

HR Urgenda: klimaatverandering en het klimaatbevel nader bekeken

Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006

NTBR 2020/6

In cassatie is Urgenda opnieuw in het gelijk gesteld; de Hoge Raad heeft de Staat bevolen om de Nederlandse broeikasgassen eind 2020 met ten minste 25% te reduceren ten opzichte van 1990. Daardoor moet de Staat veel aanvullende klimaatmaatregelen treffen in een relatief korte tijd.

Nederland staat bekend als een rijk en vernuftig land dat al eeuwen de overhand heeft in de strijd tegen het water. Dus waarom maken de rechters van het Urgenda-proces zich zo zorgen over de opwarming van de aarde? Waarop is het bevolen reductiedoel gebaseerd? Wat maken die paar procenten emissiereductie nou eigenlijk uit? En vanwaar die haast?

In deze bijdrage wordt de onderbouwing van het klimaatbevel uit het Urgenda-proces nader bestudeerd. In dat kader wordt ook stilgestaan bij de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, en de implicaties van een opgewarmde aarde voor Nederlandse inwoners. Ook zal in deze bijdrage een aantal kritiekpunten op de Urgenda-uitspraak uit de juridische en maatschappelijke discussie worden geadresseerd. Dit alles gebeurt onder verwijzing naar de relevante klimaatafspraken, klimaatwetenschappelijke rapporten en EHRM-jurisprudentie. Geconcludeerd wordt dat het Urgenda-arrest in juridisch opzicht weliswaar baanbrekend is, maar dat het klimaatbevel – gelet op de feiten die niet tussen partijen in geschil zijn – eigenlijk zeer conservatief te noemen is.

1. Inleiding

Op 20 december 2019 was de ontknoping van één van de meest bekende en succesvolle klimaatrechtzaken ter wereld.² Op die dag deed de Hoge Raad uitspraak in het *Urgen-*

da-proces.³ Urgenda is een Nederlandse stichting die zich ten doel stelt om de transitie naar een duurzame samenleving te versnellen. In 2013 daagt Urgenda de Nederlandse Staat voor de rechter, en vordert onder meer dat de Nederlandse broeikasgasemissies per 2020 met ten minste 25% ten opzichte van 1990 worden gereduceerd. De Rechtbank Den Haag stelt Urgenda in het gelijk, en wijst een klimaatbevel van 25% emissiereductie per 2020 toe.⁴ Het Hof Den Haag en de Hoge Raad bekrachtigen dit oordeel,⁵ en daarom is de Staat nu definitief verplicht om het door Urgenda gevorderde reductiedoel te realiseren.

De eensgezindheid van de rechters is op het eerste gezicht opmerkelijk, want het bevolen reductiedoel van 25% in 2020 kan niet worden teruggevoerd tot een rechtstreeks werkend internationaal verdrag of een andersoortige bindende bepaling. Bovendien is klimaatverandering een complex en veelomvattend probleem, vol onzekerheden en afhankelijkheden. Bij het maken van klimaatbeleid moeten botsende algemene belangen worden afgewogen. Daarom komt de besluitvorming over klimaatbeleid – zoals de Hoge Raad ook erkent⁶ – in beginsel toe aan de politiek.

Toch is in cassatie opnieuw bevestigd dat de Nederlandse Staat een *rechtsplicht* heeft om het genoemde reductiedoel te halen. Die uitkomst roept veel vragen op; waar komt die rechtsplicht dan vandaan? Waarop is de gekozen reductienorm gebaseerd? Waarom niet een paar procent meer of minder? En vanwaar die haast? Dit zijn de vragen die centraal staan in deze bijdrage.

Hierna ga ik eerst in op enkele belangrijke feiten met betrekking tot de opwarming van de aarde, waarbij ik ook stil sta bij de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor Nederland (par. 2). Vervolgens geef ik de argumentatie van de Hoge Raad in hoofdlijnen weer. Ik bespreek achtereenvolgens waarom er volgens de Hoge Raad op basis van artikelen 2 en 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 'EVRM') voor Nederland de positieve verplichting bestaat om passende maatregelen te treffen tegen klimaatverandering (par. 3), en waarom de Nederlandse

1 Citeerwijze: T.R. Bleeker, 'HR Urgenda: klimaatverandering en het klimaatbevel nader bekeken', *NTBR* 2020/6, afl. 2. Mr. T.R. (Tim) Bleeker is als promovendus verbonden aan het Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) van de Universiteit Utrecht. Zijn promotieonderzoek gaat over de milieuaansprakelijkheid van leidinggevendenden.

2 De *Urgenda*-rechtszaak is niet de eerste klimaatrechtzaak ter wereld. De meest prominente voorganger van Urgenda is de uitspraak van het US Supreme Court over de federale bevoegdheid om de broeikasgasuitstoot te reguleren; *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007). Zie voor een overzicht voorts J. Peel & H.M. Osofsky, *Climate change litigation; Regulatory pathways to cleaner energy*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, m.n. hfdstk. 1. De *Urgenda*-uitspraak is wel de eerste uitspraak waarin een overheid op bevel van de rechter haar klimaatbeleid moet aanpassen, en de zaak wordt internationaal op de voet gevolgd. De president van het EHRM refereert bijvoorbeeld in een speech naar de *Urgenda*-zaak, en noemt de uitspraak 'historisch'. Zie: https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200131_Sicilianos_JY_ENG.pdf.

3 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/24, m.nt. Ch.W. Backes en G.A. van der Veen, *NJ* 2020/41, m.nt. J. Spier (hierna: 'HR Urgenda').

4 Rb. Den Haag, 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*) AB 2015/336, m.nt. Ch.W. Backes (hierna: 'RB Urgenda'). In eerste aanleg vordert Urgenda een reductie van 25-40%. De rechtbank heeft het klimaatbevel, gelet op de beleidsvrijheid die de wetgever toekomt in dit verband, beperkt tot de ondergrens van 25%. RB Urgenda, r.o. 4.86.

5 Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, AB 2018/417, m.nt. Ch.W. Backes en G.A. van der Veen (hierna: 'Hof Urgenda').

6 HR Urgenda, r.o. 6.3 en 8.3.2.

Staat specifiek gehouden is tot een reductie van 25% in 2020 (par. 4). Ten slotte ga ik in op de onderbouwing en de inhoud van deze klimaatverplichting, waarbij ik ook stil sta bij een aantal kritiekpunten die in de juridische literatuur en in het maatschappelijke debat zijn geformuleerd met betrekking tot dit klimaatbevel (par. 5).

2. Feiten

2.1 Inleiding

Een oud juridisch gezegde luidt: een goed begrip van rechtspraak begint bij de feiten. De meeste mensen zijn in grote lijnen bekend met de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering. Maar om de rechtvaardiging van het klimaatbevel goed te begrijpen, is gedetailleerdere kennis vereist van het onderliggende klimaatprobleem en van de afspraken die er op nationaal en internationaal niveau zijn gemaakt met betrekking tot broeikasgasreductie.

Bijvoorbeeld: om te beoordelen of klimaatverandering een bedreiging vormt voor het recht op leven van Nederlandse ingezetenen, is kennis nodig van de mogelijke gevolgen die de opwarming van de aarde voor Nederland heeft. Een lastiger voorbeeld: om te begrijpen waarom er een rechtsplicht zou bestaan om op *korte termijn* aanvullende klimaatmaatregelen te treffen, moet men bekend zijn met het cumulatieve effect van broeikasgassen en de maximaal resterende broeikasgasuitstoot tot het intreden van gevaarlijke klimaatverandering.

Een zinnige juridische discussie over het *Urgenda*-arrest is dus alleen mogelijk met gedegen kennis van het feitelijke kader.⁷ Voor de beantwoording van de vraag of voor de Staat een positieve verplichting bestaat om zijn ingezetenen te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, en zo ja tot welke maatregelen de Staat gehouden is, geef ik hierna een beknopte schets van de feitelijke omstandigheden die relevant zijn in het kader van het klimaatbevel.⁸

In par. 2.2 bespreek ik in vogelvlucht de oorzaken en gevolgen van het mondiale klimaatprobleem. Dit doe ik aan de hand van het feitenkader uit het *Urgenda*-proces, soms onder doorverwijzing naar de relevante klimaatwetenschappelijke rapporten. Vervolgens bespreek ik in par. 2.3 een aantal omstandigheden die illustreren waarom het voor Nederland van vitaal belang is dat de opwarming van de aarde beperkt blijft tot een verantwoord niveau. Hoewel deze omstandigheden wel een rol hebben gespeeld in het partijdebat, komen de gevolgen van klimaatverandering niet uitvoerig aan bod in de uitspraken van het *Urgenda*-proces. Daarom leun ik voor dit onderdeel op de processtukken van de partijen,⁹ en op rapporten van instituten zoals het KNMI, UNEP¹⁰ en IPCC.¹¹

2.2 Klimaatverandering

Bij veel menselijke activiteiten, waaronder ontbossing, veeteelt en het verbranden van fossiele brandstof voor de opwekking van energie, komen broeikasgassen vrij. Broeikasgassen – zoals de naam doet vermoeden – houden de warmte van de zon vast. Naarmate de concentratie van broeikasgassen in de lagere atmosfeer toeneemt, warmt de aarde verder op.¹² Sinds het begin van de industriële revolutie is de temperatuur met ongeveer 1°C gestegen. Menselijke activiteiten vormen de hoofdoorzaak voor deze temperatuurstijging.¹³

Als de aarde te veel opwarmt, is dat slecht voor mens en milieu. Het zal onder (veel) meer leiden tot zeespiegelstijging, verzuring van de oceaan, een toename van erosie van kustgebieden, overstromingen, meer en ernstiger weersextremen, woestijnvorming, misoogsten, drinkwatertekorten, en het uitsterven van dier- en plantensoorten.¹⁴ Sommige van deze risico's hebben zich al (in min- of meerdere mate) gemanifesteerd. Naarmate de aarde meer opwarmt, worden de gevolgen ernstiger, en op een bepaald punt zijn de gevolgen zelfs onomkeerbaar. In navolging van het Hof Den Haag wijst de Hoge Raad erop dat de opwarming kan leiden tot klimaatomslagen (zogenoemde 'tipping points'), waarbij het

7 De invloed van de mens op het mondiale klimaat of de gevolgen van klimaatverandering worden in de juridische literatuur en in het maatschappelijke debat soms gebagatelliseerd. Bergkamp schrijft bijvoorbeeld dat het *Urgenda*-vonnis geen recht doet aan de 'diversiteit van wetenschappelijke opinies (...) en de daaraan gerelateerde complexiteit, onzekerheden, veronderstellingen en beperkingen', zie onder par. 3d van L. Bergkamp, 'Het Haagse klimaatvonnis: Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', *NJB* 2015/1676. Op zijn twitter zijn tientallen tweets te vinden waarin de menselijke invloed op het klimaat wordt ontkend. Met een dergelijk feitelijk vertrekpunt, verbaast het niet dat Bergkamp zich al jaren verzet tegen de conclusie dat er klimaatverplichtingen rusten op de Nederlandse Staat.

8 Wie meer wil weten over het feitenkader zou ik aanbevelen om het beknopte feitenoverzicht van de HR te lezen (r.o. 2.1 en r.o. 4.1-4.8), of beter nog, het uitgebreide overzicht van feiten dat de rechtbank in eerste aanleg heeft gegeven (r.o. 2.1 t/m 2.78). Ook de prachtig grafisch vormgegeven samenvatting van het UNEP Emissions Gap Report 2019 is een aanrader, te raadplegen op <https://www.unenvironment.org/interactive/emissions-gap-report/2019/>. Wie zich verder wil verdiepen in de technische aspecten van klimaatverandering, kan terecht bij de (summaries for policy-makers van) de meest recente IPCC rapporten, te raadplegen op: <https://www.ipcc.ch/>.

9 De meeste processtukken uit de *Urgenda*-zaak zijn te raadplegen op: <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>.

10 Het United Nations Environment Programme (UNEP) is een organisatie van de Verenigde Naties die de milieuactiviteiten van de VN coördineert.

11 Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is een wetenschappelijk orgaan, opgericht in 1988 door het UNEP en de World Meteorological Organization (WMO). Het bestaat uit honderden experts uit de hele wereld die de uitkomsten van klimaatwetenschappelijke onderzoeken evalueren en daarover rapporteren, om zo voor beleidsmakers een objectief beeld te schetsen van het klimaatprobleem.

12 HR *Urgenda*, r.o. 2.1, onder (1) t/m (4). Zie ook IPCC Fifth Assessment Report, 2013: Summary for Policy Makers, Working Group I, 'The physical Science Basis' (hierna: IPCC AR5 SPM WGI), onder 'C. Drivers of Climate Change', p. 11-12.

13 HR *Urgenda*, r.o. 2.1 onder (4), IPCC AR5 SPM WGI, onder 'D. Understanding the Climate System and its Recent Changes', p. 13-17, m.n. onder 'D.3 Detection and Attribution of Climate Change'.

14 Zie IPCC, Fifth Assessment Report, 2013: Summary for Policy Makers, Working Group II, 'Impacts, Adaptation, and Vulnerability' (hierna: IPCC AR5 SPM WGII) onder 'A-1. Observed Impacts, Vulnerability and Exposure' p. 4-8 en onder 'b-1. Key Risks across Sectors and Regions' p. 11-14.

klimaat op aarde of in gebieden op aarde abrupt en ingrijpend verandert.¹⁵

In de klimaatwetenschap en binnen de internationale gemeenschap bestaat al geruime tijd een grote mate van consensus dat de opwarming van de aarde beperkt moet blijven tot 2°C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Echter is recentelijk het inzicht gerezen dat een 'veilige' temperatuurstijging niet meer dan 1,5°C mag bedragen. Waarom maakt de halve graad uit? De verwachting is dat bij twee graden opwarming de zeespiegel aanzienlijk meer zal stijgen; dat veel meer kustgebieden zullen overstromen; dat de frequentie en intensiteit van weersextremen zullen toenemen; dat vrijwel alle koraalriffen verloren gaan; en dat biodiversiteit een veel grotere klap krijgt dan bij anderhalve graad.¹⁶ Daarom is in het klimaatakkoord van Parijs afgesproken dat de opwarming van de aarde beperkt moet blijven tot ruim onder de 2°C, bij voorkeur 1,5°C.¹⁷

Deze temperatuurdoelstellingen, die ook worden onderschreven door de Nederlandse Staat, vergen een snelle reductie van broeikasgassen. In de afgelopen jaren is de mondiale broeikasgasuitstoot niet gedaald, maar juist gestegen, en zelfs als alle klimaatbeloftes die zijn gemaakt in het kader van het Parijs-akkoord worden ingelost, zal de aarde vermoedelijk 3,2°C opwarmen. Dus ondanks de brede consensus over de einddoelen, schiet de internationale gemeenschap tekort in het treffen van reductiemaatregelen.¹⁸

2.3 Gevolgen voor Nederland

Het is geen geheim dat er te weinig gebeurt om de opwarming van de aarde te beperken tot een verantwoord niveau, en de meeste mensen zijn bekend met de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering. Toch klinkt de urgentie van aanvullende broeikasgasreductie nog niet echt door in het juridische en maatschappelijke debat rondom het *Urgenda*-proces.

Een mogelijke verklaring voor de betrekkelijke zorgeloosheid, is dat Nederland bekendstaat als een rijk en vernuftig land dat al eeuwen de overhand heeft in de strijd tegen het water. Wellicht ziet men daarom de dreigende weersextremen, hogere zeespiegel en andere gevolgen van klimaatver-

andering bij het uitblijven van adequate broeikasgasreductie met (te veel) vertrouwen tegemoet.

Hoewel het klopt dat Nederland relatief goed in staat is te adapteren aan een warmer klimaat, is het makkelijk om de gevolgen van klimaatverandering voor Nederlandse ingezetenen te onderschatten.¹⁹ De daadwerkelijke urgentie van aanvullende broeikasgasreductie wordt pas zichtbaar als de implicaties van het klimaatprobleem voor Nederland van dichterbij worden bekeken. Daarom bespreek ik hierna een aantal omstandigheden die illustreren waarom het (ook) voor Nederland van existentieel belang is dat de temperatuurdoelstellingen in het klimaatakkoord van Parijs worden gehaald.²⁰

Om te beginnen met de gevolgen van klimaatverandering voor de waterveiligheid in Nederland: ons hoogwaterbeschermingsprogramma, het zogeheten Deltaprogramma, is berekend op maximaal 115 cm zeespiegelstijging in 2100. Aanvankelijk ging het KNMI nog uit van een zeespiegelstijging van 35 tot 85 cm.²¹ Naar aanleiding van het meest recente IPCC-rapport, heeft het KNMI de bovenwaarde bijgesteld naar 110 cm in 2100.²² Die bovenwaarde komt al ongemakkelijk dicht in de buurt van de 115 cm zeespiegelstijging waarop deltaprogramma berekend is.

Maar daarmee is nog niet alles gezegd; recente studies suggereren dat Antarctisch ijs sneller afbreekt en smelt dan verwacht, waardoor de daadwerkelijke zeespiegelstijging veel hoger zou kunnen uitvallen dan de projecties van het IPCC en het KNMI. Uit voorzorg heeft het KNMI laten doorrekenen wat een dergelijk extreem scenario zou betekenen voor de Nederlandse zeespiegel, en die uitkomsten zijn zorgwek-

15 HR Urgenda, r.o. 4.2, 4.4, en 2.1 onder (9). Zie ook: IPCC AR5 WGII, o.a. p. 12 en 14. Zie hieromtrent ook de annotatie van Spier 2020, randnummer 2-4.

16 IPCC, Special Report: Global Warming of 1.5 °C, oktober 2018. Te raadplegen op <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Zie ook onderaan de pagina met de samenvatting van het UN Environmental Programme Emissions Gap Report 2019 ('visual feature') voor een visueel overzicht van de verschillen tussen een wereld die 1,5, of 2°C warmer is. Te raadplegen op <https://www.unenvironment.org/interactive/emissions-gap-report/2019/>.

17 HR Urgenda, r.o. 2.1 onder (21). Klimaatakkoord van Parijs, 12 december 2015, *Trb.* 2016/94, *Trb.* 2016/127, inwerkingtreding *Trb.* 2017/141. Zie uitvoerig: M.M.T.A. Brus, 'Het klimaatakkoord van Parijs: bouwen aan wereldrecht of bewijs van falende internationale samenwerking?', *AA* 2016/9.

18 HR Urgenda, r.o. 2.1 onder (4) tot en met (7). In het UNEP Emissions Gap Report 2019 (executive summary) p. IX, is te lezen dat zelfs als alle beloftes die gemaakt zijn in het kader van het Parijs Akkoord, de aarde 3,2°C zou opwarmen. Zie ook de website van Climate Action Tracker, te raadplegen op <https://climateactiontracker.org/>.

19 In een eerdere publicatie schreef ik nog op basis van PBL rapport 'Effecten van klimaatverandering in Nederland' (2012) dat de gevolgen van klimaatverandering voor Nederland in beginsel beheersbaar zijn, en dat Nederland relatief goed in staat is te adapteren. T.R. Bleeker, 'Aansprakelijkheid voor klimaatschade; een driekoppige draak', *NTBR* 2018/2. Het aangehaalde PBL-rapport gaat echter uit van de KNMI'06 scenario's voor zeespiegelstijging. Die scenario's lijken onderhand achterhaald, er zijn aanwijzingen dat de zeespiegel (veel) sneller stijgt dan aanvankelijk gedacht. De vooruitzichten zien er dus aanzienlijk minder goed uit dan ten tijde van het schrijven van mijn eerdere artikel.

20 Een aantal van deze omstandigheden worden niet genoemd in het arrest maar komen wel aan bod komen in de processtukken van partijen. Zie wat betreft waterveiligheid bijvoorbeeld het 'Verweerschrift zijdens Urgenda', randnummers 97-99, te raadplegen op https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/PROC-2019_04_12-Verweerschrift-zijdens-Urgenda.pdf.

21 Zie de KNMI'06 scenario's <https://www.klimaatscenario.nl/knmi06/samenvatting/>. In de KNMI'14 scenario's was de bovenwaarde al bijgesteld naar 100 cm. https://www.klimaatscenario.nl/brochures/images/Brochure_KNMI14_NL_2015.pdf p. 14 e.v.

22 Zie hieromtrent onder meer <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/hoe-zit-het-met-de-zeespiegelstijging>, en <https://magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmi-specials/2019/03/nu-en-in-de-toekomst>. Bij de projecties wordt gewerkt met een onzekerheidsmarge. Bij een hoog emissiescenario (RCP 8.5) is er een kans van 66% dat de Nederlandse zeespiegel in het jaar 2100 0,6 tot 1,1 meter stijgt. Er is een kans van 17% dat de zeespiegelstijging minder dan 17% is, en evengoed 17% dat de zeespiegel méér dan 1,1 meter stijgt.

kend.²³ Als de opwarming van de aarde zou worden beperkt tot 2°C, zouden we rekening moeten houden met een zeespiegelstijging tot 2 meter (bovenwaarde) in 2100. Bij een hoog emissiescenario waarbij de aarde 3 tot 4°C opwarmt, kan de Nederlandse zeespiegel zelfs 2 meter (middenwaarde) en maximaal 3 meter (bovenwaarde) stijgen in 2100. In de eeuw daarop is bij een hoog emissiescenario zelfs een zeespiegelstijging mogelijk van maximaal 8 meter.²⁴ Grote delen van Nederland zouden hierdoor onbewoonbaar kunnen worden.²⁵

Of deze versnelde zeespiegelstijging inderdaad zal plaatsvinden is nog onzeker en afhankelijk van veel factoren.²⁶ Maar ook wanneer het toegenomen afbreken en afsmelten van Antarctisch ijs niét de gevreesde versnelde zeespiegelstijging tot gevolg heeft, en de zeespiegelstijging in 2100 'slechts' 35-110 centimeter zal bedragen, zijn de gevolgen voor Nederland uiterst zorgwekkend: de kosten voor onze hoogwaterbeschermingsprogramma zullen sterk oplopen; de zoetwatervoorzieningen komen onder druk te staan; bodem en rivieren verzilten; stormvloedkeringen moeten vaker (en uiteindelijk, permanent) dicht, hetgeen natuurlijk implicaties heeft voor mens (o.a. transportmogelijkheden) en natuur (o.a. biodiversiteit); overstromingsrisico's nemen toe; enzovoorts.²⁷ Kortom, excessieve klimaatopwarming vormt een zeer ernstige bedreiging voor de waterveiligheid van Nederland.²⁸

De waterveiligheid van Nederland is een belangrijk argument, maar zeker niet het enige argument waarom het voor Nederland van groot belang is dat de opwarming van de aarde tot een veilig niveau beperkt wordt. Het is namelijk technisch of economisch niet mogelijk om alle gevolgen

van klimaatverandering te ondervangen.²⁹ We kunnen bijvoorbeeld geen dijken bouwen tegen tropische ziektes, biodiversiteitsverlies of extreme weersomstandigheden. Ook zullen de Nederlandse economie en veiligheid lijden onder de internationale instabiliteit ten gevolge van gevaarlijke klimaatverandering.³⁰

Dus zelfs als alle solidariteitsoverwegingen buiten beschouwing worden gelaten,³¹ is het voor Nederland en zijn ingezetenen van groot belang dat de mondiale broeikasgasuitstoot omlaag gaat, en momenteel heeft het er alle schijn van dat er te weinig gebeurt om de opwarming van de aarde tot een veilig niveau te beperken. Tegen deze achtergrond dient te worden beoordeeld of er voor de Nederlandse Staat een rechtsplicht bestaat om aanvullende klimaatmaatregelen te treffen.

3. Klimaatbeleid en mensenrechten

3.1 Inleiding

Uit de vorige paragraaf volgt dat als de opwarming van de aarde niet kan worden beperkt tot een veilig niveau, Nederland (net als veel andere landen) een groot probleem heeft. Die dreiging van gevaarlijke klimaatverandering is niet in geschil, en beide partijen beamen dat de mondiale temperatuurstijging in ieder geval ruim onder de 2°C moet worden gehouden, terwijl een 'veilige' temperatuurstijging niet meer dan 1,5°C mag bedragen.³²

De Staat weerspreekt echter dat artikelen 2 en 8 EVRM bescherming bieden tegen klimaatverandering; daarvoor zou het klimaatgevaar onvoldoende specifiek zijn.³³ Hierna bespreek ik, onder verwijzing naar de aangehaalde rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: 'EHRM'), in hoofdlijnen de onderbouwing die de Hoge Raad heeft gegeven voor het oordeel dat artikelen 2 en 8 EVRM verplichtingen opleveren voor de Staat om de Nederlandse broeikasgasemissies omlaag te brengen.

23 Zie de bevindingen van de Signaalgroep Deltaprogramma, <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/documenten/publicaties/2017/09/19/dp2018-b-bevindingen-signaalgroep-inclusief-factsheets-met-bronvermelding>; en zie <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/hoe-zit-het-met-de-zeespiegelstijging>. <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-zeespiegelstijging-in-de-21e-eeuw>.

24 Zie het Deltaprogramma 2019, Bijlage B: Rapport Deltares (hierna 'Deltares-rapport'), p. 4, te raadplegen op <https://www.deltacommissaris.nl/documenten/publicaties/2018/09/18/dp2019-b-rapport-deltares>.

25 'Utrecht aan zee' is een veelgehoord laconiek grapje, maar het is onderhand geen ondenkbaar scenario meer. Zie de scenario's die worden geschetst in het artikel van R. Schuttenhelm, 'De zeespiegelstijging is een groter probleem dan we denken. En Nederland heeft geen plan B', *Vrij Nederland* 7 februari 2019, te raadplegen op <https://www.vn.nl/zeespiegelstijging-plan-b/>, en in deze bijdrage van M. Hendriks, 'Special: ontwerpers schetsen Nederland in 2300; Toen het water kwam', *Ezine* 2019-8, te raadplegen op <https://www.blauwekamerezine.nl/ezine-2019-8/>.

26 De projecties van het Deltares-rapport gaan uit van de versnelde zeespiegelstijging waarvoor aanwijzingen zijn gevonden in recente wetenschappelijke studies, maar verder onderzoek is nodig. In het AR6-rapport van het IPCC, dat vermoedelijk in 2021 verschijnt, zal het IPCC deze studies evalueren en erover rapporteren. Zie ook het 'Special report on the ocean and cryosphere in a changing climate' van het IPCC, te raadplegen op: <https://www.ipcc.ch/srocc/>. Het KNMI verwacht in 2021 nieuwe officiële klimaatscenario's te publiceren.

27 Zie hieromtrent uitvoeriger <https://magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmi-specials/2019/03/gevolgen>. Voor wie nieuwsgierig is naar zijn of haar eigen overstromingsrisico, kan terecht op <https://overstroming.nl/>.

28 Zie daaromtrent ook het recente pamflet van Rutger Bregman van de Correspondent, 'Het water komt', te downloaden op <https://decorrespondent.fetchapp.com/files/a8a80f35>.

29 HR Urgenda, r.o. 7.5.2. Hof Den Haag, r.o. 59.

30 Zie over de sociaal-economische gevolgen van klimaatverandering ook het recent verschenen McKinsey-rapport: <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/climate-risk-and-response-physical-hazards-and-socioeconomic-impacts>.

31 Ik wil hiermee niet zeggen dat dergelijke argumenten geen rol zouden moeten spelen in de juridische discussie. Klimaatverandering is een nog veel grotere bedreiging voor bepaalde andere landen, zoals eilandstaten of ontwikkelingslanden die geen financiële of technische middelen hebben om adaptieve maatregelen te treffen. Deze gevolgen worden ook verdisconteerd in de rechtsplicht, onder meer via het no-harm principe en de internationale klimaatafspraken die doorwerken via de 'common ground-methode'. Zie hieromtrent par. 4.2. De gevolgen voor klimaatverandering voor andere (kwetsbare) landen en toekomstige generaties hebben in het *Urgenda*-arrest slechts een beperkte rol gespeeld, omdat de HR, in navolging van het Hof, voor de ontvankelijkheid van *Urgenda* ervan uitging dat de stichting opkomt voor de belangen van de huidige generatie Nederlanders. Zie o.a. HR Urgenda, r.o. 2.3.2 en Hof Urgenda, r.o. 37.

32 HR Urgenda, r.o. 4.1 e.v.

33 HR Urgenda, r.o. 5.1. Overigens heeft de Staat volgens de A-G en plv. P-G in hoger beroep dit verweer niet gevoerd, waardoor deze klachten in cassatie geen behandeling behoeven. Deze argumenten zijn ten overvloede besproken. Conclusie Urgenda, randnummer 3.10.

3.2 Betekenis en uitlegmaatstaven art. 2 en 8 EVRM

De Hoge Raad geeft in rechtsoverweging 5.2.2 tot en met 5.2.4 een beknopt overzicht van de betekenis van artikelen 2 en 8 EVRM. Met betrekking tot artikel 2 EVRM stelt de Hoge Raad vast dat op een verdragsstaat de positieve verplichting rust om passende maatregelen te nemen om het leven te beschermen van eenieder die onder zijn rechtsmacht valt.³⁴ Deze verplichting geldt onder meer als er sprake is van gevaarlijke industriële activiteiten, ongeacht of deze door de overheid zelf of door private actoren worden verricht. De Hoge Raad wijst erop dat het EHRM ook diverse malen een schending heeft aangenomen ter zake van het handelen of nalaten van een verdragsstaat in het kader van een natuur- of milieuramp.

Een Staat is op grond van artikel 2 EVRM verplicht om passende maatregelen te treffen indien er sprake is van een 'reëel en direct gevaar' voor personen, en de betrokken verdragsstaat op de hoogte is van het gevaar.³⁵ De Hoge Raad benadrukt dat het begrip 'direct' niet vergt dat er sprake moet zijn van een kort tijdsverloop tot de verwezenlijking van het gevaar, maar dat er sprake moet zijn van een gevaar dat de betrokken personen rechtstreeks bedreigt.³⁶ Artikel 2 EVRM biedt dus ook bescherming tegen gevaren die zich pas op langere termijn kunnen verwezenlijken.

Wat betreft artikel 8 EVRM, het recht op de eerbiediging van het privé- en familielevens, merkt de Hoge Raad op dat deze bepaling ook betrekking heeft op milieukwesties. Volgens de rechtspraak van het EHRM behelst artikel 8 EVRM in milieukwesties de positieve verplichting van een verdragsstaat om 'redelijke en passende maatregelen' te nemen ter bescherming van individuen tegen 'mogelijk ernstige milieuschade'.³⁷ De gehoudenheid tot het nemen van maatregelen bestaat als het risico aanwezig is van een ernstige milieuverontreiniging die 'het welzijn van personen kan aantasten en hen kan beletten in de uitoefening van het recht op privé en familielevens'.³⁸ Dat risico hoeft niet op korte termijn te

bestaan.³⁹ De verplichtingen die voortvloeien uit artikelen 2 en 8 EVRM met betrekking tot gevaarlijke activiteiten, overlappen dus grotendeels.⁴⁰

De Hoge Raad stelt vervolgens vast dat de bescherming van artikelen 2 en 8 EVRM – ook bij milieukwesties⁴¹ – niet alleen ziet op specifieke personen, maar tevens op de samenleving of bevolking als geheel.⁴² Verder zijn verdragsstaten ingevolge het voorzorgsbeginsel ook gehouden om preventieve maatregelen te nemen als niet zeker is dat een gevaar zich zal verwezenlijken.⁴³ De rechter kan toetsen of de maatregelen die een verdragsstaat neemt 'redelijk en geschikt' zijn.⁴⁴ In dat kader is ook relevant dat het EHRM zo nodig ook de 'timing' van voorzorgsmaatregelen kan toetsen.⁴⁵ De Hoge Raad wijst er wel op dat artikelen 2 en 8 EVRM er niet toe mogen leiden dat er een onmogelijke of onevenredige last op de staten wordt gelegd.⁴⁶

In rechtsoverwegingen 5.4.1 tot en met 5.5.3 staat de Hoge Raad stil bij de uitlegmaatstaven van het EVRM. De Hoge Raad overweegt dat de bepalingen in het EVRM zo geïnterpreteerd moeten worden dat de daarin gewaarborgde rechten praktisch en effectief zijn.⁴⁷ Bovendien moeten de EVRM bepalingen niet in een vacuüm worden geïnterpreteerd, maar in harmonie met beginselen van internationaal recht en gedeelde waarden van Verdragsstaten (de zogeheten 'common ground-methode'). Voorts dient rekening te

34 R.o. 5.2.2. onder verwijzing naar EHRM 28 maart 2000, nr. 22492/93 (*Kiliç/Turkije*), r.o. 62, en EHRM 17 juli 2014, nr. 47848/08 (*Valentin Câmpeanu/Roemenië*), r.o. 130.

35 Het EHRM spreekt van een "real and immediate risk". HR Urgenda, r.o. 5.2.2, onder verwijzing naar ECHR, Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights (versie 31 augustus 2019), nrs. 9, 10 en 31-37 en de daar genoemde uitspraken van het EHRM.

36 HR Urgenda, r.o. 5.2.2, onder verwijzing naar EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryıldiz/Turkije*), r.o. 98-101 (gasexplosie op vuilnisbelt); EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02 (*Budayeva e.a./Rusland*), r.o. 147-158 (levensbedreigende modderstroom); EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), r.o. 165 en 174-180 (overvloedige regen); en ABRVS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578 (*Gaswinning in Groningen*), r.o. 39.3.

37 De formulering die het EHRM hanteert voor de aangehaalde uitdrukkingen is respectievelijk "reasonable and appropriate measures" en "serious damage to their environment". Voor voorbeelden verwijst de HR naar de uitspraken die worden genoemd in ECHR, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (versie 31 augustus 2019), nrs. 119-127, 420-435 en 438-439.

38 Het EHRM formuleert dit als "may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely".

39 HR Urgenda, r.o. 5.2.3, onder verwijzing naar EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (*Taşkin e.a./Turkije*), r.o. 107 en 111-114, en EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01 (*Tatar/Roemenië*), r.o. 89-97.

40 HR Urgenda, r.o. 5.2.4. Zie hieromtrent ook E.C. Gijssels & E.R. de Jong, 'Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid', *NTBR* 2016/6.

41 EHRM 10 januari 2012, nr. 30765/08 (*Di Sarno e.a./Italië*), r.o. 110, en EHRM 24 januari 2019, nr. 54414/13 (*Cordella e.a./Italië*), r.o. 172.

42 HR Urgenda, r.o. 5.3.1, onder verwijzing naar EHRM 12 januari 2012, nr. 36146/05 (*Gorovenky en Bugara/Oekraïne*), r.o. 32; EHRM 13 april 2017, nr. 26562/07 (*Tagayeva e.a./Rusland*), r.o. 482; en EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03 (*Stoicescu/Roemenië*), r.o. 59; EHRM 24 oktober 2002, nr. 37703/97, *EHRC* 2002/107, m.nt. G. de Jonge (*Mastromatteo/Italië*), punt 69. Het EHRM spreekt van "une protection générale de la société". Zie ook de Conclusie van plv. P-G en de A-G, ECLI:NL:PHR:2019:887 (hierna: Conclusie Urgenda), randnummer 2.59-2.62.

43 HR Urgenda, r.o. 5.3.2. Wat betreft art. 8 EVRM, volgt dit onder meer uit: EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01 (*Tatar/Roemenië*), r.o. 120.

44 HR Urgenda, r.o. 5.3.3, met verdere verwijzingen.

45 Conclusie Urgenda, randnummer 2.65. Dit is relevant, omdat in cassatie tussen partijen in geschil is hoe snel de Staat aanvullende klimaatmaatregelen dient te treffen.

46 Het EHRM spreekt in dit verband van een "impossible or disproportionate burden". HR Urgenda, r.o. 5.3.4, onder verwijzing naar EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02 (*Budayeva e.a./Rusland*), r.o. 135, en EHRM 24 juli 2014, nr. 60908/11 (*Brincat e.a./Malta*), r.o. 101.

47 HR Urgenda, r.o. 5.4.1. Dit 'effectiviteitsbeginsel' volgt onder meer uit EHRM 7 juli 1989, nr. 14038/88 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 87 en toepassing van art. 31 van het Verdrag van Wenen.

worden gehouden met wetenschappelijke inzichten en algemeen aanvaarde standaarden.⁴⁸

Voor de toepassing van EVRM-bepalingen, is ook artikel 13 EVRM van belang. Dit artikel waarborgt dat er tegen schendingen van EVRM-rechten op nationaal niveau een daadwerkelijk rechtsmiddel bestaat dat zowel praktisch als juridisch effectief is.⁴⁹ Bij ernstige schendingen van EVRM-rechten moet het rechtsmiddel enerzijds de schending kunnen voorkomen of beëindigen, en anderzijds rechtsherstel bieden voor een schending die al heeft plaatsgevonden.⁵⁰

Op basis van artikelen 93 en 94 Grondwet dient de Nederlandse rechter de eenieder verbindende bepalingen van het EVRM toe te passen en zo nodig voorrang te geven boven nationale regelgeving. Artikelen 2 en 8 EVRM worden dus niet indirect ingeroepen via de ongeschreven zorgvuldigheidnorm van artikel 6:162 BW lid 2,⁵¹ zoals in eerste aanleg het geval gebeurde, maar Urgenda kan als belangenorganisatie in de zin van artikel 3:305a BW die opkomt voor (onder meer) de ingezetenen van Nederland een rechtstreeks beroep doen op de EVRM-rechten.⁵²

3.3 Art. 2 en 8 EVRM in het kader van klimaatverandering

Vervolgens richt de Hoge Raad zich op de vraag of artikelen 2 en 8 EVRM ook bescherming bieden in het kader van klimaatverandering; een vraag die nog niet is beantwoord door het EHRM. Ter concretisering van de verplichtingen op basis van artikelen 2 en 8 EVRM gebruikt de Hoge Raad de hiervoor genoemde 'common ground-methode'. Daarom zijn internationale klimaatafspraken en inzichten uit de klimaatwetenschap van groot belang in de redenering van de Hoge Raad.

De Hoge Raad constateert dat klimaatverandering een 'reëel en direct' gevaar vormt, waarbij het risico bestaat van een ernstige aantasting van het leven en welzijn van ingezetenen van Nederland. De Hoge Raad wijst onder meer op de mogelijkheid van een sterke stijging van de zeespiegel waardoor Nederland voor een deel onbewoonbaar kan worden.⁵³

Dat klimaatverandering op mondiale schaal wordt veroorzaakt, is volgens de Hoge Raad geen belemmering voor de zorgplicht van de Staat om aanvullende maatregelen te nemen. Klimaatverandering is een wereldwijd probleem dat wereldwijd moet worden opgelost. Uit de besluiten van de jaarlijkse klimaatconferenties en uit het VN-klimaatverdrag, waar Nederland ook partij bij is, volgt dat alle partijen al naar gelang hun verantwoordelijkheden (voor broeikasgasuitstoot uit het verleden) en (sociale en economische) mogelijkheden voorzorgsmaatregelen moeten treffen.⁵⁴ Landen kunnen individueel worden aangesproken op deze verplichting; de Hoge Raad spreekt in dit verband van een 'deelverantwoordelijkheid'.⁵⁵ Voor de rechtvaardiging van de deelverantwoordelijkheid, vindt de Hoge Raad ook steun in het zogenoemde 'no harm'-beginsel; een algemeen aanvaard beginsel van internationaal recht dat inhoudt dat landen elkaar geen schade mogen berokkenen.⁵⁶

Vervolgens stelt de Hoge Raad dat landen zich niet erachter kunnen verschuilen dat reductie van hun eigen deel op mondiaal niveau weinig verschil maakt. Als dit anders zou zijn, zouden landen zich eenvoudig aan hun deelverantwoordelijkheid kunnen onttrekken door te wijzen naar andere landen. Bovendien doet alle reductie ertoe, stelt de Hoge Raad; broeikasgasemissies zijn immers cumulatief, en iedere reductie zorgt dat er meer ruimte overblijft in het (hierna nader te bespreken) 'carbon budget'.⁵⁷

De Hoge Raad komt tot de conclusie dat klimaatverandering mensenrechten bedreigt,⁵⁸ en dat er op de Staat een deelverantwoordelijkheid rust om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de broeikasgasuitstoot. De Staat is daarom verplicht om op grond van artikelen 2 en 8 EVRM (zowel preventief als adaptief) passende maatregelen te ne-

48 HR Urgenda, r.o. 5.4.2 en 5.4.3. In de EHRM-rechtspraak worden bijvoorbeeld wetenschappelijke inzichten en algemeen aanvaarde standaarden gebruikt om te bepalen wanneer er sprake is van 'dangerous activities' (EHRM 17 oktober 1986, nr. 9532/81 (Rees), r.o. 47) en EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (Öneriyildiz/Turkije), r.o. 59, 71, 90 en 93 (betekenis 'dangerous activities'), en het EHRM heeft WHO-normen gebruikt ter invulling van 8 EVRM in het kader van geluidsoverlast (EHRM 20 mei 2010, nr. 61260/08 (Oluic/Kroatië), r.o. 29-31, 49, 60 en 62). Zie voorts over de 'Common Ground-methode', J.H. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, par. 4.5; en de Conclusie Urgenda, randnummer 2.70 e.v.

49 HR Urgenda, r.o. 5.5.1-5.5.3. Het EHRM spreekt in dit verband van een 'effective remedy'. De HR verwijst naar EHRM 26 oktober 2000, nr. 30210/96 (Kudla/Polen), r.o. 157; EHRM 27 januari 2015, nr. 36925/10 (Neshkov e.a./Bulgarije), r.o. 180 en 181; en EHRM 31 oktober 2019, nr. 21613/16 (Ulemek/Kroatië), r.o. 71.

50 HR Urgenda, r.o. 5.5.2, onder verwijzing naar EHRM 15 januari 2015, nr. 62198/11 (Kuppinger/Duitsland), r.o. 136 en 137; EHRM 27 januari 2015, nr. 36925/10 (Neshkov e.a./Bulgarije), r.o. 181; EHRM 31 oktober 2019, nr. 21613/16 (Ulemek/Kroatië), r.o. 71.

51 Dit wordt ook wel 'reflexwerking' genoemd. Zie hieromtrent N.J. Schrijver, 'De reflexwerking van het internationale recht in de klimaatzaak van Urgenda', *M en R* 2016/41; J.W.A. Fleuren, 'Urgenda en niet(?)-rechtstreeks werkend internationaal (klimaat)recht', *NJB* 2019/475.

52 HR Urgenda, r.o. 5.9.1-5.9.3. Zie uitvoerig: B.A. Kuiper-Slendeboek, 'De Urgenda-zaak en de mogelijkheden voor internationale rechtspraak door de Nederlandse rechter in algemeen-belangacties', *TVP* 2019, nr. 3. L.F.M. Besselink, 'De constitutioneel meer legitieme manier van toetsing; Urgenda voor het Hof Den Haag', *NJB* 2018/2154. Zie ook wat ik hierover opmerk in *NTBR* 2018/39, par. 3.2.

53 HR Urgenda, r.o. 5.6.2.

54 Hiermee wordt bedoeld op de 'common but differentiated-benadering', art. 3 lid 1 United Nations Framework Convention on Climate Change (1992), te raadplegen op https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf, en art. 2.2 van het klimaatakkoord van Parijs.

55 HR Urgenda, r.o. 5.7.5 en 5.7.6. De HR stelt treffend dat 'deelveroorzaking ook deelverantwoordelijkheid rechtvaardigt'. Dit volgt onder meer uit de preambule van het UNFCCC en uit de Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, zoals voorgesteld door de International Law Commission van de VN en aangenomen door de General Assembly van de VN, te raadplegen op https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Zie hieromtrent ook Spier 2020, randnummer 9.

56 HR Urgenda, r.o. 5.7.5.

57 HR Urgenda, r.o. 5.7.7 en 5.7.8. Zie hierna in par. 4.3.

58 Hieraan kan worden toegevoegd dat mensenrechten internationaal steeds vaker worden gezien als kapstok voor klimaatverplichtingen, ook door de VN en de Raad van Europa. Zie Conclusie Urgenda, randnummer 2.79-2.80.

men tegen de dreiging van gevaarlijke klimaatverandering. Stichting Urgenda kan als belangenorganisatie die op voet van artikel 3:305a BW opkomt voor de belangen van de ingezetenen van Nederland een beroep doen op deze verplichting.⁵⁹

4. De concretisering van de klimaatverplichting

4.1 Inleiding

De Hoge Raad oordeelt dat artikelen 2 en 8 EVRM bescherming bieden tegen klimaatverandering, en dat de Staat op grond van deze bepalingen gehouden is om diens broeikasgasuitstoot te reduceren. Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord wat deze verplichting van de Staat concreet inhoudt.

Urgenda vordert een bevel dat strekt tot een reductie van 25% per eind 2020 ten opzichte van 1990. De Staat brengt daar tegenin dat de 25%-norm van Urgenda geen overeengekomen of internationaal aanvaarde norm is, en dat het aan de politiek is om te bepalen welk reductiepad wordt gevolgd.

De Hoge Raad erkent dat het maken van afspraken met betrekking tot emissiereductie in beginsel behoort tot het politieke domein.⁶⁰ Echter kan de rechter wel beoordelen of de Staat minder maatregelen neemt dan waartoe hij evident is gehouden. Om de klimaatverplichtingen die voortvloeien uit artikelen 2 en 8 EVRM te concretiseren, kijkt de Hoge Raad onder meer naar de internationale klimaatafspraken, toezeggingen van de Nederlandse Staat, en inzichten uit de klimaatwetenschap. Hierna leg ik uit waar de 25%-norm vandaan komt, en waarom de Hoge Raad heeft geoordeeld dat er niet kan worden gewacht met aanvullende reductie maatregelen tot ná 2020.

4.2 De 25%-norm

Het door Urgenda gevorderde reductiedoel duikt voor het eerst op in het 'Fourth Assessment Report' van het IPCC uit 2007.⁶¹ De betrokken werkgroep had berekend dat ontwikkelde landen hun emissies met 25-40% zouden moeten reduceren in 2020 ten opzichte van 1990, om zo de broeikasgasconcentratie in de lagere atmosfeer te beperken tot 450 'parts per million' (hierna: ppm), hetgeen ertoe zou moeten

leiden dat er 'een redelijke kans'⁶² bestaat dat de tweegradendoelstelling wordt gehaald.

In 2010, tijdens de klimaatconferentie in Cancun, hebben de partijen bij het klimaatverdrag het richtgetal van 25-40% emissiereductie in 2020 omarmd.⁶³ Ook in veel van de klimaatconferenties van de daaropvolgende jaren wordt de noodzaak van het behalen van deze reductiedoelstelling onderschreven door de verdragspartijen.⁶⁴

De EU-landen hebben dit reductiedoel vertaald in de zogenoemde 'Cancun-pledges', inhoudende dat zij hun emissies met ten minste 20% in 2020 zouden terugbrengen, en met 30% indien andere landen een vergelijkbare reductie zouden aanvaarden. Dit is niet gebeurd, waardoor het collectieve doel is blijven steken op 20%.

Aanvankelijk lagen de ambities van Nederland nog in lijn met het op klimaatconferenties en in de klimaatwetenschap genoemde reductiedoel van 25-40%: Nederland had zich namelijk in 2007 ten doel gesteld om 30% in 2020 te reduceren. Ook schreef de Minister van VROM in 2009 aan de Kamer dat 25-40% emissiereductie in 2020 nodig was om op 'een geloofwaardig traject te blijven om de 2 gradendoelstelling binnen bereik te houden'.⁶⁵

Desalniettemin heeft het eerste kabinet van Rutte eind 2010 besloten om het 2020-reductiedoel naar beneden bij te stellen, in lijn met het Europese doel van 20%. Stichting Urgenda meende dat dit onvoldoende was in het licht van de klimaatdoelstellingen die in de klimaatwetenschap en de internationale gemeenschap omarmd werden. Dit was voor Urgenda aanleiding om naar de rechter te stappen. Hun vordering – 25-40% broeikasgasreductie per 2020 ten opzichte van 1990 – is gebaseerd op het reductiepercentage dat tot dan toe in de klimaatwetenschap, internationale gemeenschap en ook tot voor kort door Nederland zelf werd gezien als de minimaal benodigde broeikasgasreductie.

Rechtbank Den Haag stelt Urgenda in het gelijk, maar heeft het klimaatbevel – gelet op de beleidsvrijheid die de Staat toekomt in dit verband – beperkt tot de ondergrens van 25%.⁶⁶ Het Hof en de Hoge Raad bekrachtigen dit oordeel. In het arrest van de Hoge Raad worden verschillende redenen genoemd voor dit reductiepercentage.

59 HR Urgenda, r.o. 5.9.1-5.9.3. De HR laat dus het oordeel van het hof (r.o. 35) in stand dat art. 34 EVRM geen implicaties heeft voor de procesbevoegdheid van Urgenda bij de nationale rechter.

60 HR Urgenda, r.o. 6.2.

61 Het gaat om 'Box 13.7 The range of the difference between emissions in 1990 and emission allowances in 2020/2050 for various GHG concentration levels for Annex I and non-Annex I countries as a group' van IPCC AR4, WG III, p. 776.

62 HR Urgenda, r.o. 2.1 onder (6). Bij deze broeikasgasconcentratie noemt het IPCC het 'likely', gedefinieerd als 66% kans, dat de opwarming beperkt blijft tot maximaal 2°C. IPCC AR5 SPM Synthesis Report, p. 20 e.v. Er bestaat dus ook een kleine kans dat bij deze concentratie de aarde minder of juist meer opwarmt. Zie over de klimaatgevoeligheid en broeikasgasconcentratie ook Conclusie AG, randnummer 4.40 e.v.

63 De doelstelling wordt erkend in de preambule van het Cancun-agreement, en partijen dringen erop aan dat Annex-I landen ambitieniveau verhogen zodat de AR4-doelstelling gehaald wordt. Zie HR Urgenda, r.o. 7.2.3. De Cancun-agreement, (Decision 1/CMP.6) is te raadplegen op <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/eng/12a01.pdf>.

64 HR Urgenda, r.o. 7.2.3 e.v. Diverse organen van de EU hebben dit emissiereductiedoel onderschreven, zie HR Urgenda, r.o. 7.2.6 met verdere verwijzingen.

65 HR Urgenda, r.o. 2.1 onder (27).

66 RB Urgenda, r.o. 4.86.

Ten eerste wijst de Hoge Raad op het brede draagvlak dat bestaat voor het 25-40% reductiedoel, en dat ook Nederland en de Europese Unie hebben beaamd dat een dergelijke reductie in 2020 nodig is om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2°C. In het reductiedoel van 25-40%, is nog niet eens verdisconteerd dat de opwarming van de aarde beperkt zou moeten blijven tot *ruim onder de 2°C, bij voorkeur 1,5°C*.⁶⁷ Voor een redelijke kans om die temperatuurdoelstelling te halen, moet de broeikasgasconcentratie van de atmosfeer worden beperkt tot 430 ppm.⁶⁸ In die zin is het reductiebevel van 25% dus eigenlijk achterhaald, want het is onvoldoende om het aangescherpte temperatuurdoel te halen.⁶⁹

De Staat brengt hier tegenin dat de 25-40% reductiedoelstelling alleen geldt voor ontwikkelde landen als groep, en dus niet voor elk land individueel. Volgens de Staat is Nederland alleen gebonden aan de reductiedoelstellingen die zijn gesteld in EU-verband.⁷⁰ Maar volgens de Hoge Raad miskent de Staat hiermee dat hij reeds op basis van artikelen 2 en 8 EVRM tot meer gehouden kan zijn. Het Europese recht staat niet in de weg aan strengere nationale doelstellingen.⁷¹ De 25-40% norm is weliswaar geadresseerd aan een groep, maar het Parijs-akkoord en het VN-klimaatverdrag gaan uit van individuele verantwoordelijkheden.⁷²

De Hoge Raad is het met het Hof eens dat het niet voor de hand ligt dat voor Nederland een lager reductiepercentage zou gelden dan voor de groep als geheel. In dat kader is het relevant dat Nederland per hoofd van de bevolking een zeer hoge uitstoot van broeikasgassen kent, en dat een hoger reductiepercentage overeenstemt met de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van Nederland.⁷³ Bovendien loopt Nederland achter op veel andere ontwikkelde landen, en is Nederland (ondanks diens belang bij adequate mitigatie) op klimaatgebied zelfs één van de hekkensluiters van Europa.⁷⁴ Daarnaast heeft de Staat niet gemotiveerd waarom – ondanks het vorenstaande en met inachtneming van het voorzorgsbeginsel – het toch verantwoord is dat Nederland zijn

reductiedoel voor 2020 naar beneden heeft bijgesteld,⁷⁵ en daarom acht de Hoge Raad de Staat gebonden aan het reductiedoel van 25% in 2020.

4.3 *Waarom zo'n haast?*

Het reductiedoel van 25% komt dus niet uit de lucht vallen. Maar waarom is deze tussentijdse mijlpaal zo belangrijk? Dit reductiedoel voor 2020 is weliswaar niet onhaalbaar,⁷⁶ maar er moet nog wel echt veel gebeuren in een jaar tijd. In de klimaatwet heeft de Nederlandse Staat zich toch ten doel gesteld om in 2030 zijn uitstoot met 49% omlaag te brengen, en in 2050 zelfs met 95%.⁷⁷ Is dat niet snel genoeg?

De Hoge Raad is het met het Hof eens dat er niet langer gewacht kan worden met aanvullende klimaatmaatregelen. Voor deze conclusie acht de Hoge Raad relevant dat bij het terugdringen van broeikasgassen niet alleen het einddoel, maar ook het traject ernaartoe van groot belang is. Broeikasgasuitstoot is namelijk cumulatief: eenmaal uitgestoten blijven broeikasgassen honderden jaren in de atmosfeer aanwezig. Om de opwarming van de aarde op een veilig niveau te houden, resteert er nog maar een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen die we kunnen uitstoten. Dit wordt ook wel het 'carbon budget' genoemd.⁷⁸ Naarmate pas later wordt begonnen met het omlaag brengen van de jaarlijkse emissies, worden in de tussentijd grotere happen uit het carbon budget genomen.⁷⁹

In navolging van het hof, wijst de Hoge Raad erop dat de kans om de opwarming van de aarde beperkt te houden tot een veilige 1,5°C, inmiddels uitermate klein is. Dit beeld vindt bevestiging in het meest recente Emissions Gap Report van het UNEP (dat nog niet was verschenen ten tijde van de *Urgenda*-uitspraak van het Hof Den Haag en dus niet wordt betrokken in het arrest⁸⁰). Daarin wordt gewaarschuwd dat als

67 HR Urgenda, r.o. 4.2.8.

68 HR Urgenda, r.o. 2.1 onder (6). Momenteel is de broeikasgasconcentratie rond de 412 ppm. Zie <https://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/>.

69 De HR merkt nog op dat de emissiereductiedoelen zijn gebaseerd op schattingen, en dat ook bij een lagere concentratie van broeikasgassen al een gevaarlijke klimaatverandering plaatsvindt. Het voorzorgsbeginsel brengt met zich dat veel meer verregaande maatregelen moeten worden genomen, dan minder verregaande maatregelen. HR Urgenda, r.o. 7.2.10.

70 Voor Nederland geldt voor de sectoren die vallen onder het 'Emission Trading System' een reductieverplichting van 21% op grond van Richtlijn 2003/87/EG, zoals onder meer gewijzigd bij Richtlijn 2009/29/EG. Voor niet-ETS sectoren moet Nederland op grond van de 'Effort Sharing Decision' een reductienorm van 16% ten opzichte van 1990, Beschikking Nr. 406/2009/EG.

71 HR Urgenda, r.o. 7.3.3 met verdere verwijzingen.

72 HR Urgenda, r.o. 7.3.2.

73 HR Urgenda, r.o. 7.3.5.

74 HR Urgenda, r.o. 2.1 onder (30). Zie daaromtrent ook het CBS-rapport 'Nederland langs de Europese Meetlat 2019', onder broeikasgassen, te raadplegen op <https://longreads.cbs.nl/europese-meetlat-2019/broeikasgassen/>.

75 Interessant: de HR laat de deur op een kier om te kort aan reductie op te lossen door het ter beschikking stellen van kennis en financiële middelen aan ontwikkelingslanden, waarmee deze landen mitigatie- en adaptatiemaatregelen kunnen treffen. HR Urgenda, r.o. 7.3.5 en Conclusie Urgenda nr. 4.222.

76 Zo volgt ook uit de Klimaat- en Energieverkenning 2019, p. 72 te raadplegen op <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2019>.

77 Zie voor een overzicht van de Nederlandse klimaatdoelen: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>.

78 HR Urgenda, r.o. 7.4.3 en 4.6. Zie hieromtrent D.P. van Vuuren, 'Verschillen in schattingen tussen koolstofbudgetten nader bekeken', PBL 2015, te raadplegen <https://www.pbl.nl/sites/default/files/rest/cms/publicaties/pbl-2016-verschillen-in-schattingen-tussen-koolstofbudgetten-nader-bekeken-2385.pdf>.

79 In een artikel van Backes wordt dit geïllustreerd door twee reductiescenario's te vergelijken. In beide scenario's gaat de uitstoot in 4 stappen van 10 naar 2. In het eerste scenario wordt klimaatactie uitgesteld, in het tweede scenario begint men snel met de maatregelen. Bedenk dat elke tussenstap cumulatief is. Dat levert het volgende beeld op. Scenario 1: (10)-9-8-6-2, dus in totaal 25 eenheden CO₂. Scenario 2: (10)-7-5-3-2, dus in totaal 17 eenheden CO₂. Het reductiepad doet er dus toe. Gebaseerd op Ch.W. Backes, 'De Klimaatwet - de meest ambitieuze of de meest minimalistische ter wereld?', *TBR* 2018/150.

80 In de uitspraak van de HR en de conclusie wordt wel verwezen naar eerdere versies van het UNEP Emissions Gap Report, onder meer naar de versie van 2013 en 2014.

de broeikasgasuitstoot niet dringend wordt gereduceerd, deze kritische grens al rond 2030 wordt gepasseerd.⁸¹

Nog afgezien van het opstapelende effect van broeikasgasen, ziet de Hoge Raad in navolging van het Hof ook een praktisch argument voor het 2020-doel: uitstel van reductie is moeilijker, kostbaarder en riskanter.⁸² Dit lijkt me een terechte gedachte: windmolens kunnen nu eenmaal niet tevoorschijn worden getoverd; de energietransitie, verduurzaming van woningen, en de cultuuromslag die nodig zijn voor het bereiken van de klimaatdoelen, hebben tijd nodig. Daarom geldt: hoe eerder aanvullende maatregelen worden genomen, hoe waarschijnlijker het is dat het reductiedoel wordt bereikt.

In het UNEP Emissions Gap Report wordt ook uitgelegd waarom het reductiepad zo belangrijk is. Als overheden 10 jaar geleden een lineair pad hadden gevolgd naar de 1,5°C doelstelling, zou de broeikasgasuitstoot jaarlijks met 3,3% moeten worden teruggebracht. Als we vandaag beginnen, vergt dat een jaarlijkse broeikasgasreductie van 6,6%. Uitstel tot 2025, betekent dat de broeikasgasuitstoot jaarlijks 15,4% gereduceerd moet worden. Dat is niet realistisch meer.⁸³

Volgens de Hoge Raad moet ook in aanmerking worden genomen dat er in de klimaatwetenschap en de internationale gemeenschap brede consensus bestaat over de noodzaak dat er – zowel vóór 2020 als in de daarop aansluitende periode tot 2030 – niet minder, maar juist méér moest gebeuren om de totale broeikasgasuitstoot te reduceren.⁸⁴ Bij Nederlandse instituten klinkt een vergelijkbaar geluid: het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving heeft gewaarschuwd dat het Nederlandse beleid op de korte termijn moet worden aangescherpt om de doelen uit het Parijs-akkoord (waar Nederland mee heeft ingestemd) te halen.⁸⁵ Om op schema te liggen voor de doelstellingen die Nederland zichzelf middels de Klimaatwet heeft opgelegd voor 2030 en 2050, zou er in 2020 een emissiereductie van 28% moeten zijn gerealiseerd.⁸⁶ Ook de lange-termijn doelen die de Staat zich heeft opgelegd zijn in het geding, de Klimaat- en Energieverkenning verwacht voor Nederland met het vastgesteld en voorgenomen beleid een reductie van 35% in 2030.⁸⁷

De Hoge Raad onderscheidt verschillende (nevengeschikte) argumenten voor de conclusie dat er een dringende noodzaak bestaat dat de Staat zich houdt aan het reductiedoel voor 2020. Linksom of rechtsom, het tempo moet worden opgevoerd.

5. Beschouwing

5.1 Onderbouwing van de klimaatverplichtingen

Naar aanleiding van de *Urgenda*-uitspraak in hoger beroep schreef ik in een NTBR-bijdrage⁸⁸ dat er 'een aanzienlijk gat zit tussen de *Urgenda*-casus en de EHRM-jurisprudentie waarnaar het Hof verwijst'. Dat gat is mijns inziens in cassatie overtuigend gevuld.

Plaatsvervangend procureur-generaal Langemeijer en advocaat-generaal Wissink destilleren uit EHRM jurisprudentie vier hoofdlijnen die – in samenhang met de inzichten uit de klimaatwetenschap, doelstellingen van internationaal klimaatbeleid en normen en beginselen van internationaal recht – aanknopingspunten bieden voor het aannemen van klimaatverplichtingen op basis van artikelen 2 en 8 EVRM.⁸⁹ Van elke hoofdlijn vatten ze de relevante jurisprudentie kort samen, en benoemen ze welke overeenkomsten en verschillen relevant zijn in het kader van de beantwoording van de voorliggende rechtsvragen. Zodoende wordt een aantal belangrijke juridische knelpunten van klimaataansprakelijkheid benoemd en geadresseerd.

Op basis van analogische interpretatie van EHRM-jurisprudentie weet de Hoge Raad steekhoudende argumenten te formuleren voor de conclusie dat de Staat op basis van artikelen 2 en 8 EVRM gehouden is om passende maatregelen te nemen tegen de dreiging van gevaarlijke klimaatverandering. Er is mijns inziens sprake van een goede inpassing van de klimaatverplichtingen in het beschermingsbereik van artikelen 2 en 8 EVRM.⁹⁰

De onderbouwing van de klimaatverplichtingen is weliswaar steekhoudend en overtuigend, maar zeker niet boven discussie verheven. Zoals ik eerder schreef en hierna ook

81 UNEP Emissions Gap Report 2019 (executive summary) p. IX, te raadplegen op <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESEN.pdf?sequence=13>. Vergelijkbaar, Conclusie A-G, randnummer 4.48, onder verwijzing naar een eerder Emissions Gap Report.

82 HR *Urgenda*, r.o. 2.1 onder (21) tot en met (23) en r.o. 7.4.3.

83 Ter vergelijking: de Nederlandse Staat heeft in 2018 slechts een afname van 15% bereikt ten opzichte van 1990. Planbureau voor de Leefomgeving, Klimaat- en Energieverkenning 2019 (hierna: KEV 2019), p. 8. Te raadplegen op <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-klimaat-en-energieverkenning-2019-3508.pdf>.

84 HR *Urgenda*, r.o. 7.2.8-7.2.9, 7.4.4, onder verwijzing naar het UNEP Emissions Gap Report 2013, executive summary, onder 6. Recentere Gap Reports wijzen een vergelijkbare richting op.

85 HR *Urgenda*, r.o. 7.4.4, onder verwijzing naar D.P. Van Vuuren e.a., 'Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlands langetermijn-klimaatbeleid?', PBL Rapport 2016, p. 5, te raadplegen op https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2016-wat-betekent-het-parijsakkoord-voor-het-nederlandse-langetermijn-klimaatbeleid-2580_1.pdf.

86 HR *Urgenda*, r.o. 7.4.5.

87 KEV 2019, p. 8.

88 T.R. Bleeker, 'Nederlands klimaatbeleid in strijd met het EVRM', *NTBR* 2018/39.

89 Conclusie *Urgenda*, randnummer 2.52-2.84. De eerste hoofdlijn is dat de positieve verplichtingen die het EHRM uit art. 2 en 8 EVRM heeft afgeleid een preventief karakter hebben. De tweede hoofdlijn is dat de EVRM bepalingen niet alleen strekken ter bescherming van op specifieke personen die op voorhand individualiseerbaar zijn, maar ook kunnen strekken tot de bescherming van de maatschappij als geheel. De derde hoofdlijn is dat de 'margin of appreciation' die aan overheden toekomt niet absoluut is, en dat de (nationale) rechter het overheidsbeleid op bepaalde punten (zelfs indringend) kan toetsen aan het EVRM. De vierde hoofdlijn is dat bij de invulling van EVRM-rechten – ingevolge de 'common ground-methode' – ook inzichten uit de klimaatwetenschap en internationaal klimaatbeleid betrokken kunnen worden. De hoofdlijnen zijn ook te herkennen in de overwegingen van het arrest.

90 Spier schrijft in zijn noot dat het *Urgenda*-arrest mogelijk kan rekenen op weerstand van juristen 'die dogmatiek belangrijker vinden dan de toekomst van onze aarde'. Hoewel Spier zich verder zeer lovend uit over het arrest, doet hij mijns inziens met deze opmerking het arrest te kort: de uitspraak is – zeker gelet op de feiten die niet in geschil zijn tussen partijen – dogmatisch gezien zeer robuust. Spier 2020, randnummer 1.

weer zal benoemen, is klimaatverandering een zeer atypisch probleem. Het Hof in Straatsburg heeft zich (nog) niet over de klimaatverplichtingen van overheden uitgesproken. Daarom was een vertaalslag nodig van de reeds bestaande EHRM-jurisprudentie,⁹¹ en betoogd kan worden dat de Hoge Raad daarin behoorlijk ver is gegaan. Het arrest roept verschillende vragen op. Bijvoorbeeld, zijn de mogelijkheden om op te komen voor andermans belangen op grond van 3:305a BW grenzeloos?⁹² Is klimaatverandering wel echt een 'reëel en direct' gevaar in de zin van artikel 2 EVRM? Komt het recht op leven eigenlijk wel in gevaar, indien de Staat adequate adaptatiemaatregelen treft?⁹³ En voor zover dit oordeel blijkt geeft van een verdergaande bescherming van het recht op leven en bescherming van de leefomgeving dan het EVRM minimaal vereist – hetgeen Verdragsstaten overigens vrijstaat om te doen⁹⁴ – is het dan wel aan de rechter om dit beschermingsniveau vast te stellen?⁹⁵ Deze en andere vragen kunnen verschillend worden beantwoord, en verdere discussie is niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk. Hopelijk zal deze discussie gevoerd worden met een goed besef van het feitelijke kader en een open blik voor elkaars standpunten.⁹⁶

5.2 Een activistisch bevel?

Het oordeel van de Hoge Raad is wellicht vanuit juridisch oogpunt opmerkelijk te noemen, en sommigen zullen de Hoge Raad zelfs betichten van activisme. Maar tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat – in het licht van de klimaatwetenschap en de internationale klimaatafspraken – de inhoud van het klimaatbevel (25% emissiereductie in 2020) eigenlijk uiterst conservatief te noemen is.

De 25-40% emissiereductie voor 2020 die Urgenda vordert is de ondergrens van wat al jaren binnen de internationale gemeenschap en in de klimaatwetenschap noodzakelijk wordt geacht om de opwarming van de aarde te beperken tot 2°C. Het klimaatbevel valt laag uit, omdat het reductie-

doel niet eens in lijn ligt met de 'ruim onder 2°C, zo mogelijk 1,5°C'-doelstelling die thans – ook door de Nederlandse Staat – wordt omarmd.⁹⁷ Bovendien is het bevolen reductiedoel lager dan wat er nodig is om op schema te liggen met de doelen uit de Klimaatwet en het Parijsakkoord.⁹⁸ Door uitsel van de reductie is het moeilijker, riskanter en duurder om gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen.

In de juridische literatuur is wel eens de vraag opgeworpen waarom 20 of 23% reductie wél, maar 25% reductie in 2020 niét onrechtmatig is; wat doen die paar procenten er nou toe?⁹⁹ In het licht van het bovenstaande is het antwoord duidelijk: de 25% in 2020 is reeds een absolute ondergrens, en het reductiebevel dat Urgenda heeft gevraagd is alsnog onvoldoende om de totale benodigde emissiereductie te realiseren.

In dit kader is ook van belang dat de Hoge Raad open lijkt te staan voor een ander reductiepad waarbij pas later aanvullende maatregelen worden genomen, maar dat de Staat niet heeft onderbouwd waarom dit verantwoord en realistisch zou zijn.¹⁰⁰ Voorts heeft de Staat niet voldoende onderbouwd waarom het reductiebevel van 25% in 2020 een 'onmogelijke of onevenredige last' oplevert.¹⁰¹

Natuurlijk, de deadline van het klimaatbevel is zeer dichtbij dus er zullen ook pijnlijke maatregelen getroffen moeten worden om de reductiedoelstelling te realiseren. Bedenk echter wel dat het *Urgenda*-vonnis uit 2015 uitvoerbaar bij voorraad is verklaard. De Staat was dus al vijf jaar vóór de deadline op de hoogte van en verplicht om het reductiedoel van 25% in 2020 te halen.¹⁰² Door het stilzitten van de Staat lag hij niet op schema om te voldoen aan het klimaatbevel. Dat het nu aankomt op een eindsprint, is ook het gevolg van de keuzes die de wetgevende en uitvoerende macht gemaakt hebben.

5.3 Is het hek nu van de dam?

In de literatuur, media en politiek is de zorg geuit dat door het *Urgenda*-proces de bescherming van het EVRM onaanvaardbaar opgerekt zou worden. 'Als zelfs klimaatverandering een mensenrechtenkwesitie is, wat is dan geen mensenrecht meer?' is een veelgebruikte retorische vraag, die wordt gebruikt om de indruk te wekken dat het einde nu zoek is.

91 Zie daaromtrent ook Conclusie Urgenda, randnummer 6.7.

92 De HR en het Hof gaan ervan uit dat Urgenda 'slechts' opkomt voor de belangen van de huidige generatie Nederlandse ingezetenen. Het hete hangijzer – of Urgenda ook mocht opkomen voor de belangen van toekomstige generaties en kwetsbare groepen in het buitenland – is daarmee omzeild. Naar mijn mening legt het *Urgenda*-proces twee belangrijke onduidelijkheden bloot met betrekking tot algemeen belangacties in de zin van art. 3:305a BW: 1) wanneer mag een belangenorganisatie zich in rechte de belangen van een ander aantrekken en 2) wanneer heeft een belangenorganisatie voldoende belang in de zin van art. 3:303 BW? Deze kwesties verdienen nader onderzoek. Zie verkennend T.R. Bleeker, 'Voldoende belang in collectieve acties: drie maal artikel 3:303 BW', *NTBR* 2018/20. Zie ook de opmerkingen van Spier in zijn annotatie, randnummer 7.

93 Bijvoorbeeld, zeespiegelstijging kan worden ondervangen door tijdig personen in risicogebieden te laten verhuizen naar hoger gelegen gebieden. Zo bezien is klimaatverandering eerder een bedreiging voor het recht op eigendom dan een inbreuk op het recht op leven.

94 Gerards 2019, par. 1.3 en 7.1; zie ook Gerards recente Moutaigne blog: <https://blog.montaignecentre.com/index.php/2367/spiegel-of-lachspiegel-over-het-evrm-en-het-urgenda-arrest/>.

95 J.H. Gerards & J. Fleuren, 'The Netherlands', in: *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case-law*, Cambridge: Intersentia 2014, par. 5.5.2. Zie voorts: <http://blog.montaignecentre.com/index.php/2367/spiegel-of-lachspiegel-over-het-evrm-en-het-urgenda-arrest/>.

96 Zie in die zin ook T. Hartlief, 'De zaken die ertoe doen', *NJB* 2020/1.

97 HR Urgenda, r.o. 4.1 e.v.

98 HR Urgenda, r.o. 7.4.4. Zie KEV 2019, p. 8. Volgens berekeningen van het New Climate Institute stelt het Parijs akkoord hogere emissie-eisen dan het *Urgenda*-vonnis. Zie par.: "Thus, the Paris Agreement clearly exceeds the Urgenda verdict in ambition." [https://www.greenpeace.nl/Global/nederland/report/2016/klimaat%20en%20energie/Paris%20Agreement%20for%20NL%202016%2029%2009_NewClimate%20\(1\).pdf](https://www.greenpeace.nl/Global/nederland/report/2016/klimaat%20en%20energie/Paris%20Agreement%20for%20NL%202016%2029%2009_NewClimate%20(1).pdf).

99 Zie o.a. L.F.M. Besselink, 'De constitutioneel meer legitime manier van toetsing; Urgenda voor het Hof Den Haag', *NJB* 2018/41 (p. 3082).

100 HR Urgenda, r.o. 7.4.6 en 7.5.2.

101 HR Urgenda, r.o. 7.5.3.

102 Zie daarover ook Hof Urgenda, r.o. 66, en Conclusie Urgenda, randnummer 4.232.

Dit glijdende schaal-argument lijkt me niet overtuigend. Evengoed zou de retorische vraag kunnen worden omgedraaid:

'als zelfs klimaatverandering géén mensenrechtenkwestie is, wat dan nog wel?'¹⁰³

De opwarming van de aarde is immers één van de meest bedreigende problemen van deze tijd. Het lijdt geen twijfel dat bovenmatige opwarming een enorme impact heeft op het leven en welzijn van de ingezetenen van de partijen bij het EVRM. Er zijn tal van rechten gebaseerd op artikelen 2 en 8 EVRM waarvan de schending veel minder erge gevolgen zou hebben dan de schending van het klimaatrecht zoals onderschreven door de Hoge Raad. Als het EVRM bescherming biedt tegen geluidshinder en zwerfhonden, waarom dan niet tegen gevaarlijke zeespiegelstijging en drinkwater tekorten ten gevolge van klimaatverandering?

Kunnen belangenorganisaties met het *Urgenda*-arrest in de hand de Staat nu aanklagen voor andere problemen die ook een ernstige bedreiging vormen voor het welzijn van mens, maatschappij of milieu? In dit kader wordt bijvoorbeeld gewezen op een vuurwerkverbod, het verhogen van de Navo-bijdrage van Nederland of het tegengaan van de plastic soup.¹⁰⁴

Ik denk niet dat de soep zo heet gegeten zal worden. Zoals de Hoge Raad zelf ook benadrukt¹⁰⁵ doet zich in het *Urgenda*-proces een zeer uitzonderlijke combinatie van omstandigheden voor. Om er een aantal te noemen: de Staat is het met *Urgenda* eens over de noodzaak om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en over de hoeveelheid emissiereductie die daar uiteindelijk voor nodig is; Nederland heeft in nationaal en internationaal verband zelfs toezeggingen gedaan voor verdergaande emissiereductie dan nu wordt gevorderd; er is in de internationale gemeenschap en in de klimaatwetenschap grote consensus dat per 2020 een broeikasgasreductie van 25% door ontwikkelde landen minimaal noodzakelijk is en dat het tempo van emissiereductie drastisch omhoog moet; de ingezetenen van Nederland hebben een groot belang bij het realiseren van dat reductiedoel; toch zijn adequate maatregelen achterwege gebleven; dit

terwijl andere landen in een vergelijkbare situatie zich wel inspannen; en naarmate langer wordt gewacht de emissiereductie duurder en ingrijpender worden. Het is vermoedelijk de samenloop van een aantal zeer specifieke omstandigheden geweest, waardoor dit klimaatbevel kon worden toegewezen.

De aansprakelijkheid voor tekortschietend klimaatbeleid is dusdanig atypisch,¹⁰⁶ dat het oordeel van de Hoge Raad – op zichzelf – denk ik niet zal leiden tot overheidsaansprakelijkheid voor allerhande andere gezondheids- of milieugerelateerde kwesties. Dat wil overigens niet zeggen dat belangenorganisaties het niet zullen proberen. Het klimaatproces past namelijk wel in een trend waarin verontruste burgers naar de rechter stappen vanwege vermeend overheidsfalen.¹⁰⁷ Steeds zal per geval moeten worden beoordeeld of de overheid binnen de grenzen van het recht is gebleven, telkens met gepaste aandacht voor de omstandigheden van het geval.

5.4 Klimaatrecht

Ik verwacht dus niet dat het *Urgenda*-arrest zal leiden tot een reeks nieuwe rechterlijke bevelen aan de overheid in verband met andersoortige kwesties. Echter zal het *Urgenda*-arrest ongetwijfeld wél gevolgen hebben voor andere klimaatrechtzaken; het arrest van de Hoge Raad kan worden gezien als een bevestiging dat er voor de rechterlijke macht een taak is weggelegd bij het reguleren van klimaatrisico's. Het klimaatprobleem is voorlopig nog niet opgelost, dus dit zal niet het laatste klimaatproces zijn.

De juridische dimensie van klimaatverandering is echter nog grotendeels onontgonnen gebied, en honderden juristen in binnen- en buitenland zijn er intensief mee aan de slag. Een van de belangrijkste vragen die nog in het verschiet ligt, is in hoeverre ook bedrijven klimaatverplichtingen hebben (die kunnen worden afgedwongen door de

103 In die zin, zie bijvoorbeeld F. Ekaradt e.a., 'Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?', *Sustainability* 2018, 10(8), 2812; <https://doi.org/10.3390/su10082812>, m.n. par. 3, die het beperken van klimaatverandering tot een veilig niveau schetst als een fundamentele voorwaarde voor het benutten van andere basale rechten, en ook voor het voortbestaan van het liberaal democratische systeem als zodanig.

104 Zie o.m. R.J.B. Schutgens, 'Urgenda en de trias; Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675, par. 3; D.J. Elzinga, 'De rechter kan vuurwerk verbieden. Maar willen we dat?', *NRC* 6 januari 2020. Te raadplegen op <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/06/de-rechter-kan-vuurwerk-verbieden-maar-willen-we-dat-a3985858>. Zie voorts de reactie op dit bericht: T.R. Bleeker, K. van den Bos & R. Rijnhout, 'Urgenda-arrest: rechter deed wat hij moest doen', *NRC* 15 januari 2020. Te raadplegen op: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/15/urgenda-arrest-rechter-deed-wat-hij-moest-doen-a3986977>.

105 HR *Urgenda*, r.o. 8.3.4.

106 Wellicht een uitzondering betreft het proces van Milieudefensie en Stichting Adem tegen de Staat inzake de luchtkwaliteit. Het staat wetenschappelijk vast dat een slechte luchtkwaliteit een aanzienlijke impact heeft op de kwaliteit van leven van veel Nederlanders, en de overschrijding van stikstofdioxide en fijnstof kan leiden tot een (vroegtijdige) dood van een grote groep Nederlanders. De schade is naar aard en omvang dan wel minder ernstig dan het geval is bij vergaande klimaatopwarming, maar de schade is wel directer en concreter. De luchtkwaliteit in Nederland voldoet niet aan de vereisten die het WHO eraan stelt. De Staat ontkent dit niet, maar wijst erop dat zijn luchtkwaliteitsbeleid (onderhand) wel voldoet aan de Europese normen, en betoogt dat hij de aan hem toekomende 'margin of appreciation' niet heeft overschreden. Deze zaak heeft op het eerste gezicht veel parallellen met het *Urgenda*-proces, ik vraag me dan ook af of de uitspraak van Hof Den Haag stand zal houden. Hof Den Haag 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915, *NJ* 2019/352.

107 E.R. De Jong, 'Urgenda: rechterlijke risicoregulering als alternatief voor risicoregulering door de overheid?', *NTBR* 2015/46; T.R. Bleeker & R. Stolk, 'Toegang tot de rechter: strategisch procederen in het milieurecht', *M en R* 2018/67; zie voor een voorbeeld van 'Public Interest Litigation' met betrekking tot het woonwagenebeleid: C.M.S. Loven & L.M. Huijbers, 'Woonwagencultuur mag toch blijven; Nederlandse overheid neemt officieel afscheid van het uitsterfbeeld', *NJB* 2018/1998.

rechter).¹⁰⁸ Mogelijk moet de Hoge Raad hier over enkele jaren een antwoord op geven, gelet op het klimaatproces dat Milieudefensie heeft geïnitieerd tegen Shell.¹⁰⁹

Hoe dan ook, de *Urgenda*-uitspraak van de Hoge Raad is dus weliswaar het einde van het *Urgenda*-proces, maar het arrest is een springplank voor een jong functioneel rechtsgebied dat zelfs al een naam mag hebben: klimaatrecht.

108 Zie daaromtrent ook wat Arts en Scheltema schrijven over Human rights due diligence in hun preadvies: K. Arts & M. Scheltema, 'Territorialiteit te boven; Klimaatverandering en mensenrechten', in: *De grenzen voorbij; De actualiteit van territorialiteit en jurisdictie, Handelingen NJV*, 149^e jaargang, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 59-134, m.n. par. 6; en de *Principles on Climate Obligations of Enterprises* van Spier e.a., te raadplegen op www.climateprinciplesforenterprises.org.

109 F.M. Fleurke & J.L. Smeehuijzen, 'Milieudefensie versus Shell; een verkenning', *NJB* 2018/1580.