

# Klimaat, veiligheid en het recht

Cahiers Politiestudies  
Jaargang 2016-1, nr. 38  
p. 197-213  
© Maklu-Uitgevers  
ISBN 978-90-466-0800-5



Roger Cox<sup>1</sup>

---

---

*Wetenschappelijke rapporten onderstrepen de gevaren, het veiligheidsrisico en de conflictgevoeligheid van de door de mens veroorzaakte klimaatverandering. Klimaatgevolgen zoals overstromingen, langdurige droogtes en extremere weersbeelden bedreigen het leven en het welzijn en creëren een verhoogd risico op sociale en politieke instabiliteit. Deze gevaren en risico's blijken aanknopingspunten te bieden voor juridische interventie. Op 24 juni 2015 heeft de rechtbank Den Haag de uitspraak gedaan dat de Nederlandse Staat met de te hoge Nederlandse emissies op onrechtmatige wijze bijdraagt aan het creëren van de grote gevaren en risico's die voor de samenleving aan klimaatverandering verbonden zijn. In deze bijdrage wordt nader ingegaan op de veiligheid- en gezondheidsrisico's van klimaatverandering en de wetenschappelijke, institutionele en juridische redenen waarom de rechter de Nederlandse Staat tot het voeren van een beter klimaatbeleid heeft gedwongen. De bijdrage wordt afgerond met een doorkijk naar het mogelijk belang van deze zaak in de internationale context.*

## 1. Inleiding

In VN verband erkent de wereldgemeenschap van landen op basis van de klimaatwetenschap al langere tijd dat de huidige opwarming van de aarde door de mens veroorzaakt wordt en snel een halt moet worden toegevoerd. Alleen zo kunnen de voor de tweede helft van deze eeuw verwachte ernstige gevolgen voor het leven, het welzijn en de veiligheid voorkomen worden, zo luidt het gemeenschappelijk oordeel. Positieve uitzonderingen als Denemarken en Duitsland daargelaten, is het nationale klimaatbeleid van de meeste landen echter ontoereikend om de opwarming tijdig te doen stoppen. Dat geldt ook voor het Nederlands klimaatbeleid, stelt de Nederlandse stichting Urgenda. Het heeft deze stichting en bijna 900 burgers ertoe gebracht aan de rechtbank Den Haag de vraag voor te leggen of het vanwege het gevaar voor het leven, de veiligheid en de gezondheid, de Nederlandse staat wel vrijstaat om een inadequaat klimaatbeleid te voeren en zodoende te blijven bijdragen aan de verwezenlijking van dat gevaar. Het aanhangig maken van deze rechtszaak tegen de Nederlandse Staat is geïnspireerd door en geënt op het boek *Revolutie met Recht* van schrijver dezes, die tevens als advocaat voor de eisers heeft mogen optreden in deze klimaatzaak (Cox, 2011).

In dit artikel zal eerst worden ingegaan op het gevaar voor het leven, de veiligheid- en gezondheid van klimaatverandering. Vervolgens zal de achtergrond van de Urgenda rechtszaak worden toegelicht en volgt een behandeling op hoofdlijnen van de uitspraak van de rechtbank van 24 juni 2015. De uitspraak is baanbrekend omdat het voor het

---

<sup>1</sup> Mr. R.H.J. Cox, advocaat, Paulussen Advocaten N.V., Maastricht, e-mail: r.cox@paulussen.nl

eerst in de geschiedenis is dat een rechtscollege aan een nationale staat een emissiereductieverplichting heeft opgelegd.

Met de behandeling van deze klimaatzaak wordt beoogd op hoofdlijnen de wetenschappelijke, institutionele en juridische feiten te schetsen die tot deze historische uitspraak hebben geleid. Dit ter verdere verduidelijking van de omvang en relevantie van het klimaatprobleem en de gevolgen daarvan voor de samenleving op het gebied van ondermeer veiligheid en gezondheid. Tot slot zal ook bij het belang van deze zaak in de internationale context worden stilgestaan, waarbij alvast kan worden opgemerkt dat in het voorjaar van 2015 eenzelfde zaak tegen de Belgische overheid aanhangig is gemaakt en thans gaande is.

## 2. De veiligheid- en gezondheidsrisico's van klimaatverandering

In de laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de veiligheidsimplicaties van klimaatverandering. Aan het begin van zijn presidentschap sprak president Barack Obama er al over dat klimaatverandering een bedreiging kan worden voor de nationale en economische veiligheid van de Verenigde Staten en tot gewelddadige conflicten kan leiden<sup>2</sup>. In juli 2011 gaf de VN Veiligheidsraad een vergelijkbare boodschap af (BBC News, 2011) en in 2014 opende de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties op een bijeenkomst in Abu Dhabi met de woorden '*Climate change is the defining issue of our time. If we do not take urgent action, all our plans for increased global prosperity and security will be undone*<sup>3</sup>.'

Er komen ook steeds meer rapporten beschikbaar die het veiligheidsrisico en de conflictgevoeligheid van klimaatverandering onderstrepen, zoals het recente rapport '*Climate Change – A Risk Assessment*', dat op verzoek van het Britse ministerie van Buitenlandzaken in juli 2015 door een team van Britse, Amerikaanse, Indiase en Chinese deskundigen is uitgebracht (King, Schrag, Dadi & Ye, 2015). In het voorwoord van het rapport wordt er door de Britse minister van buitenlandse zaken op gewezen dat klimaatverandering eenzelfde aanpak behoeft als nucleaire proliferatie. Uit het rapport blijkt dat directe klimaatgevolgen zoals overstromingen, hogere temperaturen, langdurige droogtes, zeespiegelstijging, extremere weersbeelden en de toename van weersgerelateerde natuurlijke rampen, een verhoogd risico geven op sociale en politieke instabiliteit, op conflicten vanwege schaarste van water, voedsel en grondstoffen en op migratie van grote groepen mensen vanwege humanitaire catastrofes als gevolg van klimaatgerelateerde rampen. Daarbij hoort tevens een verhoogd risico van toenemende volatiliteit in toch al volatiele regio's zoals (Noord-)Afrika en het Midden-Oosten, omdat in deze regio's de gevolgen van klimaatverandering groot zijn. Het rapport wijst erop dat klimaatverandering aannemelijk een van de oorzaken is van de sociale en politieke onrust in Syrië. Door jarenlange droogte in Syrië zijn 2 à 3 miljoen Syriërs in extreme armoede beland, waarvan bijna 1 miljoen mensen huis en haard achter hebben moeten

<sup>2</sup> '[T]hese urgent dangers to our national and economic security are compounded by the long-term threat of climate change, which if left unchecked could result in violent conflict, terrible storms, shrinking coastlines and irreversible catastrophe.', zie weergave van een speech van president Obama op de website van het Witte Huis, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov), From Peril to Progress (Update 1: Full Remarks), 26 januari 2009.

<sup>3</sup> Secretary-General's remarks at the opening of the Plenary of the 'Abu Dhabi Ascent', [www.un.org](http://www.un.org), 4 mei 2014.

laten. Dergelijke grootschalige verarmoeding en ontheemding komt in geen enkel land de stabiliteit en veiligheid ten goede.

In veel delen in de wereld zullen op middellange termijn de klimaatgevolgen en de kans op sociale en politieke onrust groter zijn dan in Nederland, maar ook voor Nederland staat er veel op het spel. Nederland ondervindt nu en in de komende decennia evengoed de gevolgen van een steeds sterker wordende opwarming. De toegenomen hitteperiodes in Nederland bijvoorbeeld, tonen dat ook. Uit de wetenschappelijke literatuur volgt dat er een relatie is tussen klimaatverandering, hitteperiodes en gezondheidsklachten en sterfgevallen in de samenleving<sup>4</sup>. Op basis van de wetenschappelijke bevindingen heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2007 een Hitteplan opgesteld. Het Hitteplan bevestigt dat in Nederland in 2003 en 2006 als gevolg van aanhoudende hitteperiodes enkele honderden mensen aan hittestress zijn overleden. Daarnaast is er ook een grote groep mensen wiens gezondheid en kwaliteit van leven door hittestress wordt aangetast. Het gaat volgens het Hitteplan om gevolgen variërend van verminderd welbevinden, huidaanandoeningen, uitdroging, ademhalings- en circulatieproblemen tot hitteberoertes.

Hittestress is echter slechts één van de gevolgen van klimaatverandering die Nederland ondervindt en in steeds sterkere mate zal gaan ondervinden, zo blijkt ondermeer uit het rapport van de Algemene Rekenkamer *'Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid'* uit 2012. Volgens dit rapport 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).

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.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Eurosurveillance, Volume 10, Issue 7, 1 July 2005.

Surveillance report: The effect of the summer 2003 heat wave on mortality in de the Netherlands, dat spreekt over mogelijk 1.400 tot 2.200 doden in de zomer van 2003 als gevolg van hittestress, waarvan het merendeel ouderen. Zie ook het European Environment Agency in het rapport Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, dat stelt dat hittegolven naar verwachting frequenter zullen gaan voorkomen en langer zullen aanhouden. Het rapport stelt ook dat naar verwachting bij iedere 1 graden Celsius stijging in een regio tussen de 1 en 4% meer sterfgevallen zullen optreden als gevolg van weersextremiteiten zoals hittestress, voornamelijk onder de ouderen en de sociaal-economisch zwakkeren.

Door de Nederlandse regering wordt dat inmiddels ook onderkent zo blijkt uit een brief aan de Tweede Kamer uit 2014: *‘Het klimaatprobleem is een mondiaal probleem, waarbij de effecten in andere delen van de wereld ook in Nederland gevolgen kunnen hebben. Zo kan klimaatverandering effecten hebben voor onze voedsel- en energiezekerheid en leiden tot mondiale instabiliteit en vluchtelingenstromen*<sup>5</sup>.

Uit het voorgaande blijkt dat het beeld dat nog steeds bij velen in de samenleving lijkt te bestaan, namelijk dat klimaatverandering iets is dat zich beperkt tot gevolgen voor de ijsberen op een smeltende Noordpool en voor volkeren in de droogste gebieden van de wereld, aanzienlijk dient te worden bijgesteld. De gevolgen van klimaatverandering zijn veelomvattend en zijn nu al wereldwijd merkbaar, ook in Nederland, en de komende decennia zullen deze gevolgen uitvergoet worden. Klimaatverandering is een groot gevaar en raakt onder meer de nationale en internationale veiligheid en heeft naast de gevolgen voor de ecosystemen en de flora en fauna van de wereld, ook gevolgen voor het welzijn en de gezondheid van mensen wereldwijd.

### 3. De rechtszaak: achtergrond en gebruikte klimaatwetenschap

Op 20 november 2013 hebben Stichting Urgenda<sup>6</sup> en 886 individuele burgers (verder tezamen te noemen: ‘Urgenda c.s.’) de Staat der Nederlanden gedagvaard in een procedure waarin zij de Staat (mede) aansprakelijk houden voor het (mede) veroorzaken van een klimaatverandering die wereldwijd en gevaarlijk is. In de rechtszaak wordt door Urgenda c.s. van de rechtbank gevorderd om de Staat te veroordelen tot het reduceren van de Nederlandse broeikasgassen met minimaal 25% (doch liefst 40%) in 2020<sup>7</sup>.

Aan de vordering tot veroordeling van de Staat tot een emissiereductie in 2020 met 40 althans minmaal 25% ligt een centrale doelstelling ten grondslag: het voorkomen van gevaarlijke menselijke beïnvloeding van het klimaat. De door Urgenda c.s. aan de rechtbank gepresenteerde wetenschappelijke feiten onderbouwen dit en hebben betrekking op de oorzaak, aard en omvang van het klimaatprobleem en de daaraan verbonden gevaren alsook op de wijze waarop de gevaren zoveel mogelijk kunnen en moeten worden afgewend.

De centrale stelling van Urgenda c.s. is, dat de (bovenmatige) uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de atmosfeer, de natuurlijke chemische balans en samenstelling van de atmosfeer verandert; dat de atmosfeer daardoor warmer langer en beter vasthoudt zodat de aarde opwarmt en de klimaten op aarde veranderen; en dat alles in een tempo dat het natuurlijk aanpassingsvermogen van ecosystemen ver te boven gaat. Volgens Urgenda c.s. zijn dat allemaal vaststaande feiten.

<sup>5</sup> Brief van de staatssecretaris van het ministerie van infrastructuur en milieu van 17 juni 2014 aan de Tweede Kamer.

<sup>6</sup> Stichting Urgenda is een stichting die is opgericht op 17 januari 2008 en die tot (statutair) doel heeft het stimuleren en versnellen van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving, te starten in Nederland. Een van de speerpunten van de stichting is de reductie van CO<sub>2</sub>. Uit hoofde van deze doelstelling stelt de stichting op grond van art. 3:305a Burgerlijk Wetboek bevoegd te zijn tot het voeren van de klimaatprocedure tegen de Staat omdat de stichting de bescherming van de in deze procedure aan de orde zijnde collectieve belangen nastreeft.

<sup>7</sup> Deze percentages gelden ten opzichte van het Nederlands emissieniveau van 1990.

Voor het wetenschappelijk bewijs van die feiten beroepen Urgenda c.s. zich met name op de klimaatrapporten van het International Panel on Climate Change (IPCC). De bevindingen van het IPCC worden door de bij het VN-Klimaatverdrag van 1992 aangesloten 195 landen (en de EU) erkend en bij het voeren van klimaatbeleid (ook door Nederland) tot uitgangspunt genomen. Er komt aan die bevindingen dan ook bijzondere bewijsrechtelijke betekenis toe, temeer omdat de rapporten van het IPCC tot stand komen door een mondiaal proces van hoor en wederhoor, waarbij de conceptrapporten van het IPCC in twee rondes beoordeeld worden: eerst door externe wetenschappers en vervolgens door de bij het VN-Klimaatverdrag aangesloten landen. Zo komen alle wetenschappelijke visies bij de totstandkoming van IPCC-rapporten aan bod en worden deze gewogen alvorens het definitieve rapport door de gezamenlijke vergadering van de aangesloten landen wordt bekrachtigd. Enkele van deze door het IPCC vastgestelde feiten waarop Urgenda c.s. zich beroepen zijn de navolgende.

Met 100% zekerheid is door de wetenschap vastgesteld dat de aarde opwarmt en dat de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer sinds de industriële revolutie en in het bijzonder de laatste vijftig jaar sterk is toegenomen door menselijke activiteiten (van welke activiteiten de verbranding van fossiele brandstoffen de belangrijkste is). Met meer dan 95% zekerheid stelt de wetenschap dat er tussen beide wetenschappelijke zekerheden een relatie is en dat de opwarming van de aarde daadwerkelijk veroorzaakt wordt door deze antropogene (door de mens veroorzaakte) uitstoot van broeikasgassen<sup>8</sup>. Met meer dan 90% zekerheid stelt de wetenschap dat bij een stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde van meer dan twee graden, alle samenlevingen in de wereld negatief geraakt zullen worden.

Voorts is wetenschappelijk blijktens de IPCC-rapporten met meer dan 90% zekerheid vastgesteld dat de CO<sub>2</sub>-concentratie in de atmosfeer in de 650.000 jaar voorafgaande aan de industriële revolutie niet hoger is geweest dan 300 ppm (parts per million)<sup>9</sup> en staat tevens vast dat de CO<sub>2</sub>-concentratie in 2013 de grens van bijna 400 ppm heeft bereikt. De gevolgen van die onnatuurlijk hoge concentratie zal volgens de wetenschap grotendeels pas in het tweede deel van deze eeuw merkbaar en zichtbaar worden omdat CO<sub>2</sub> eerst 30 tot 50 jaar nadat het in de atmosfeer is uitgestoten, zijn volledig opwarmende werking krijgt op de atmosfeer en op land<sup>10</sup>.

Dat betekent tevens dat de gevolgen die thans in de wereld worden waargenomen, zoals het smelten van de Noordpool, slechts het gevolg zijn van de volle opwarmende werking van de historische emissies tot ongeveer 1980, in welk jaar de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer 340 ppm bedroeg. Deze historische emissies hebben tot op heden tot een

<sup>8</sup> De 95% zekerheid over de causaliteit tussen menselijke uitstoot van broeikasgassen en klimaatverandering is groter dan de zekerheid die in 1969 bestond over de causale relatie tussen asbestblootstelling en de ziekte mesothelioom. Toch was die mindere wetenschappelijke zekerheid rondom de gevolgen van asbestblootstelling al voldoende om werkgevers met ingang van 1969 aansprakelijk te houden voor het onvoldoende beschermen van hun werknemers tegen asbest, zowel in Nederland (HR 17 februari 2007, *LJN AU6927 (Heesbeen/Van Buuren)*) als in de Verenigde Staten (US Court of Appeals, Fifth Circuit, *Clarence Borel v. Fibreboard Paper Products Corporation*, 10 september 1973, 493 F.2d 1076). Zie voor dit vergelijk uitvoeriger: Mr R.H.J. Cox, *Revolutie met recht*, Maastricht: Stichting Planet Prosperity Foundation 2011, p. 257 e.v.

<sup>9</sup> 300 ppm wil dus zeggen dat van elke 1.000.000 moleculen in de atmosfeer er 300 bestonden uit moleculen CO<sub>2</sub>.

<sup>10</sup> De invloed van die warmte op de zeeën en ijsmassa's van de wereld ligt nog verder weg in de tijd omdat water/ijs langzamer opwarmt dan landmassa.

opwarming van 0,8 graden Celsius geleid en deze opwarming is al voldoende krachtig gebleken om in de afgelopen 30 jaar 50% van het oppervlak van het Noordpoolijs in de zomer te doen smelten. Wat na 1980 aan emissies is uitgestoten moet zijn volle opwarmende werking op de planeet dus nog krijgen. Volgens de wetenschap gaat het hier om een additionele opwarming van 0,6 graden (dus 1,4 graden Celsius in totaal) die niet meer te vermijden is; dus zelfs niet als met onmiddellijke ingang de antropogene verbranding van olie, gas, bruinkool en steenkool wereldwijd gestaakt zou worden.

Ook een verdere stijging boven de 1,4 graden Celsius is niet meer te vermijden omdat er, zolang de transformatie naar een nieuwe emissieloze energie-infrastructuur niet is bereikt, nog enorme hoeveelheden fossiele brandstoffen gebruikt en dus broeikasgassen geëmitteerd zullen worden. Ook deze toekomstige emissies en de daaraan gerelateerde opwarming (boven de 1,4 graden) zijn dus onvermijdbaar, maar de omvang van die toekomstige emissies en daarmee gepaard gaande temperatuurstijging hangt uiteindelijk af van de snelheid waarmee de mensheid de transitie naar schone (ergo CO<sub>2</sub>-vrije) energie zal uitvoeren.

Het is deze snelheid waarmee emissiereducties moeten plaatsvinden, die centraal staat in de procedure van Urgenda c.s. tegen de Staat. Volgens de wetenschap zal namelijk bij voortzetting van de huidige CO<sub>2</sub>-uitstoot de CO<sub>2</sub>-concentratie per decennium met meer dan 20 ppm blijven toenemen waardoor de concentratie rond 2035 op een niveau van 450 ppm zal uitkomen. Bij dit concentratieniveau van 450 ppm CO<sub>2</sub> is er volgens de klimaatwetenschap nog slechts een kans van 50% dat de opwarming daadwerkelijk onder de twee graden Celsius kan worden gehouden, reden waarom deze grens van 450 ppm niet overschreden dient te worden. Dat zou betekenen dat tegen het huidige wereldwijde emissieniveau, er over 20 jaar wereldwijd geen fossiele brandstoffen meer gebruikt zouden mogen worden. Deze twintig jaar is echter te kort om de wereldwijde transitie naar een nieuwe duurzame energievoorziening te maken. Dat betekent dat alleen door met onmiddellijke ingang aanzienlijk te besparen op de emissies (dus deze snel te verminderen ten opzichte van het huidige niveau) er als het ware een extra emissiebudget kan worden gespaard dat dan na 2035 nog kan worden ingezet zodat er meer tijd is om de energietransitie af te ronden. Omdat van deze radicale besparing echter geen sprake is, ligt de wereld nu op koers om alleen al deze eeuw met 3 tot 5 graden op te warmen, hetgeen een groot gevaar voor de mensheid zou zijn.

Het vermijden van een stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde met (meer dan) twee graden Celsius is daarom, het is al gezegd, sinds 2010 de centrale doelstelling geworden van de 195 landen (en de EU) die bij het VN-Klimaatverdrag zijn aangesloten. Bij een grotere opwarming wordt de dientengevolge te verwachten zeespiegelstijging, het verlies aan biodiversiteit, de aantasting van ecosystemen, de toename van infectieziekten, de toename van weersextremen (stormen, hittegolven, droogtes, (bos)branden, overstromingen) en de gevolgen daarvan, zoals water- en voedseltekorten, als bedreigend voor de menselijke samenleving beschouwd. Boven het niveau van twee graden ligt volgens de aangesloten landen tevens het gevaar op de loer dat bepaalde kantelpunten in het klimaatstelsel worden bereikt, zoals het vrijkomen van het sterke broeikasgas methaan, dat in grote hoeveelheden is opgeslagen in de permafrostgebieden van de wereld en bij smeltende permafrost vrijkomt, waardoor de klimaatverandering in aanzienlijke mate kan versnellen, zonder dat de samenleving dit nog kan beheersen of zich daar op een voldoende adequate manier op kan aanpassen.

Het voorkomen van een twee gradenstijging is om die reden de centrale doelstelling van het VN-Klimaatverdrag geworden en de daarbij aangesloten landen hebben erkend dat de geïndustrialiseerde landen, waaronder Nederland, daartoe (uiterlijk) in 2020 een emissiereductie moeten hebben gerealiseerd van 40%, althans minimaal 25% ten opzichte van het emissieniveau van 1990.

#### 4. Het onrechtmatig handelen van de Staat: gevaarzetting is in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid

Het is een vaststaand feit dat Nederland niet nastreeft (noch de EU overigens) om uiterlijk in 2020 een reductie van 25 tot 40% ten opzichte van 1990 te hebben bewerkstelligd. In het huidige kabinetsbeleid is als uitgangspunt een reductie in 2020 van 16% vastgesteld. Nederland zal dus niet voldoen aan hetgeen het zelf als noodzakelijk erkend heeft om bij te dragen aan de klimaatdoelstelling om gevaarlijke klimaatverandering af te wenden.

Urgenda c.s. achten dit nalaten van de Staat onrechtmatig omdat de Staat daardoor bijdraagt aan een gevaarzettende situatie voor de Nederlandse samenleving en henzelf. Weliswaar zal de schade, door de vertraging in het klimaatsysteem, pas over decennia en naarmate de tijd voortschrijdt toenemen, maar deze dreigende schade zal onmiskenbaar het gevolg zijn van het doen en laten van nu. Omdat Urgenda c.s. geen schadevergoeding vorderen maar een bevel (ex artikel 3:296 Burgerlijk Wetboek) tot emissiereductie teneinde schade en letsel in de toekomst te voorkomen, is de aanwezigheid van schade anno nu geen vereiste, maar volstaat – met een beroep op het preventiebeginsel – voor dat bevel de *dreiging* van schade<sup>11</sup>.

Of sprake is van (het bijdragen aan) gevaarzetting door de Staat, moet worden beoordeeld aan de hand van de in de juridische wereld bekende criteria uit het kelderluik-arrest<sup>12</sup>. De criteria zijn in feite de uitwerking van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm, zoals vastgelegd in artikel 6:162 lid 2 Burgerlijk Wetboek en die criteria gelden op gelijke wijze zowel voor burgers als voor de overheid. Kort gezegd staat het geen van beide vrij om onnodig gevaar voor zijn omgeving te creëren. Als het gevaar ernstig genoeg is en het redelijkerwijs vermeden kan worden, dan is er de rechtsplicht om het gevaar te voorkomen. Bij de toepassing van de kelderluik-criteria gaat het daarom om de vragen: hoe kenbaar is het gevaar; hoe groot is de kans dat het gevaar zich zal voordoen; hoe ernstig is dat gevaar en hoe kostbaar of bezwaarlijk is het treffen van de noodzakelijke maatregelen.

Dat aan deze criteria is voldaan (en dus sprake is van gevaarzetting en daarmee onrechtmatigheid) indien de Staat niet overgaat tot reductie van CO<sub>2</sub> met 40 althans met minimaal 25%, volgt reeds uit de hiervoor opgesomde feiten over klimaatverandering.

<sup>11</sup> Evenzo is in relatie tot de verderop in deze bijdrage te bespreken mensenrechtenschending, de dreiging van mensenrechtenschending reeds voldoende om een beroep op het EVRM te kunnen doen en het EHRM om bescherming tegen die dreiging te vragen. Het EVRM is niet slechts bedoeld om achteraf te constateren dat een schending heeft plaatsgevonden. Integendeel, uit de resultaatsverplichting van art. 1 EVRM vloeit voort dat schending van het EVRM moet worden voorkómen. Zie o.m. EHRM 6 september 1978, appl. nr. 5029/71 (*Klass/Duitsland*); EHRM 22 oktober 1981, appl. nr. 7525/76 (*Dudgeon/Verenigd Koninkrijk*).

<sup>12</sup> HR 6 november 1965, NJ 1966/136.

De criteria nalopend aan de hand van de bevindingen van de klimaatwetenschap, laat dan het volgende zien.

De kenbaarheid van het gevaar (een meer dan twee graden stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde) volgt uit de wetenschappelijke vaststellingen inzake klimaatverandering van het IPCC en uit de acceptatie van de internationale gemeenschap en Nederland van dat gevaar<sup>13</sup>.

Voor de hoegrootheid van de kans dat het gevaar zich zal voordoen en dat de temperatuurstijging al deze eeuw (ver) boven de twee gradengrens zal uitkomen indien niet op korte termijn een rigoureuze kentering in het klimaatbeleid volgt, geldt dat deze zowel door de wetenschap als door de internationale instituten<sup>14</sup> en zelfs door internationale accountancy firma's als zeer groot wordt beoordeeld<sup>15</sup>.

De ernst van het gevaar volgt onder andere uit de (hierboven reeds kort weergegeven) gevolgen van een klimaatverandering van twee graden of meer die als potentieel catastrofaal voor de menselijke samenleving te duiden zijn, hetgeen in 2007 ook al door het Amerikaans Hooggerichtshof is vastgesteld in de zaak Massachusetts v. EPA<sup>16</sup>:

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

In de reeds aangehaalde Cancun Agreements wordt de ernst van het gevaar eveneens benadrukt:

*'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.'*

De ernst van het gevaar volgt eveneens uit het feit dat de gevolgen van klimaatverandering (ook in Nederland) tot de schending van mensenrechten kan leiden, waarop verderop in deze bijdrage nader zal worden ingegaan.

<sup>13</sup> Zie bijv. de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2009 voorafgaande aan de klimaatconferentie in Kopenhagen waarin het kabinet schrijft: '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', Kamerstuk 31 793, nr. 17.

<sup>14</sup> Zie bijv. het Internationaal Energie Agentschap in het rapport 'Redrawing the Energy-Climate Map' van 10 juni 2013 ([www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2013/energyclimatemap/RedrawingEnergyClimateMap.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2013/energyclimatemap/RedrawingEnergyClimateMap.pdf)) waarin wordt gesteld: '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.'

<sup>15</sup> Zie bijv. PricewaterhouseCoopers in zijn rapport 'Too late for two degrees' van november 2012 ([www.pwc.com/en\\_GX/gx/sustainability/publications/low-carbon-economy-index/assets/pwc-low-carbon-economy-index-2012.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/sustainability/publications/low-carbon-economy-index/assets/pwc-low-carbon-economy-index-2012.pdf)), waarin wordt gesteld: 'Even doubling our current rate of decarbonisation, would still lead to emissions consistent with 6 degrees of warming. To give ourselves a more than 50% chance of avoiding 2 degrees will require a six-fold improvement in our rate of decarbonisation. Business leaders have been asking for clarity in political ambition on climate change. Now one thing is clear: businesses, governments and communities across the world need to plan for a warming world – not just 2°C, but 4°C and, at our current rates, 6°C.'

<sup>16</sup> Massachusetts v. Environmental Protection Agency, no. 05-1120, 415 F. 3d 50, cert. granted, 126 S. Ct. 2960 (U.S. Nov. 29, 2006) (No. 05-1120).



Tot slot geldt ten aanzien van de mogelijkheden om preventieve maatregelen te treffen tegen het gevaar, dat mondiaal en door Nederland erkend is dat daartoe (als eerste stap) reducties door de geïndustrialiseerde landen moeten plaatsvinden in de orde van grootte van 25 tot 40% vóór 2020 door onder meer toepassing van energie-efficiency en duurzame energie. Deze maatregelen zijn technisch en financieel haalbaar, terwijl het uitstellen van de noodzakelijke emissiereducties na 2020 meer dan viermaal zo duur zal zijn als het treffen van die maatregelen vóór 2020<sup>17</sup>.

Aldus blijkt in het klimaatdossier aan de vereisten te kunnen worden voldaan die de conclusie rechtvaardigen dat de Staat zich schuldig maakt aan (het bijdragen aan) onrechtmatige gevaarzetting. Dit overigens niet alleen omdat de Staat ondermaatse doelstellingen voor emissiereductie hanteert, maar bijvoorbeeld ook doordat de Staat nog steeds actief en in enorme omvang (meer dan € 5 miljard per jaar) het gebruik van fossiele brandstoffen in Nederland blijft subsidiëren en stimuleren, terwijl hernieuwbare energie niet meer dan 1,5 miljard van de schatkist ontvangt (CE Delft en Ecofys, 2011). Vertaald naar de onrechtmatigheidscriteria van artikel 6:162 lid 2 Burgerlijk Wetboek is daarmee sprake van strijd met de maatschappelijke betamelijkheid.

Dat de Staat door Urgenda c.s. verantwoordelijk en aansprakelijk kan worden gehouden voor de omvang van de gezamenlijke (van producenten en consumenten afkomstige) CO<sub>2</sub>-emissies vanaf Nederlands grondgebied, volgt in de eerste plaats uit artikel 21 Grondwet. Daarin wordt aan de overheid de zorg opgedragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Die zorg heeft de Staat zich ook al meer dan een eeuw aangetrokken, bijvoorbeeld door het vaststellen van de Hinderwet waarvan de Wet milieubeheer en de Wet Algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) de meest recente reïncarnaties zijn, maar ook door het aangaan van het VN Klimaatverdrag waarin de Staat zich verplicht heeft de nationale emissies van broeikasgassen terug te brengen. Dat de Staat kan worden aangesproken voor milieuverontreiniging die vanaf zijn grondgebied ontstaat (in casu door CO<sub>2</sub>-emissies), volgt ook uit de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (afgekort: EVRM).

## 5. Dreigende Mensenrechtenschending in Nederland

Het gevaar dat zich materialiseert bij klimaatverandering en zeker bij een klimaatverandering van meer dan twee graden, is volgens de VN Mensenrechtenraad (resolutie 10/4 uit 2009) een bedreiging voor de mensenrechten wereldwijd, meer in het bijzonder het recht op leven en het recht op gezondheid. Hittestress, overstromingen, zeespiegelstijging, oprukkende infectieziekten, zomersmog, de aantasting en het verlies van ecosystemen en flora en fauna en de risico's voor de drinkwater- en voedselvoorziening zullen het recht op leven (artikel 2 EVRM) en het recht op gezondheid c.q. ongestoord gezinsleven (artikel 8 EVRM) steeds verder aantasten, ook in Nederland. Urgenda c.s. doen om die reden tevens een beroep op het handelen van de Staat in strijd met deze EVRM-artikelen, welke artikelen via artikel 93 en 94 van de Grondwet directe werking hebben in de Nederlandse rechtsorde.

<sup>17</sup> Aldus het Internationaal Energieagentschap in het reeds in voetnoot 18 aangehaalde rapport '*Redrawing the Energy-Climate Map*'.

Het Europees Hof voor de rechten van de Mens (afgekort: EHRM) heeft inmiddels in meerdere zaken waarin artikel 2 of artikel 8 EVRM in het geding was, geoordeeld dat op staten de verplichting rust om maatregelen te treffen bij dreigende schending van het recht op leven of het ongestoorde gezinsleven als gevolg van milieuvervuiling<sup>18</sup>. De Staat dient dus actief voor bescherming en preventie zorg te dragen. Die preventieverplichting ontstaat reeds bij een verhoogd risico op schending en wordt niet aangetast indien de schade nog niet is ontstaan<sup>19</sup>. Bij een voldoende reële kans op negatieve beïnvloeding van gezondheid van burgers (zoals bij gevaarlijke klimaatverandering zeker het geval zal zijn) ontstaat een verplichting voor de overheid om haar burgers tegen die negatieve beïnvloeding te beschermen<sup>20</sup>. 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 milieuvervuiling door bijvoorbeeld te verhuizen naar een milieuvriendelijker gebied. Kan dat niet, zoals bij klimaatverandering die vanaf een twee graden stijging overal ter wereld negatieve consequenties zal hebben, dan heeft de Staat een verdergaande beschermingsplicht<sup>21</sup>.

Het feit dat klagers bij het EHRM, zoals Urgenda c.s. bij de Rechtbank Den Haag, opkomen tegen een situatie die de gehele populatie van een land of een regio raakt, is voor het EHRM geen beletsel om aan te nemen dat een individuele klager individualiseerbare schade lijdt of individualiseerbaar gevaar loopt. In zaken waarin een algemeen risico voor de volksgezondheid ontstaat waardoor in een (zeer) groot gebied mensen in meer of mindere mate geraakt worden, kan volgens het EHRM van een voldoende individualiseerbaar belang op bescherming sprake zijn<sup>22</sup>.

Het EHRM heeft bovendien bepaald dat ook wanneer de schade nog niet met zekerheid kan worden vastgesteld omdat deze mogelijk pas in de verre toekomst (na decennia) zal worden geleden – een situatie dus die zich goed laat vergelijken met de vertraging van decennia tussen CO<sub>2</sub>-emmissies (oorzaak) en opwarming (schade) – toch reeds nu een beroep op de bescherming van artikel 8 EVRM kan worden gedaan indien er sprake is van een algemeen erkend en voorzienbaar gezondheidsrisico.

In het licht van deze en andere in de rechtszaak aangehaalde uitspraken van het EHRM, menen Urgenda c.s. dat nu reeds de bescherming van het EVRM jegens de Staat kan worden ingeroepen en aan de Staat een rechterlijk bevel tot emissiereductie kan worden opgelegd.

## **6. Nederland veroorzaakt het klimaatprobleem niet alleen maar is wel voor zijn deel verantwoordelijk en aansprakelijk**

De dreigende gevaarlijke klimaatverandering ontstaat door een bovenmatige uitstoot van CO<sub>2</sub> door menselijke activiteiten, wereldwijd. Nederland is daarbij met zijn 17 miljoen

<sup>18</sup> Zie bijv. EHRM 30 november 2004, NJ 2005/210 (*Oneryildiz/Turkije*); EHRM 27 januari 2009, 67021/01 (*Tatar/Roemenië*); EHRM 27 januari 2009, AB 2009/285; EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (*Budayeva/Rusland*).

<sup>19</sup> EHRM 10 januari 2012, nr. 30765/08 (*Di Sarno/Italië*).

<sup>20</sup> EHRM 27 januari 2009, AB 2009/285 (*Tatar/Roemenië*).

<sup>21</sup> Dit volgt uit EHRM 9 juni 2005, EHRC 2005/80 (*Fadayeva/Rusland*).

<sup>22</sup> Zie EHRM 10 januari 2012, nr. 30765/08 (*Di Sarno/Italië*); EHRM 12 juni 2005, appl. nr. 3622/97 (*Okayay/Turkije*).

inwoners zeker niet de grootste uitstoter; landen als China, India en de Verenigde Staten hebben binnen hun territorium inwonertallen die een veelvoud zijn van het Nederlandse en dus ook een veelvoud aan CO<sub>2</sub> produceren. Bij de uitstoot van CO<sub>2</sub> is het bij uitstek de wet van de grote getallen die het probleem veroorzaakt. In feite stoot geen enkel land voldoende CO<sub>2</sub> uit om – in zijn eentje – een gevaarlijke klimaatverandering (ergo een temperatuurstijging van gemiddeld meer dan 2 graden Celcius) te kunnen veroorzaken. De klimaatverandering ontstaat pas als gevolg van de cumulatie van al die wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies; die CO<sub>2</sub>-emissies zijn de samenwerkende, cumulatieve veroorzaking van een gevaarlijke klimaatverandering, waarbij geen enkel individueel land de drempel van een individuele veroorzaking haalt. Betekent het feit dat geen enkel land die drempel haalt dan ook, dat geen enkel land individueel aansprakelijk is?

Diezelfde vraag deed zich voor in het Kalimijnen-arrest<sup>23</sup> waarop Urgenda c.s. zich beroepen. In die zaak was sprake van bovenmatige verontreiniging van het Rijnwater door diverse zoutlozingen in Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Nederland, door verschillende partijen. Geen enkele individuele lozing was zo groot dat daardoor het water niet meer bruikbaar was voor Nederlandse tuinders, maar cumulatief hadden al die lozingen samen dat effect wel. De Hoge Raad oordeelde dat er in een dergelijke geval van cumulatie als probleem, toch een individuele verantwoordelijkheid is voor het voorkomen van het probleem omdat anders de onaanvaardbare consequentie geldt dat geen enkele zoutlozer aansprakelijk is. De Hoge Raad aanvaardde dat in zo een geval, waarin een toename van de zoutconcentratie (door lozingen) leidt tot een evenredige toename van de schade (aan een goede staat en de bruikbaarheid van het Rijnwater), op iedere veroorzaker wiens bijdrage niet verwaarloosbaar is, een proportionele aansprakelijkheid rust, naar evenredigheid van zijn aandeel in de veroorzaking van die schade. Anders gezegd: bij samenwerkende, cumulatieve veroorzaking geldt een pro rata-aansprakelijkheid.

Er zijn vele parallellen te trekken tussen de Kalimijnen-kwestie en de klimaatzaak van Urgenda c.s. Zo gaat het in beide zaken om een grensoverschrijdende vervuiling, kent de Rijn een natuurlijk zoutgehalte evenzogoed als de atmosfeer een natuurlijk CO<sub>2</sub>-gehalte kent, zijn in beide kwesties zeer vele partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor de vervuiling en ontbreekt bij beide kwesties het *condicio-sine-qua-non-verband*, in die zin dat de vervuiling ook zal voortgaan en de schade ook geleden zal worden indien de aangesproken vervuiler zijn vervuiling staakt.

Gelet op de parallellen tussen beide zaken concluderen Urgenda c.s. tot een pro rata-aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van de Staat om de preventie maatregelen te nemen die nodig zijn om gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. Urgenda c.s. menen op basis van deze proportionele aansprakelijkheid dat op de Staat de verplichting rust om zijn emissies naar evenredigheid (vergeleken met de emissies van andere landen) te reduceren in de mate die noodzakelijk is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Omdat het hier gaat om een eigen (deel)aansprakelijkheid van de Staat, is dit een individuele verantwoordelijkheid en verplichting van de Staat waarop hij individueel kan worden aangesproken, en die losstaat van wat andere landen doen of nalaten. Dat sluit overigens ook aan bij de uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag waaraan de Staat is gebonden, die inhouden dat het voorkomen

<sup>23</sup> HR 23 september 1988, *NJ* 1989/743.

van een gevaarlijke klimaatverandering weliswaar een gemeenschappelijk belang van alle landen is, maar landen wel een individuele verantwoordelijkheid hebben om dat doel te bereiken. Het VN-Klimaatverdrag neemt om die reden de emissies per capita (per hoofd van de bevolking) als uitgangspunt om emissies van landen te vergelijken en te differentiëren tussen reductieverplichtingen en verantwoordelijkheden tussen staten<sup>24</sup>. Op basis van de emissies per capita is de Nederlandse bijdrage aanzienlijk te noemen, zelfs disproportioneel groot. Op basis van de CO<sub>2</sub>-uitstoot berekend per capita staat Nederland in de ranking van de Wereldbank uit 2009 op een 5e plaats van 217 landen waarmee zij tot een van de grootste vervuilers van de wereld behoort en zij per capita met afstand het meest vervuilende land is van Europa. Ook in absolute getallen bezien is de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot fors te noemen. Nederland stond in 2009 met betrekking tot de absolute uitstoot op plaats 25 van 217 landen. De bijdrage van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-emissies aan de veroorzaking van gevaarlijke klimaatverandering is derhalve zeker niet 'verwaarloosbaar' maar zelfs disproportioneel groot, en daarmee rust op de Staat een pro rata-aansprakelijkheid voor die veroorzaking.

## 7. Het verweer van de Staat

In de rechtszaak heeft de Nederlandse Staat kort samengevat onder meer het volgende verweer gevoerd: de vordering van Urgenda c.s. is niet toewijsbaar omdat geen sprake is van (een reële dreiging van) aan de Staat toe te rekenen onrechtmatig handelen. De Staat wijst erop dat hij niet zelf de veroorzaker is van de emissies die op Nederlands grondgebied plaatsvinden. De Staat erkent de inhoud van de IPCC rapporten en de noodzaak van de beperking van de mondiale temperatuurstijging tot (minder dan) 2 graden Celsius, maar zijn inspanningen zijn er nog steeds op gericht om dit doel te bereiken en het huidige en toekomstig klimaatbeleid maakt dit naar verwachting haalbaar. Er is geen – uit nationaal of internationaal recht af te leiden – rechtsplicht van de Staat om maatregelen te nemen waardoor de gevorderde reductiedoelstelling wordt gehaald. De uitvoering van het Nederlands klimaatbeleid maakt geen inbreuk op de artikelen 2 en 8 EVRM en toewijzing van de vordering van Urgenda c.s. is in strijd met de aan de Staat toekomende politieke beleidsvrijheid. Ook zou daardoor het stelsel van machtscheiding worden doorkruist en zou de onderhandelingspositie van de Staat in de internationale politiek worden geschaad. In het hierna te behandelen oordeel van de rechtbank zullen elementen van het verweer van de Staat terugkeren.

## 8. Het oordeel van de rechtbank Den Haag

De rechtbank heeft zich als eerste uitgelaten over de (eerste) hoofdvraag omtrent het gevaar van klimaatverandering. Op basis van de door Urgenda c.s. opgevoerde klimaatwetenschap van het IPCC en de acceptatie daarvan door de bij het VN Klimaatverdrag aangesloten landen, heeft de rechtbank geoordeeld dat het er voor gehouden moet worden dat met het huidige klimaatbeleid in Nederland en de rest van de wereld, de aarde met meer dan 2 graden zal opwarmen. Aldus neemt de rechtbank onder de gegeven omstandigheden aan dat er een gevaarlijke klimaatverandering zal optreden. De rechtbank stelt dat het om een ernstig probleem gaat en dat een wereldwijde vermindering van de uitstoot noodzakelijk is om het dreigende gevaar af te wenden. Temeer

<sup>24</sup> Zie de preambule en art. 3 van het VN-Klimaatverdrag waarin het principe van de 'common but differentiated responsibilities' van landen is vastgelegd op basis van onder meer de per capita emissies.

omdat de Nederlandse Staat dit in internationaal verband heeft erkend, is het nodig dat Nederland als geïndustrialiseerd land zijn uitstoot in 2020 met 25 tot 40% zal hebben verminderd (ten opzichte van het basisjaar 1990).

Vervolgens gaat de rechtbank in op de tweede hoofdvraag, namelijk of er voor de Staat een rechtsplicht jegens Urgenda c.s. bestaat om tot dergelijke reducties over te gaan. Ook hier volgt de rechtbank de stellingen van Urgenda c.s. De rechtbank stelt dat er op de Staat een maatschappelijke zorgvuldigheidsplicht rust (de open norm van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek) maar dat daarbij wel rekening moet worden gehouden met de beleidsvrijheid die aan de Staat en zijn organen toekomt bij het bepalen en uitvoeren van overheidsbeleid, ook als het om het klimaat gaat. De rechtbank stelt dat individuen, zoals degenen voor wie Urgenda opkomt en ook Urgenda zelf, niet rechtstreeks een beroep kunnen doen op het VN Klimaatverdrag maar dat de beginselen van dat verdrag zoals het voorzorgsbeginsel wel mede bepalen welke zorgplicht de Staat heeft. Dat geldt ook voor andere Verdragen, zoals het mensenrechtenverdrag en het EU-verdrag dat uitgaat van een hoge mate van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. De Staat heeft er volgens de rechtbank terecht op gewezen dat hij geen medeveroorzaker van de uitstoot is, maar dat vindt de rechtbank niet beslissend omdat, onder meer, op basis van artikel 21 van de Grondwet de zorg van de Staat gericht moet zijn op de bescherming en verbetering van het leefmilieu, een zorgplicht dus. Bovendien heeft de Staat het ook in zijn macht om effectief controle uit te oefenen op het Nederlands emissieniveau. Beslissend is ook niet dat een geringere uitstoot in Nederland, maar een klein effect heeft op de wereldwijde uitstoot. Elke uitstoot draagt volgens de rechtbank immers bij aan een verhoging van het totale niveau van de CO<sub>2</sub>-concentratie, en geen enkel land, klein of groot, kan zich verschuilen achter het argument dat het niet alleen van zijn inspanningen afhangt of gevaarlijke klimaatverandering wordt voorkomen.

De rechtbank stelt vervolgens af te leiden uit het in deze rechtszaak tussen Urgenda c.s. en de Staat gevoerde debat en de wetenschappelijke rapporten die in algemene zin door de Staat zijn onderschreven, dat een reductiedoelstelling van 25 tot 40% in 2020 uit kosten oogpunt niet onmogelijk of redelijkerwijs onaanvaardbaar is. Voorzorgsmaatregelen met een dergelijk effect zijn dus niet zonder meer te bezwaarlijk. Ook het feit dat landen als Denemarken en Duitsland ook tot hogere reducties in staat zijn en hun concurrentiepositie weten te handhaven, weegt daarbij mee. De ernst en omvang van het klimaatprobleem maken het voorts noodzakelijk – gegeven ook het feit dat effectieve andere oplossingen voor het probleem vooralsnog ontbreken – om op korte termijn reductiemaatregelen te nemen en niet te wachten op maatregelen die pas later werking zullen hebben, zo vindt de rechtbank. De keuze- en beleidsvrijheid van de Staat bij de uitvoering van zijn publieke taak doet hieraan niet wezenlijk af want naarmate het te keren gevaar groter en klemmender is, wordt die vrijheid kleiner en het gaat hier om een naar aard en omvang ernstig gevaar, aldus de rechtbank. Wél ziet de rechtbank in de beleidsvrijheid aanleiding om het bevel tot verdergaande reductie te beperken tot 25%, de ondergrens van de genoemde bandbreedte van 25 tot 40%.

De rechtbank komt dan toe aan de laatste hoofdvraag, die over de verdeling van bevoegdheden binnen de staatsmachten gaat, ook wel genoemd de ‘trias politica.’ De rechtbank overweegt hierover als volgt: het Nederlandse recht kent geen volledige scheiding van de staatsmachten. De verdeling van bevoegdheden heeft tot doel om een evenwicht tussen de staatsmachten te bereiken. Daarbij heeft niet de ene macht in algemene zin

en in alle gevallen voorrang boven de andere. Wel heeft elke staatsmacht haar eigen opdracht en verantwoordelijkheden. De rechter biedt rechtsbescherming en beslist in rechtsgeschillen. Hij moet dit ook doen als dat van hem wordt gevraagd. Het is een wezenlijk kenmerk van de rechtsstaat dat ook het handelen van politieke organen kan – en soms zelfs moet – worden beoordeeld door de onafhankelijke rechter. De rechter treedt daarbij niet in het politieke domein, met de daarbij behorende afwegingen en keuzen. Hij moet zich, los van iedere politieke agenda, beperken tot zijn domein, de toepassing van het recht. Voor toewijzing van het door Urgenda c.s. gevorderde bevel tot verdergaande reductie kan plaats zijn op grond van de wettelijke taak van de rechter om rechtsbescherming te beiden tegen dreigend onrechtmatig handelen, óók in zaken tegen de overheid. Wel moet de rechter terughoudend zijn als het bevel zou leiden tot (beleids)maatregelen met gevolgen voor derden die voor de rechter moeilijk te overzien zijn. Maar ook hier geldt dat naarmate, door de ernst van het gevaar, de rechtsplicht van de overheid zwaarder is, er minder redenen bestaan voor een terughoudende beoordeling. Deze terughoudendheid vormt echter wel een (aanvullende) reden om het bevel te beperken tot ten minste 25%.

Het antwoord van de rechtbank op de derde hoofdvraag is dus dat de ‘trias politica’ geen beslissend tegenargument oplevert, reden waarom de rechtbank de Nederlandse Staat in het vonnis van 24 juni 2015 heeft bevolen om het gezamenlijk volume van de jaarlijkse emissies van broeikasgassen zodanig te beperken of te doen beperken dat dit volume aan het einde van het jaar 2020 met tenminste 25% zal zijn verminderd in vergelijking met het niveau van het jaar 1990.

## 9. Het belang van de Urgenda uitspraak

Deze uitspraak is de eerste uitspraak in de wereld waarin een nationale staat door de rechterlijke macht tot de orde wordt geroepen in relatie tot het gevoerde klimaatbeleid. In de wereldwijde juridische gemeenschap werden de afgelopen jaren de geluiden echter al steeds sterker dat het recht en de rechterlijke macht een rol te vervullen hebben bij het aanpakken van het klimaatprobleem. In brede zin is gesignaleerd dat de politiek al te lang draait met de aanpak van het klimaatprobleem waardoor de dreiging van een twee graden opwarming steeds groter is geworden en daarmee ook de dreiging voor grootschalige schending van (mensen)rechten wereldwijd. De voorafgaand aan het vonnis meest in het oogspringende juridische ontwikkeling is de totstandkoming van de zogeheten Oslo Principles geweest, een document dat is opgesteld door een groep van juristen en wetenschappers, waaronder rechters van hooggerechtshoven uit verschillende landen (Oslo Principles, 2015). In de Oslo Principles wijzen zij op de grondslagen in het bestaande recht die toepasbaar zijn op klimaatbeleid en de groep stelt daarbij dat er voldoende mogelijkheden zijn om landen en grote fossiele ondernemingen te dwingen de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Rechters kunnen op grond van het internationaal recht, de rechten van de mens en het aansprakelijkheidsrecht een staat veroordelen tot beter klimaatbeleid om de schadelijke gevolgen van klimaatverandering te voorkomen, zo luidt de conclusie. In het geding is volgens de groep onder meer het recht op leven en gezondheid, de internationale vrede en veiligheid, de toegang tot water- en voedselvoorraden en de economische vooruitgang. De grondslagen in de Nederlandse klimaatzaak en de Oslo Principles komen grosso modo overeen en bieden goede aanknopingspunten voor klimaatprocedures in andere landen.

België is het eerste land waarin het Nederlands voorbeeld is gevolgd. In het voorjaar van 2015 zijn de federale overheid en de drie gewesten door de VZW Klimaatzaak en meer dan 9.000 Belgische burgers op dezelfde gronden gedagvaard als in Nederland. Ook de Belgische regering wordt het juridisch verwijt gemaakt dat onvoldoende wordt opgetreden om het klimaatprobleem tot veilige proporties terug te brengen. Ook van de Belgische regering wordt een reductie van tenminste 25% in 2020 gevorderd. De Belgische rechter zal daarbij houvast hebben aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag gelet op de vele overeenkomsten tussen het Belgisch en het Nederlands recht, hetgeen de eisers in België goede hoop zal geven dat eenzelfde resultaat als in Nederland behaald kan worden ([www.klimaatzaak.be](http://www.klimaatzaak.be)). Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de Nederlandse Staat op 23 september 2015 hoger beroep heeft aangetekend tegen het vonnis van de rechtbank. Het dus afwachten hoe het gerechtshof Den Haag tegen de zaak aankijkt. Het hoger beroep heeft echter geen effect op de uitvoering van het vonnis, dat uitvoerbaar bij voorraad is verklaard en dus hangende het hoger beroep door de Staat moet worden nageleefd. De Staat heeft ook te kennen gegeven dat te zullen doen.

Na de uitspraak in Nederland van juni 2015, zijn er ook in andere delen van de wereld interessante klimaatvonnissen geweest.

In september 2015 heeft de rechtbank van Lahore, Pakistan, de Pakistaanse regering veroordeeld tot implementatie van aangekondigd maar steeds uitgestelde klimaatbeleid<sup>25</sup>. De zaak was aanhangig gemaakt door een individuele boer die voor zijn levensonderhoud afhankelijk is van landbouw en onder meer wees op de conclusies van de regering zelf dat klimaatverandering een bedreiging is voor de voedsel- en waterzekerheid in Pakistan. De rechtbank oordeelde dat klimaatverandering waarschijnlijk de grootste bedreiging is voor de Pakistani en een serieuze bedreiging vormt voor het recht op leven, gezondheid en menselijke waardigheid en dat de burgers van Pakistan daartegen door hun overheid beschermd moeten worden.

In november 2015 oordeelde de rechtbank in Seattle, Verenigde Staten, dat het milieuagentschap van de deelstaat Washington een grondwettelijke verplichting heeft om de atmosfeer ten behoeve van huidige en toekomstige generaties te beschermen<sup>26</sup>. De zaak was aangespannen door een groep jongeren die juridische bescherming zocht tegen de (toekomstige) gevolgen van klimaatverandering. De rechter oordeelde dat het leven en overleven van de jeugd afhangt van wat de ouders van nu doen aan klimaatverandering, voordat het te kostbaar wordt of te laat is om er nog iets aan te doen. Het milieuagentschap had al toegezegd aan de eisende jeugd om na de klimaatop in Parijs het klimaatbeleid opnieuw te zullen vaststellen en op basis van deze rechterlijke uitspraak dient het agentschap daarbij deze grondwettelijke plicht in acht te nemen.

De ontwikkelingen rondom de klimaatzaak in Nederland en die in de Pakistaanse en Amerikaanse klimaatzaken alsook de totstandkoming van de Oslo Principles geven aan dat landen en waarschijnlijk ook grote fossiele bedrijven er serieuzer dan voorheen rekening mee moeten houden dat het aansprakelijkheidsrecht en mensenrechtenrecht in het klimaatdebat een rol gaat vervullen en dat zij op termijn aansprakelijk kunnen

<sup>25</sup> <http://courtingthelaw.com/2015/09/28/commentary/pakistan-court-orders-government-to-enforce-climate-law/>

<sup>26</sup> <http://www.westernlaw.org/article/advance-paris-climate-talks-washington-court-recognizes-constitutional-and-public-trust-right>

worden gehouden indien zij niet hun eigen adequate bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem gaan leveren. Men kan een vergelijk trekken met de asbest- en tabakzaken: ook daar begon het aannemen van aansprakelijkheid met een eerste en dus historische en precedentscheppende rechterlijke uitspraak. Daarna volgde er meer succesvolle asbest- en tabakzaken, eerst druppelsgewijs en vervolgens een stroom van veroordelingen. Met drie baanbrekende klimaatuitspraken in een halfjaar tijd zou klimaataansprakelijkheid zomaar eenzelfde weg kunnen gaan afleggen, inhoudende dat er meer en meer rechterlijke veroordelingen zullen volgen. Net als bij asbest- en tabakaansprakelijkheid mag verwacht worden dat een stroom van opeenvolgende veroordelende uitspraken de publieke perceptie van het probleem verandert. 20 jaar geleden was het onbestaanbaar dat je niet zou mogen roken in cafés of publieke gebouwen. Na verschillende rechterlijke uitspraken is het nu algemeen geaccepteerd dat je de gezondheid van anderen niet in gevaar mag brengen als roker. Zo zal het ook met de aanpak van het klimaatprobleem gaan. Daarom zijn deze eerste uitspraken zo belangrijk. Het zal onze perceptie van het probleem helpen veranderen en in lijn brengen met wat de klimaatwetenschap ons al vele jaren probeert duidelijk te maken, namelijk dat klimaatverandering een groot gevaar is voor de samenleving en dat staten, bedrijven en burgers hun bijdrage zullen moeten leveren om het te stoppen nu het nog kan.

## Bibliografie

BBC NEWS (21 juli 2011). *Climate change threatens peace, UN officials warns* ([www.bbc.com/news/world-us-canada-14229237](http://www.bbc.com/news/world-us-canada-14229237)).

CE DELFT EN ECOFYS IN OPDRACHT VAN ENECO EN TRIODOS BANK (2011). *Overheidsingrepen in de energiemarkt – onderzoek naar het Nederlands speelveld voor fossiele brandstoffen, hernieuwbare bronnen, kernenergie en energiebesparing* ([www.ce.nl/?go=home.downloadPub&id=1159&file=7390\\_eindrapport\\_CEDELFTECOFYS.pdf](http://www.ce.nl/?go=home.downloadPub&id=1159&file=7390_eindrapport_CEDELFTECOFYS.pdf)).

Cox, R.H.J. (2011). *Revolutie met Recht*. Stichting Planet Prosperity Foundation.

Cox, R.H.J. (2014a). The Liability of European States for Climate Change. *Utrecht Journal of International and European Law* ([www.dx.doi.org/10.5334/ujel.ci](http://www.dx.doi.org/10.5334/ujel.ci)).

Cox, R.H.J. (2014b). The Liability of European States for Climate Change. *Journal of Planning and Environment Law*, 9, 961-71.

INTERNATIONAAL ENERGIE AGENTSCHAP (2013). *Redrawing the Energy-Climate Map* ([www.worldenergyoutlook.org/media/weowebseite/2013/energyclimatemap/RedrawingEnergyClimateMap.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebseite/2013/energyclimatemap/RedrawingEnergyClimateMap.pdf)).

INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, ASSESSMENT REPORT 4 EN 5 ([www.ipcc.ch/index.htm](http://www.ipcc.ch/index.htm)).

KING, D., SCHRAG, D., ZHOU D. & QI Y. (2015). *Climate Change – A Risk Assessment*.

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (2007). Rapport 'Nationaal Hitteplan'.

OSLO PRINCIPLES ON GLOBAL CLIMATE CHANGE OBLIGATIONS (2015) ([www.osloprinciples.org](http://www.osloprinciples.org)).



PRICEWATERHOUSECOOPERS (2012). Rapport *'Too late for two degrees'* ([www.pwc.com/en\\_GX/gx/sustainability/publications/low-carbon-economy-index/assets/pwc-low-carbon-economy-index-2012.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/sustainability/publications/low-carbon-economy-index/assets/pwc-low-carbon-economy-index-2012.pdf)).

UNFCCC (2010). *The Cancun Agreements* ([www.cancun.unfccc.int](http://www.cancun.unfccc.int)).

UNFCCC (2009). *Copenhagen Accord* ([www.unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf](http://www.unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf)).