentages in 2020 en 2050 wetenschappelijk gezien nodig zijn om de cumulatie niet boven de 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq te laten uitstijgen.
241. Uit hoofdstuk 3 van WG III, dat thans als **productie 51** in het geding wordt gebracht, blijkt uit de daarin opgenomen tabel 3.10 dat - uitgaande van de in de tabel gehanteerde wetenschappelijke "best estimate" van een temperatuurstijging van 3 graden bij een verdubbeling van de broeikasgassen in de atmosfeer (de zogenaamde klimaat sensitiviteit)<sup>33</sup> - van alle in de tabel geduide scenario's enkel en alleen het meest vergaande reductiescenario (scenario I) toereikend is om een redelijke kans te behouden om onder de twee graden te blijven. Dat scenario kent een bandbreedte van 350 tot 400 ppm CO<sub>2</sub> en van 445 tot 490 CO<sub>2</sub>-eq. Het IPCC rapport zegt daarover, (p.227 van hoofdstuk 3, WGIII):

*"This "best estimate" assumption shows that the most stringent (category I) scenarios could limit global mean temperatures increases to 2°C – 2.4°C above pre-*

---

<sup>33</sup> Dat betekent dat bij verdubbeling van de CO<sub>2</sub> in de atmosfeer de temperatuur dan 3 graden oploopt (feedback mechanismen zoals vrijkomende broeikasgassen niet meegerekend).



*industrial levels, at equilibrium, requiring emissions to peak within 10 years. Similarly, limiting temperature increases to 2° C above pre-industrial levels can only be reached at the lowest end of the concentration interval found in the scenario's of category I (i.e. about 450 ppmv CO<sub>2</sub>-eq using "best estimate" assumptions."*

242. In de als productie 28 door eisers overgelegde tabel is, zoals al gezegd, door het IPCC bij het 450 ppm CO<sub>2</sub>-eq echter aangetekend (zie noot b bij de tabel) dat er een marge bestaat voor een (tijdelijke) overshoot met ongeveer 50 ppm (een en ander met verwijzing door het IPCC naar Den Elzen en Meinhausen, 2006, "*Multi-gas emission pathways for meeting the EU 2° climate target. Avoiding dangerous climate change.*") (**productie 52**). Reden daarvoor blijktens Den Elzen en Meinhausen is, zo begrijpen eisers het althans, dat de uitstoot van zogenaamde aerosols in de atmosfeer, zoals fijnstof, die bij de verbranding van fossiele brandstoffen vrijkomen, een tijdelijk afkoelend effect hebben op de opwarming door broeikasgassen omdat aerosols het zonlicht al in de atmosfeer terugkaatsen of absorberen, waardoor het zonlicht het aardoppervlak niet bereikt en dus niet althans minder bijdraagt aan de opwarming. Dat koelende effect zou de opwarming van CO<sub>2</sub> tot een niveau van 50 ppm kunnen compenseren. Indien echter minder fossiele brandstof wordt verbrand in de toekomst, zal de mate van aerosols in de atmosfeer ook afnemen en daarmee ook het afkoelende effect afnemen. Om die reden kan een overshoot met 50 ppm CO<sub>2</sub> dan ook maar tijdelijk zijn en moet die overshoot weer teruggebracht worden naar 0 zodra het afkoelende effect van aerosols is verminderd. Aldus kan tijdelijk een niveau van 450 ppm CO<sub>2</sub> als maximum worden aangehouden maar vergt scenario I waaraan de reductiecijfers van 2020 en 2050 een afgeleide zijn, dat daarna weer teruggekeerd wordt naar de bandbreedte van tussen de 350 en 400 ppm CO<sub>2</sub>.
243. Uit het rapport van Den Elzen en Meinhausen uit 2005 "*Meeting the EU 2°C climate target: global and regional emission implications*" (**productie 53**) blijkt (pagina 17) dat een stabilisatie op 450 ppm CO<sub>2</sub> echter met een waarschijnlijkheid van ongeveer 60% leidt tot een (veel) hogere temperatuurstijging dan twee graden. Om een betere kans te hebben om de twee graden doelstelling te bereiken moet stabilisatie plaatsvinden binnen de bandbreedte van 350 en 400 ppm CO<sub>2</sub>. Indien op een niveau van 400 ppm gestabiliseerd wordt is de kans op het overschrijden van de twee graden nog ongeveer 40%. Veel veiliger is het stabiliseren van het concentratieniveau CO<sub>2</sub> tussen de 350 en 375 ppm, in welk geval er nog slechts een

13% kans is dat de twee graden doelstelling wordt doorbroken (dus een 87% kans op succes), zo blijkt uit het rapport van Den Elzen en Meinhausen. Ook het IPCC geeft, zoals hiervoor al aangegeven, aan dat aan de laagste kant van de bandbreedte van 350-400 ppm moet worden gebleven (dus dicht bij de 350 ppm CO<sub>2</sub>) voor het behalen van de twee gradendoelstelling:

*"limiting temperature increases to 2° C above pre-industrial levels can only be reached at the lowest end of the concentration interval found in the scenario's of category I."*(P.227 van hoofdstuk 3, WGIII).

De 350 ppm CO<sub>2</sub>-doelstelling wordt, mede om die reden, door veel vooraanstaande klimaatwetenschappers als het enige veilige scenario en uiteindelijk te realiseren doel van goed klimaatbeleid beschouwd.

244. Het voorgaande laat zien dat het (inter)nationale klimaatbeleid - met de doelstelling van 2 graden en het bijbehorende scenario I van het IPCC met de daaraan gekoppelde reductiedoelstellingen voor 2020 en 2050 - tot stand gekomen is op basis van wetenschappelijke gegevens en op basis van (inter)nationale politieke consensus over hoe gevaarlijke klimaatverandering gedefinieerd moet worden. Ondanks het feit dat al sinds het VN Klimaatverdrag van 1992 de taakstelling is vastgelegd gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, wordt het (inter)nationaal gedefinieerde klimaatbeleid tot op heden niet uitgevoerd, niet door de EU en ook niet door Nederland. Dit terwijl de omvang van het gevaar bekend is en anno 2013 een situatie is aangebroken waarin zelfs het behouden van een 50% kans op het vermijden van dit grote gevaar steeds minder realistisch dreigt te worden. Om het Planbureau voor de Leefomgeving hier aan te halen, (citaat):

*"According to the Intergovernmental panel on Climate Change (IPCC) Fourth Assessment report (AR4), Annex 1 emission reduction targets of 25 to 40% below 1990 levels in 2020 would be consistent with stabilising long-term levels of greenhouse gas concentration levels at 450 ppm CO<sub>2</sub> equivalent. This concentration level has a reasonable chance (50%) of avoiding an increase in global average temperature of more than 2°C. Even in the high pledge scenario (assuming all high reduction pledges are implemented...), this range will not be met."*

*"The high pledges of Annex 1 countries are estimated to lead to a total reduction target that is 18% below 1990 levels. This is well below the range of 25 to 40% below 1990 levels indicated by IPCC as potentially consistent with the 2°C target."*

(rapport Evaluation of the Copenhagen Accord: Chances and risks for the 2°C climate goal, 2010, p. 10 en 49)

245. Juist het halen van de 2020 doelstelling is van belang om dit zicht te blijven houden. Het belang daarvan is in deze dagvaarding al ruimschoots toegelicht en dit volgt (additioneel) ook uit het rapport van het United Nations Environment Programme (UNEP) uit 2010 getiteld *"The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C?"* (productie 37). Daarin is onderzocht of de twee graden doelstelling kan worden bereikt indien de in Kopenhagen gedane meest verstrekkende beloften – de "high pledges" uit bovenstaand citaat van PBL, zoals de belofte dat de EU bij grotere inspanningen van andere landen haar reductiepercentage voor 2020 zou ophogen van 20 naar 30% - daadwerkelijk door alle landen ten volle zouden zijn uitgevoerd in 2020. Uit het rapport blijkt dat dit zeker niet het geval is en dat er een aanzienlijke "emission gap" zit in de reducties die in 2020 gerealiseerd moeten zijn en die in het beste geval gerealiseerd gaan worden. Ook indien de beloften ten volle worden nageleefd, koersen we op een wereld die aan het einde van de eeuw veel warmer is dan twee graden, aldus UNEP. Niettemin is UNEP van mening dat het, weliswaar moeilijk, maar nog steeds mogelijk is om de twee graden doelstellingen te halen maar dat daarvoor veel ambitieuzere reductiedoelstellingen in de komende jaren uitgevoerd moeten zijn:

*"In order to bring emissions in line with IAM pathways that meet a 2°C limit, there is a need to not only implement current pledges fully, but also to raise the ambition of those pledges and lay the groundwork for faster and deeper reductions of post 2020 emissions. Going further in the short term and achieving stronger cuts to lower levels in 2020 would leave open more possibilities to meet temperature limits and would allow more flexibility in choosing a post 2020 pathway for global emissions."*

246. De noodzaak voor de groots mogelijke reducties in 2020 wordt niet alleen ingegeven vanwege het behouden van een 50% kans op het bereiken van de 2 gradendoelstelling maar ook voor het openhouden van de mogelijk zwaardere opgave om de opwarming van de aarde te beperken tot slechts 1,5 graden, nu in

Kopenhagen en Cancun is vastgesteld dat een twee graden stijging mogelijk al teveel is en een groot gevaar voor tipping points kan opleveren.

247. In het emission gap report van UNEP van 2011 volgt de mededeling dat de "emission gap" ten opzichte van het rapport van 2010 verder vergroot is en voldoende , een zorgwekkende ontwikkeling. Dat is ook terug te lezen in het verslag van de klimaatconferentie in Durban van 2011, waar deze zorg door de landen bij het Klimaatverdrag ook met scherpe bewoordingen is uitgesproken (**productie 54**):

*"Noting with grave concern the significant gap between the aggregate effect of parties' mitigation pledges in terms of global annual emissions of greenhouse gases by 2020 and aggregate emission pathways consistent with having a likely chance of holding the increase in global average temperature below 2°C or 1.5°C above pre-industrial levels."*

248. Ook vanuit kostenperspectief is een te hoog emissieniveau in 2020 oftewel een te lage reductiedoelstelling voor 2020 zorgwekkend. Hierboven werd bij de behandeling van het rapport van het Internationaal Energie Agentschap al duidelijk dat het agentschap in hoge mate betwijfeld of het halen van de klimaatdoelen nog wel realistisch is indien er geen vergaande reductie vóór 2020 gehaald wordt, dit omdat de kosten dan met meer dan 400% zullen stijgen. Maar ook het Planbureau voor de Leefomgeving schrijft daarover in haar op verzoek van de regering geschreven rapport van 2012 *Greenhouse gas emission reduction targets for 2030. Conditions for a EU target of 40%* (**productie 55**):

*"Higher 2020 emission levels also imply higher costs throughout the century and a higher dependence on future technological developments, compared with a scenario with lower 2020 emissions levels."*

Nogmaals een bevestiging dus van de stelling van het Internationaal Energie Agentschap dat aan de vertraging van de reducties die voor 2020 benodigd zijn zeer grote extra kosten zijn verbonden alsook van de bevindingen in het eveneens al in deze dagvaarding besproken Stern rapport.

249. Een bevestiging die ook kan worden gevonden in het eerder aangehaald rapport van Meinhausen/Den Elzen uit 2006, waarin tevens een aantal andere overtuigende

redenen worden gegeven om onmiddellijk tot veel sterkere reducties over te gaan, (citaat, p. 185): *"Thus, since more rapid reductions were further delayed, the necessary rates of emissions reduction rates may require the premature retirement of existing capital stocks, the costs of any further delay would be increased, probably non-linearly. There are a number of other reasons, why one might want to avoid further delay, Firstly, future generations face more stringent emission reductions while already facing increased costs of climate impacts. Secondly, the potential benefits of 'learning by doing'...were limited due to the more sudden deployment of new technology and infrastructure. Thirdly, a further delay of mitigation efforts risks the potential foreclosure of reaching certain climate targets. Thus, a delay might be particularly costly if, for example, the climate sensitivity turns out to be towards the higher end of the currently assumed ranges..."*

250. Eisers menen dat de hier door Meinhausen/Den Elzen aangegeven additionele redenen belangrijk zijn. Het nu nalaten te doen wat aan reductiemaatregelen nodig is, betekent het doorschuiven van zeer aanzienlijke lasten naar de toekomst en de jeugd van vandaag en morgen. Ons nalaten leidt ertoe dat wij het klimaatprobleem vergroten zodat de klimaatschade en de adaptatiekosten in de toekomst veel hoger zullen zijn (in vergelijking met de situatie dat we nu wel handelen, in welke situatie in de toekomst overigens ook nog steeds aanzienlijke kosten gemaakt zullen moeten worden) terwijl zij daar bovenop een aanzienlijk grotere last van reductie-eisen krijgen doorgeschoven die niet alleen een veelvoud zal kosten van wat het nu kost, maar die ook de kans op succes van het behalen van het noodzakelijke resultaat aanzienlijk verkleint. Indien klimaatverandering zich sneller voltrekt dan we nu aannemen, zal het twee gradendoel niet meer haalbaar zijn en voorts ontnemen we onszelf en de toekomstige generaties de kans om in een beheersbaar tempo te innoveren. Er is eenvoudigweg geen ruimte meer voor enige wetenschappelijke, technische of maatschappelijke tegenslag indien we niet voor 2020 doen wat moet gebeuren. Elke tegenslag die we na 2020 te verwerken krijgen zal dan het einde van de twee gradendoelstelling zijn.
251. Gelet op al het bovenstaande is de huidige reductiedoelstelling van de EU om 20% te reduceren ten opzichte van het niveau van 1990 te weinig en daarmee is ook de daarvan afgeleide emissiereductiedoelstelling van Nederland van 16% te weinig. Het EU en Nederlands beleid voldoen niet aan het zelf geformuleerde minimale

beschermingsniveau van 25% reductie in 2020 ten opzichte van 1990. Het niveau van 25% (zelfs van 30%) is daarbij inmiddels al te weinig bevonden, gelet op het besproken emission-gap rapport.

252. Gelet op het feit dat de huidige te beperkte inspanningen van Nederland ertoe bijdragen dat deze eeuw een opwarming van vier tot vijf graden in het verschiet ligt, zal de reductieverplichting er een van een hoog beschermingsniveau moeten zijn om bij te dragen aan het afwenden van dat gevaar. Een reductieniveau van 40% in 2020 (de hoogste reductie in de door de EU en NL geaccepteerde bandbreedte van 25-40%) is om meerdere redenen aangewezen.
253. Ten eerste wordt nogmaals verwezen naar het IPCC-rapport en de bevindingen in het bovenvermelde rapport van Den Elzen en Meinhausen, waarnaar in het IPCC van 2007 rapport wordt verwezen. Uit dat rapport blijkt dat met het oog op het halen van de twee gradendoelstelling een concentratieniveau van 350 tot 375 ppm veel veiliger is en een 87% kans geeft dat de twee graden doelstelling ook daadwerkelijk gehaald wordt, terwijl die kans op succes bij het huidige niveau van 400 ppm maar 60% is en bij een aanhoudend niveau op 450 ppm slechts 40% . Gelet op de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering, is een hoger beschermingsniveau gerechtvaardigd en noodzakelijk. Ook met het oog op de mogelijk noodzakelijke bijstelling naar een maximale stijging van 1,5 graden, in welk geval verdergaande reducties noodzakelijk zijn dan die welke hierboven besproken zijn, biedt een 350 scenario de noodzakelijke voorzorg en een betere kans op afwending van groot gevaar voor de samenleving. Ook het IPCC geeft aan, zoals reeds uiteengezet, dat aan de laagste kant van de bandbreedte van 350-400 ppm moet worden gebleven (350 ppm), indien het niet doorbreken van de twee gradengrens het uitgangspunt is. In dat verband is het ook goed er nog eens op te wijzen dat de in het VN Klimaatverdrag van 1992 vastgelegde taakstelling is gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en niet, zoals in het 450 ppm scenario het geval is, om gevaarlijke klimaatverandering met een kans van 50% te voorkomen.
254. Om op lange termijn weer uit te kunnen komen op 350 ppm (in herinnering wordt gebracht dat de concentratie thans 400 ppm is) dient per 2020 een emissiereductie van 40% te worden bereikt. Dat volgt uit het rapport dat als **productie 56** wordt overgelegd, geschreven door wetenschappers van verschillende Amerikaanse,

Canadese en Europese universiteiten. Dit rapport is opgesteld ten behoeve van de zogenaamde Atmospheric Trust Litigation die thans in de Verenigde Staten speelt, waarin zaken aanhangig zijn gemaakt door een jongerenorganisatie aldaar. Daar is weliswaar de reductievordering gebaseerd op een lineaire jaarlijks reductie van 6% van de emissies vanaf 2012, maar dit vertaald zich naar een reductie van cumulatief 40% in 2020 ten opzichte van 2012<sup>34</sup>. In de Nederlandse situatie is een reductie van 40% in 2020 ten opzichte van 2012 vergelijkbaar met een reductie van 40% ten opzichte van 1990, zodat aan dit rapport ook voor de Nederlandse situatie belang kan worden toegekend.<sup>35</sup>

255. Het rapport laat goed zien dat als eenmaal een gedefinieerde CO<sub>2</sub>- concentratiegrens is overschreden (of dat nu 350, 400 of 450 ppm is) het heel lastig is weer terug te keren onder dat concentratieniveau. Illustratief is de uitleg die in het rapport (op p.8) wordt gegeven over hoe langzaam de atmosferische CO<sub>2</sub> daalt (door natuurlijke processen) in de hypothetische situatie dat van de ene op de andere dag het gebruik van fossiele energie voor eens en voor altijd gestaakt zou worden. Zou die hypothetische algehele stop in 2015 plaatsvinden, dan zal het niveau van 350 ppm pas aan het einde van deze eeuw bereikt zijn. In het geval de algehele stop op fossiel in 2035 zou plaatsvinden dan wordt het niveau van 350 ppm pas bereikt in het jaar 2300. Indien de stop in 2055 valt dan wordt het niveau van 350 ppm pas bij de volgende millenniumwisseling in het jaar 3.000 gehaald. Daaruit blijkt hoe moeilijk het is om ooit nog terug te komen op een niveau van 350 ppm naarmate we langer wachten met reduceren. Hetzelfde geldt uiteraard ook met andere concentratieniveaus die overschreden worden, zoals bij overschrijding van het huidige 400 ppm niveau of het 450 ppm niveau dat bij ongewijzigd beleid rond 2035 bereikt zal worden. Terugkeren naar een eenmaal overschreden niveau is dus moeilijk, vraagt om een enorme reductieopgave en lukt dan pas na zeer lange periodes. Om die reden moet het overschrijden van veilige(re) niveaus vermeden

---

<sup>34</sup> 2012 is 100, 2013 is 94, 2014 is 88,36%, 2015 is 83,05% ... 2020 is 60,95% van het oorspronkelijke niveau van 2012 dus afgerond 40% reductie ten opzichte van 2012.

<sup>35</sup> Weliswaar lijkt in eerste instantie een reductie van 40% ten opzichte van 2012 niet helemaal vergelijkbaar te zijn met een reductie van 40% ten opzichte van 1990 (er is inmiddels ten opzichte van 1990 immers in Nederland circa 5% gereduceerd zodat 40% van het niveau in 2012 een iets lagere opgave is dan een reductie van 40% ten opzichte van 1990) maar de jaarlijkse reductie van 6% met onmiddellijke ingang, is een reductiecijfer dat als gemiddelde voor de wereldwijde emissie geldt. Vanwege het CBDR-beginsel zullen de annex 1 landen dan een hogere jaarlijkse reductie moeten realiseren. Aldus blijft een reductie van 40% in 2020 ten opzichte van 1990 voor Nederland als annex 1 land nodig en redelijk om een proportionele bijdrage te leveren aan het terugbrengen van de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer naar het relatief veilige niveau van 350 ppm.

worden en daarvoor zijn juist de reductiedoelstellingen voor 2020 cruciaal, aldus het rapport.

256. Over dit grote belang van serieuze reducties voorafgaande aan 2020 zegt het rapport (p.9) het volgende, waarbij in het rapport eerst wordt beschreven wat de consequentie van het huidige business as usual is: indien geen reductie plaatsvindt voor 2020 en de wereldwijde emissies tot 2020 blijven stijgen met 2% per jaar (zoals de laatste jaren daadwerkelijk het geval is) dan kan het niveau van 350 ppm niet meer worden bereikt voor het jaar 2300. Indien reducties uitgesteld worden tot 2030 dan zal het CO<sub>2</sub> niveau tot aan het jaar 2500 boven de huidige 400 ppm blijven.
257. Vervolgens licht het rapport toe wat de invloed van tijdig reductiedoelstellingen is. Was al in 2005 begonnen met sterkere reducties, dan zou een reductiepercentage van 3,5% in plaats van 6% voldoende zijn geweest om rond het jaar 2100 terug te zijn op het niveau van 350 ppm. Omgekeerd geldt dat als pas in 2020 wordt aangevangen met reduceren, het (in deze Amerikaanse rechtszaakgevraagde) jaarlijkse reductiepercentage van 6% onvoldoende is en vervangen dient te worden door een jaarlijkse reductie van 15% per jaar (tot aan 2050). Het niet gebruiken van de jaren tot aan 2020 leidt in dat geval dus tot een ruime verdubbeling van de reductie-inspanningen. Juist sterke reducties tot 2020 zijn nodig om zicht te houden op de twee gradendoelstelling en om de opgave ook betaalbaar te houden. Voor de Nederlandse situatie houdt dat in een reductie van 40% in 2020 ten opzichte van 1990 (een opgave die de Nederlandse regering dus desgewenst naar analogie van de bevindingen uit het VS-rapport zou kunnen uitvoeren door een jaarlijkse emissiereductie van 6%, startend in 2013).
258. Ook om andere redenen is het noodzakelijk om in de bandbreedte van 25-40% reductie in 2020 voor annex 1 landen aan de kant van de 40% uit te komen. Daarvoor wordt terugverwezen naar de eerdergenoemde productie 28 waarin tabel 3.10 is overgelegd. Zoals uitgelegd is bij het 450 CO<sub>2</sub>-eq scenario (scenario I), de verwachte temperatuurstijging van 2 tot 2.4 graden gebaseerd op een "best estimate" klimaat sensitiviteit van 3 graden. Dat betekent dat bij verdubbeling van de CO<sub>2</sub> in de atmosfeer de temperatuur dan 3 graden oploopt (feedback mechanismen zoals vrijkomende broeikasgassen niet meegerekend). In die tabel is ook aangegeven wat er gebeurt als de klimaat sensitiviteit aan de hoge kant van 3 graden uitvalt. In



dat geval moet in het 450 scenario rekening worden gehouden met een temperatuurstijging van 3.6°C. Het PBL heeft samen met het KNMI en de Universiteit van Wageningen in 2009 mede in relatie tot dit gevaar een update gegeven aan de regering (en de regering op haar beurt aan het parlement). In dat rapport **(productie 57)** is te lezen dat de kans op dit negatieve scenario van een temperatuurstijging tot 3.6°C bij 450 ppm is toegenomen. Er wordt geconcludeerd dat de kans inmiddels groter is dat de klimaatsensitiviteit hoger is dan drie graden dan de kans dat deze lager is dan 3 graden:

*"The odds that the increase will be higher than 3°C, are greater, due to several mechanisms in the climate system that may accelerate global warming. Therefore, the chance of underestimation of the future increase in global temperature is larger than of overestimation."*

259. Ook is het risico op versnelde klimaatverandering volgens dit rapport vergroot:

*"Futher analysis shows that there are indeed risks of accelerated climate change that were not fully elaborated by the IPCC AR4, and more attention in the literature is given to potentially irreversible processes. The literature mentions "tipping points" – in this report referred to as "eventualities" such as rapid release of methane from the sea bed, and the collapse of the West Antarctic ice Sheet and the Amazon rain forest. These processes, even if they are less likely to happen, may have very large impacts and, therefore, pose a considerable risk – both globally and regionally."*

260. Om alle bovengenoemde redenen dient een sterke reductie van CO<sub>2</sub> plaats te vinden in de jaren tot aan 2020 (en uiteraard ook daarna), reden waarom eisers primair een 40% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990 eisen, hetgeen uitgevoerd zou moeten althans kunnen worden via een lineaire reductie van 6% per jaar (2012=100) tot aan 2020 (en gelet op de reductiedoelstellingen voor 2050 van 80-95% doorgezet zou moeten worden tot 2050).

## **XV Verweer van de Staat en weerlegging daarvan**

261. Op haar brief van 12 november 2012, waarin Urgenda de Staat met kracht van argumenten verzocht om over te gaan tot reductie van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies

met 40% in 2020 ten opzichte van het emissieniveau in 1990, heeft Urgenda niet een reactie gehad waarin haar inhoudelijke argumenten, dat zo een reductie noodzakelijk en urgent is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, door de Staat werden bestreden. Integendeel, in de brief van 11 december 2012 heeft de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu namens het kabinet deze argumenten onderschreven.

262. Namens het kabinet deelt de staatssecretaris in de antwoordbrief de zorg over de omvang van het klimaatprobleem, over het uitblijven van een adequaat mondiaal klimaatbeleid en het gemis aan urgentie in de samenleving. Het kabinet erkent ook de noodzaak van emissiereducties van 25-40% in 2020, erkent dat verdergaande emissiereducties voor 2020 noodzakelijk zijn en dat extra acties van Nederland en de EU nodig kunnen zijn los van de voortgang op international niveau. Toch wordt in de brief geen gehoor gegeven aan het verzoek van Urgenda: de Staat lijkt uitsluitend in beweging te willen komen als de rest van de wereld dat ook doet. De Staat wil Nederland niet te ver voor de troepen laten uitlopen (men wil geen koploper zijn) vanwege te verwachten wegleffecten van welvaart en bedrijfsleven en dus bijbehorende emissies naar het buitenland. Dat is een ontkenning van de individuele verantwoordelijkheid die op de Staat rust en door eisers reeds uitvoerig is besproken.
263. De stelling van de Staat komt eisers ook als onwaar voor. Juist de koplopers in Europa, zoals Duitsland en Denemarken die beide reeds in 2012 op 21% reductie zaten ten opzichte van 1990, gaat het beter dan Nederland. Hun duurzame energievoorziening levert honderdduizenden banen op en heeft een bloeiende economie geschapen in dat segment. In dat verband kan ook verwezen worden naar het nationale rapport van SEO Economisch Onderzoek (**productie 58**), een onderzoeksinstelling verbonden aan de universiteit van Amsterdam, dat heeft berekend dat het vanuit financieel-economisch perspectief lonend is om in te zetten op de energietransitie en dat Nederland daarmee tussen de 185 miljard en 400 miljard euro kan verdienen door besparingen op energiekosten en doordat schone energieopwekking voor meer werkgelegenheid in Nederland zal zorgen en voor minder schade aan het milieu en de volksgezondheid. Het Nederlands bedrijfsleven zal volgens datzelfde onderzoek, vanwege de besparingen op energiekosten, ook in een betere concurrentiepositie komen te verkeren. De recente rapporten van o.a. de Wereldbank en het IEA laten bovendien zien dat klimaatverandering desastreuze

effecten gaat hebben op de economie. Waarom zou dan een versnelde transitie van Nederland tot een land dat veel minder energie gebruikt en al die energie duurzaam opwekt, een welvaartslek veroorzaken? De Staat heeft geen inzicht gegeven in de achtergrond van haar opmerking dat een strenger klimaat tot wegleggeffecten leidt dus het is gissen naar de motivering van die stelling.

264. De Staat lijkt enerzijds te zeggen dat sommige multinationale bedrijven zullen wegtrekken bij strenger CO<sub>2</sub>-beleid. Eisers zijn benieuwd op welke multinationale bedrijven de Staat doelt, welke signalen deze bedrijven aan de Staat hebben afgegeven en waarom de regering meent dat een eventueel vertrek van deze bedrijven niet gecompenseerd kan worden door de opbouw van nieuwe sectoren, zoals ook in Duitsland en Denemarken gebeurt en meer in het algemeen, waarom een dergelijk korte termijn verlies niet geaccepteerd zou kunnen worden in relatie tot de zeer veel grotere economische en sociale schade die op de lange(re) termijn zal ontstaan als er geen adequaat klimaatbeleid wordt gevoerd, alsook waarom de ernst van de situatie het treffen van beschermende maatregelen tegen vertrek niet aangewezen en mogelijk zou zijn. Anderzijds lijkt de Staat te zeggen dat de Staat niet de eerste wil zijn die zulke emissiereducties doorvoert, met het risico dat de Staat ook de enige zal blijken te zijn. De Staat zou kunnen aanvoeren dat, als hij de enige zou blijken te zijn terwijl andere landen zoals bijvoorbeeld China en de Verenigde Staten geen reducties doorvoeren, toch wel sprake zal zijn van een gevaarlijke klimaatverandering.
265. Het valt eenvoudig in te zien, dat deze argumenten allemaal ondeugdelijk zijn. In de eerste plaats kwam ditzelfde argument ook al ter sprake in de Kalimijnen-zaak, al werd de vraag daar 'verpakt' in het verweer, dat de schade van de kwekers ook wel zou zijn ontstaan zonder de lozingen van de Franse partijen, en dat dus het causaal (conditio sine qua non) verband ontbrak tussen de totale schade en het aandeel van de Franse partijen in de totale zoutconcentratie. Overgezet naar de voorliggende procedure: de 'gevaarlijke' klimaatverandering vindt ook wel plaats zonder de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies, zodat die emissies niet onrechtmatig zijn en geen reductie of vermindering van die emissies kan worden gevorderd. In overweging 8.8 van zijn conclusie bij het arrest, heeft advocaat-generaal Franx naar onze mening hierop het juiste antwoord gegeven: "*Bedoelde eis zou immers kunnen leiden tot de onaanvaardbare consequentie, dat geen enkele zoutlozer aansprakelijk zou zijn (...)*".

266. De Hoge Raad heeft zich in het Kalimijnen-arrest niet expliciet over dit punt uitgelaten, maar het 'probleem' wordt in feite geëcarteerd door het feit dat de Hoge Raad in het Kalimijnen-arrest heeft gekozen voor een pro rata aansprakelijkheid. Bij een pro rata aansprakelijkheid doet het er immers niet meer toe of de eigen gedraging (de Nederlandse emissies) op zichzelf de schade (een gevaarlijke klimaatverandering) kunnen veroorzaken. Het gaat er bij een pro rata aansprakelijkheid uitsluitend om, of men aan die totale schade (een gevaarlijke klimaatverandering) heeft bijgedragen en bijdraagt in een mate die niet verwaarloosbaar is. Draagt men in niet-verwaarloosbare mate bij aan de totale schade, dan is men voor het eigen aandeel aansprakelijk.
267. In de beroemde zaak Massachusetts v. EPA van 2 april 2007 (**productie 59**) oordeelde het Amerikaanse Supreme Court in soortgelijke zin. In die zaak werd het verweer gevoerd dat strengere emissiereductiemaatregelen in de autosector in de VS slechts tot geringe emissiereducties zouden leiden die geheel ongedaan gemaakt zouden worden door de toename van CO<sub>2</sub>-emissies in India en China. Dit verweer werd door de Supreme Court niet geaccepteerd als argument dat het federale milieuagentschap EPA van reductiemaatregelen in de autosector mocht afzien. Onomstreden was, volgens de Supreme Court, dat de Amerikaanse emissies die EPA weigerde te reguleren, op zichzelf substantieel waren, en dat weliswaar het positieve effect van de regulering door EPA meer dan gecompenseerd zou worden door de emissietoenames in China en India, maar dat regulering door EPA er niettemin aan zou bijdragen dat het proces van klimaatverandering zou worden vertraagd en gemitigeerd, of zoals de Supreme Court het verwoorde (citaat, onderstreping adv.): *"Its [an] erroneous assumption that a small incremental step, because it is incremental, can never be attacked in a federal judicial forum. Yet accepting that premise would doom most challenges to regulatory action. Agencies, like legislatures, do not generally resolve massive problems in one fell regulatory swoop...While it may be true that regulating motor-vehicle emissions will not by itself reverse global warming, it by no means follows that we lack jurisdiction to decide whether EPA has a duty to take steps to slow or reduce it...A reduction in domestic emissions would slow the pace of global emissions increases, no matter what happens elsewhere."*

268. In de voorliggende procedure stellen eisers niet, dat het wereldwijde klimaatprobleem wordt veroorzaakt door de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies; en evenmin eisen eisers dat de Nederlandse Staat in zijn eentje het klimaatprobleem oplost. Het enige dat eisers doen, is de Staat aanspreken op zijn aandeel in het ontstaan c.q. veroorzaken van het wereldwijde klimaatprobleem, en dat de Staat naar evenredigheid, pro rata, bijdraagt in de oplossing c.q. de aanpak van dat klimaatprobleem, door de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies pro rata te reduceren in de mate die nodig is. Dat ander landen (nog) niet in beweging zijn gekomen om *hun* aandeel bij te dragen, doet er bij een pro rata aansprakelijkheid in wezen niet toe. In het VN Klimaatverdrag is ook vastgelegd en door Nederland aanvaard, dat ieder land individueel een verantwoordelijkheid heeft om de voorzorgsmaatregelen te treffen die nodig zijn om gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. Het nalaten van een individuele staat haar verantwoordelijkheid te nemen is, proportioneel, een zelfstandig schending van de belangen die Urgenda statutair beschermt en voor het leven, de gezondheid en een ongestoord gezinsleven van eisers, althans hun recht op respect voor hun privé en gezinsleven zoals bedoeld in het EVRM. Dat het stilzitten van de overheids(organen) in deze context een eigenstandig, direct dreigend gevaar oplevert, werd eveneens door het VS Hooggerechtshof geoordeeld, (citaat): *"EPA's steadfast refusal to regulate greenhouse gas emissions presents a risk of harm to Massachusetts that is both "actual" and "imminent"*.
269. Ook enig weglekeffect van broeikasgassen naar het buitenland levert geen verweer op. Het is immers het logische gevolg van het CDBR-beginsel dat ontwikkelingslanden nog ruimte hebben om enige tijd in hun emissies te mogen groeien en daarmee dus minder streng met hun emissies mogen omgaan dan de geïndustrialiseerde landen die deze emissieruimte juist niet meer hebben en het op basis van dat beginsel juist op zich genomen hebben om al voor 2020 vergaande reducties te hebben doorgevoerd.
270. Verder zouden eisers het ongepast vinden als de Staat de stelling zou innemen dat hij geen koploper wil zijn als het gaat om het reduceren van de CO<sub>2</sub>-emissies. Eerder in deze dagvaarding hebben eisers al uiteengezet en met cijfers onderbouwd dat Nederland 'bovenmatig' veel CO<sub>2</sub> uitstoot, zowel in absolute getallen als per capita. Nederland loopt *vér* in de Europese achterhoede als het gaat om het terugdringen van de hoeveelheid CO<sub>2</sub>-emissies per capita.

271. Welke relevante maatstaf ook genomen wordt: Nederland doet het slecht als het gaat om de hoogte van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies. In dat licht mag juist van de Staat worden geëist dat hij zijn verantwoordelijkheid neemt en nu – eindelijk – zijn aandeel gaat bijdragen bij de noodzakelijk en urgent geoordeelde wereldwijde terugdringing van CO<sub>2</sub>-emissies.
272. Het PBL heeft bovendien becijferd (**productie 60**) wat de kosten zouden zijn van een (Europese) Alleingang bij het doorvoeren van de noodzakelijk geoordeelde emissiereducties. Die kosten worden becijferd op ongeveer 0,8-1,5% van het bbp. Dat is ongeveer twee keer zoveel als het huidige Nederlandse budget voor ontwikkelingshulp, en ongeveer 1,5 keer zoveel als het Nederlandse ontwikkelingshulpbudget was in de jaren '90. Eisers vinden dat in redelijkheid niet kan worden gezegd, dat deze kosten van zodanige omvang zijn, dat van Nederland niet mag worden gevraagd die kosten te maken. Dat geldt temeer indien daar de grotere opbrengsten tegenovergesteld worden (zoals hierboven behandeld) alsook de te vermijden veel hogere kosten indien die maatregelen worden uitgesteld en wanneer die kosten worden afgewogen tegen de kosten van een gevaarlijke klimaatverandering. Niet alleen is, met name in het Stern-rapport, becijferd dat die kosten aanzienlijk hoger zullen zijn, maar bovendien heeft een gevaarlijke klimaatverandering gevolgen die niet in cijfers uitgedrukt kunnen worden, althans niet louter economisch beoordeeld mogen worden, zoals de schending van het recht op leven (art 2 EVRM) en recht op een ongestoord privéleven (art. 8 EVRM).
273. Gelet op onder meer het overweldigende bewijs van de gevaren van klimaatverandering alsook gelet op de schending van mensenrechten die daarvan nationaal en internationaal het gevolg zijn, is het gerechtvaardigd de Staat op te dragen met het bewijs, onder verwijzing naar artikel 8 lid 2 EVRM, dat het recht op deze maatschappelijke gevaarstelling, voor de Staat *"bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."*

274. Eisers zijn van mening dat die rechtvaardiging niet te geven is en dat zaken als nationale veiligheid en economisch welzijn en de bescherming van de gezondheid juist door de afhankelijkheid van fossiele energie en de gevolge van klimaatverandering in gevaar worden gebracht en dat uitgerekend een versnelde transitie naar een duurzame samenleving deze landsbelangen dient.

#### Beleidsvrijheid

275. De Staat zou zich op het standpunt kunnen stellen dat de vraag of en in hoeverre hij de CO<sub>2</sub>-emissies vanaf het Nederlands grondgebied wil reduceren, bij uitstek een vraag is die thuis hoort in het politieke domein, dat een beslissing daarover niet door de rechter kan worden genomen – vanwege de vele en uiteenlopende en soms zelfs conflicterende belangen die daarbij afgewogen moeten worden – en dat de overheid bij het nemen van die beslissing een (zeer) ruime beleidsvrijheid heeft die door de rechter gerespecteerd dient te worden. Dat verweer gaat volgens eisers niet op.
276. De meest principiële weerlegging is de reactie van prof. Mr. J. Spier, tevens Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad, in zijn bijdrage 'Civielrechtelijke Aansprakelijkheid voor klimaatverandering, doemscenario's voor onverantwoordelijke bedrijven en overheden' in 'Klimaatverandering en de rol van het milieurecht', VMR 2007-6, p. 39 en verder (**productie 61**). Nadat hij eerst gerefereerd heeft aan de IPCC-scenario's bij niet of te weinig ingrijpen en de gevolgen daarvan, concludeert hij (citaat p. 39): "*...is afwachten onverantwoord. Hoewel de wereld niet zal vergaan, staat het ons niet vrij om ontelbaar veel miljoenen (en heel waarschijnlijk substantieel meer dan een miljard) toekomstige wereldbewoners (en mogelijk reeds de huidige jeugd) bloot te stellen aan de genoemde ellende.*" En verderop, meer specifiek over het argument dat de overheid beleidsvrijheid zou hebben (citaat p. 43): "*Vooreerst: het stoelt op een cirkelredenering. Het verondersteld dát beleidsvrijheid bestaat, dát de belangen van toekomstige generaties mogen worden verkwanseld, dát het heden prevaleert boven de toekomst en dát we achterover kunnen leunen zolang landen als China en India hun bijdrage niet leveren.*"
277. Het aardige is, dat Spier, in zijn conclusie, reeds genoemd en geciteerd in hoofdstuk IV onder de paragraaf getiteld "toelaatbare vordering" van deze dagvaarding, in zijn algemeenheid een voorstander is van het laten van beleidsvrijheid aan de Staat; dat

maakt het overtuigender dat hij die beleidsvrijheid, die beleidsruimte overschreden acht in het onderhavige geval van een gevaarlijke klimaatverandering. Zelfs een zeer ruime beleidsvrijheid is niet onbegrensd, en er zijn situaties waarin de rechter de regering moet corrigeren, omdat de regering de grenzen van haar beleidsvrijheid overschrijdt. Dat is hier het geval.

278. Indachtig de vele ernstige gevolgen van een klimaatverandering van 3, 4 of zelfs 5°C, is het dan werkelijk zo dat de overheid de beleidsvrijheid heeft om voor dit scenario, dat vermijdbaar is, te kiezen? Heeft de overheid de beleidsvrijheid om die gevolgen over ons en anderen in de wereld af te roepen? Eisers menen dat de beleidsvrijheid van de overheid niet zo ver gaat, dat de overheid hier bewust voor mag kiezen. Het recht verzet zich daar op allerlei niveaus tegen zoals uitvoerig in deze dagvaarding is aangetoond.
279. Het enkele feit dat een geschil raakt aan vragen van politieke aard die tot het politieke domein behoren, betekent niet dat aan datzelfde geschil niet tevens ook vragen van juridische aard kunnen kleven waarover de rechter, indien die vragen aan hem worden voorgelegd, mag en zelfs moet beslissen. Zo een situatie doet zich hier voor.

## **XVI Bewijs**

280. Eisers leveren het bewijs voor haar stellingen middels de producties bij deze dagvaarding, een totaaloverzicht waarvan als **bijlage 1** aan deze dagvaarding is gehecht.
281. Eisers menen hun stellingen met deze in het geding gebrachte (bewijs)stukken voldoende te hebben onderbouwd en bieden aan hun stellingen - voor zover zij op grond van artikel 150 Rv daartoe zou zijn gehouden - nader te bewijzen door het aanbieden van aanvullende stukken, waaronder het in het geding brengen van nader wetenschappelijk bewijs aangaande de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering voor Nederland alsook bewijs aangaande de noodzaak van de door haar te eisen reductievordering, evenals door dienaangaande getuigen en deskundigen te doen horen.



282. Onverminderd dit bewijsaanbod menen eisers dat het, gelet op de hoeveelheid aan bewijs voor haar stellingen en gelet op de rechtsschending die in het geding is, thans aan de Staat is om te bewijzen waarom zij in het licht van het gestelde in deze dagvaarding, zowel op basis van de wet en in het belang van het land niet gehouden kan worden aan hetgeen zij zelf erkend heeft te moeten doen en aan hetgeen de wetenschap van de Staat vordert ten behoeve van de veiligheid en bescherming van de samenleving en het Nederlands territorium.

## **XVII Petitum**

### **MITSDIEN:**

Het U.E.A. moge behagen om bij vonnis, voor zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

1. Te verklaren voor recht dat de Nederlandse Staat onrechtmatig jegens eisers handelt indien de Staat niet de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig beperkt en/of doet beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990;
2. De Staat te bevelen om de omvang van de broeikasgasemissies in Nederland zodanig te (doen) beperken dat de omvang van die emissies per 2020 met 40%, althans met minimaal 25% zal zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau van 1990;  
althans  
de Staat te bevelen om binnen 6 maanden aan het Parlement een (realistisch en serieus bedoeld) programma van maatregelen en bijbehorende budgetten (met informatie over te verwachten maatschappelijke baten en besparingen) voor te leggen waarmee een zodanige reductie van de omvang van de CO<sub>2</sub>-emissies in Nederland zal worden gerealiseerd dat de omvang daarvan per 2020 met 40% althans met minimaal 25% zal zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990.
3. De Staat te bevelen om de Nederlandse bevolking te informeren over de wetenschappelijke kennis en inzichten omtrent de gevolgen van de huidige wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies op het klimaat en de daaraan verbonden risico's.;

Zulks met veroordeling van de Staat in de kosten van deze procedure, te betalen binnen 14 dagen na het in deze te wijzen vonnis en tegen behoorlijk bewijs van kwijting, inclusief het salaris van de advocaten en de verschotten, zulks te vermeerderen met de nakosten op de voet van het liquidatietarief, met bepaling dat over de proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn indien niet aan die veroordeling binnen 14 dagen na dagtekening van het in deze te wijzen vonnis is voldaan.

Althans een zodanige beslissing als U.E.A. in goede justitie vermeent te behoren.

De kosten dezes voor mij, gerechtsdeurwaarder, zijn Euro

De deurwaarder voornoemd.