

Vergaderjaar 2015–2016

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 121

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2016

Op 1 september 2015 bent u geïnformeerd over het besluit van het kabinet om in hoger beroep te gaan tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 24 juni 2015 in de zaak Urgenda/Staat¹. Hierover heeft op 24 september 2015 een debat met uw Kamer plaatsgevonden (Handelingen II 2015/16, nr. 6, items 4 en 7). Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken van het hoger beroep.

De afgelopen periode heeft de landsadvocaat, in opdracht van de Staat, de zogenoemde Memorie van Grieven (MvG) geschreven. Dit betreft het eerste schriftelijke stuk in de procedure van het hoger beroep. Hierin geeft de Staat gedetailleerd en onderbouwd weer op welke onderdelen hij het niet eens is met de uitspraak van de rechtbank. De MvG is op 9 april 2016 aangeboden aan het gerechtshof en aan Urgenda.

In de bijlage treft u de Inleiding van de MvG aan. Dit is een beknopte samenvatting van de MvG en bevat ondermeer de kern van het betoog van de Staat. De volledige MvG is via internet openbaar beschikbaar².

De volgende stap in de procedure is een schriftelijke reactie van Urgenda op de MvG, de zogenoemde Memorie van Antwoord. Deze wordt in het derde kwartaal van 2016 verwacht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 103.

² www.rijksoverheid.nl/klimaatverandering.

De Rechtbank Den Haag (de rechtbank) heeft op 24 juni 2015 uitspraak gedaan in het geding dat door Stichting Urgenda tegen de Staat was aangespannen (het Vonnis). In dit Vonnis heeft de rechtbank geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda, vanwege het klimaatbeleid dat Nederland voert. De rechtbank heeft een rechtsplicht van de Staat aangenomen jegens Stichting Urgenda om eind 2020 de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen met 25% te reduceren ten opzichte van 1990. De Staat is tegen dit Vonnis in hoger beroep gegaan. Deze memorie van grieven bevat de uitgebreide motivering van de bezwaren die de Staat heeft tegen het Vonnis van de rechtbank.

Met Stichting Urgenda is de Staat van mening dat klimaatverandering moet worden aangepakt en dat de uitstoot van broeikasgassen moet worden teruggebracht. De Staat streeft samen met andere landen en organisaties ambitieuze doelen na. Het klimaatbeleid voldoet daarmee aan alle verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit internationale verdragen en het Europese recht op het gebied van klimaatverandering. Als onderdeel van de Europese Unie is de Staat op weg naar een broeikasgasreductie in de EU van 80–95% in 2050. Met de ambitieuze tussendoelstelling van het reduceren van de emissie van broeikasgassen van ten minste 40% in 2030 (t.o.v. 1990) levert de EU op wereldniveau een grote bijdrage aan de uiteindelijke beperking van de temperatuurstijging tot ruim onder de 2 graden Celsius.

Het geschil tussen Stichting Urgenda en de Staat gaat over de vraag of de Staat juridisch verplicht kan worden om voor de eerstkomende jaren tot eind 2020 verder te gaan in de reductie van broeikasgassen dan internationaal is afgesproken en is vastgelegd in Europees recht. De Staat is van oordeel dat hij hiertoe niet verplicht kan worden en bovendien niet onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda.

Uit de internationale klimaatwetenschap volgt dat er meerdere reductiepaden zijn om de temperatuurstijging tot ruim onder de twee graden Celsius te beperken, juist door op nationaal, Europees en wereldwijd niveau aanvullende maatregelen te nemen in de periode 2020–2050. Dit vereist vanzelfsprekend een grote wereldwijde inspanning in deze periode. Om die reden zijn in het akkoord van Parijs afspraken gemaakt over de bijdragen van vrijwel alle landen in de wereld, die periodiek kunnen worden aangepast en aangescherpt zodat de afgesproken doelstelling wordt gerealiseerd.

Een belangrijk argument van de rechtbank is het gevaar dat door klimaatverandering ontstaat. De beleidsmatige koerswijziging die door de rechtbank wordt bevolen – meer reductiemaatregelen op korte termijn – heeft echter alleen betrekking op emissiereductie van broeikasgassen in Nederland. Het «emissie aandeel» van Nederland in de wereld is met 0,35% zeer klein. De reductiekoers in de wereld wordt door nationale maatregelen slechts minimaal beïnvloed. Een modelmatige berekening toont aan dat de extra reductie zoals bevolen door de rechtbank 0.000045 °C minder gemiddelde wereldwijde opwarming tot 2100 tot gevolg zou hebben. Dit effect, dat wegvalt tegen alle onzekerheden die met een dergelijke berekening samenhangen, heeft geen meetbaar effect op het gevaar van klimaatverandering. Daarmee is niet gezegd dat Nederland niet moet bijdragen aan de wereldwijde reductie van broeikasgasemissie, maar wel dat Nederland de koers die in de wereld wordt gevolgd om tot emissiereductie te komen en de prioriteiten die daarbij worden gesteld, niet alleen kan bepalen.

Het Vonnis verhoudt zich slecht tot het Europese kader van doelen voor ETS- en niet-ETS-sectoren. In Nederland geldt het Europese handels-

systeem voor CO₂-rechten (ETS). De ruimte om binnen dit systeem eenzijdig op te treden is beperkt. Als de Nederlandse uitstoot in sectoren die onder het ETS vallen daalt, kan in andere Europese landen meer CO₂ worden uitgestoten (het zgn. *waterbedeffect*). De extra reductie die in Nederland wordt bereikt door uitvoering van het Vonnis zou daardoor deels terug kunnen komen in de vorm van CO₂-uitstoot in andere landen binnen de EU. Uitvoering geven aan het Vonnis doorbreekt dit afgewogen systeem om gezamenlijk en efficiënt, broeikasgasreductie in de EU te bereiken.

Het is nog niet exact bekend wat de broeikasgasreductie die de rechtbank aan de Staat oplegt precies gaat kosten. Dat het om hoge (publieke) kosten gaat staat echter vast. Extra maatregelen in de sfeer van energiebesparing en hernieuwbare energie zijn lastig omdat er al vol wordt ingezet op het volledig uitvoeren van het Energieakkoord. Maatregelen kunnen vaak niet vóór eind 2020 worden geïmplementeerd of leveren in 2020 nog geen maximaal reductie-effect op. Andere maatregelen kunnen alleen in Europese context worden gerealiseerd, omdat reeds Europese regelgeving geldt. Voor de korte termijn moeten daarom relatief dure maatregelen worden getroffen. Het geld dat wordt uitgegeven om op korte termijn resultaat te behalen kan niet worden gebruikt in de periode 2020–2050. Het is van belang om de kosten van extra maatregelen af te wegen tegen het effect op de lange termijn en het maatschappelijk draagvlak voor de te treffen maatregelen. Bovendien moet worden voorkomen dat maatregelen die op korte termijn resultaat opleveren, investeringen vergen die op de lange termijn geen of een negatief effect hebben (het zogenaamde *lock-in effect*). Een voorbeeld van het *lock-in effect* treedt op bij het stimuleren van zuinigere benzinemotoren terwijl op de lange termijn een overgang naar elektromotoren wenselijk is.

Er bestaat geen rechtsplicht van de Staat jegens Stichting Urgenda om de reductie terug te brengen tot het door de rechtbank bevolen niveau. Er is ook geen wetenschappelijke basis voor de conclusie van de rechtbank dat de opgelegde reductie in 2020 noodzakelijk is om de temperatuurstijging tot ruim onder de twee graden Celsius te beperken. De Staat zal, in internationale samenwerking, daadkrachtig optreden in de periode 2020–2030 en verder om klimaatverandering te beperken. De afweging over de keuze voor en fasering van maatregelen moet echter door de Staat worden gedaan. Dit is de aanpak die in het akkoord van Parijs is gekozen. De Staat gaat daarom in hoger beroep.

Redenering van de rechtbank

De rechtbank neemt in haar Vonnis aan dat uit de internationale klimaatwetenschap, gebundeld in de rapporten van het IPCC, een norm kan worden afgeleid van een minimaal noodzakelijke broeikasgasreductie in 2020, om een redelijke kans te behouden op een temperatuurstijging onder de twee graden. Deze norm ligt volgens de rechtbank op minimaal 25% broeikasreductie in 2020 ten opzichte van 1990.

Op basis van deze interpretatie van de rapporten van de IPCC toetst de rechtbank vervolgens of de Staat onrechtmatig handelt jegens Stichting Urgenda. Uitgangspunt voor de rechtbank daarbij is dat er geen rechtstreeks werkende verdragsbepaling is, die de Staat verplicht tot een bepaalde reductie. De rechtbank overweegt wel dat bepalingen uit verdragen, Europese richtlijnen en de Grondwet, van belang zijn bij de invulling van de zorgplicht die de Staat zou hebben jegens Stichting Urgenda.

Aan de hand van de interpretatie van de beschikbare wetenschappelijke informatie en de niet direct werkende bepalingen uit internationaal en Europees recht, komt de rechtbank tot de conclusie dat de Staat niet aan zijn zorgplicht voldoet als de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2020 niet met tenminste 25% ten opzichte van 1990 wordt gereduceerd. Vanwege het grote potentiële gevaar van klimaatverandering en de bepalingen uit verdragen, Europese richtlijnen en de Grondwet ziet de rechtbank geen ruimte voor een beleidskeuze van de Staat.

De rechtbank heeft alleen de vordering van Stichting Urgenda om ten minste 25% reductie te bereiken toegewezen. Alle overige vorderingen van Stichting Urgenda en de vorderingen van de 886 natuurlijke personen, waarvoor Stichting Urgenda tevens optrad, zijn door de rechtbank afgewezen.

Kern van het betoog van de Staat

Het beleid van de Staat is sinds geruime tijd gericht op zowel het voorkomen als beperken van de gevolgen van klimaatverandering. Hierbij staat voorop dat klimaatverandering niet door individuele landen kan worden opgelost. Klimaatverandering is een mondiaal probleem en vraagt om een mondiale aanpak. Daarom heeft de Staat, zowel zelfstandig als in Europees verband, altijd sterk ingezet op ambitieuze internationale samenwerking om klimaatverandering het hoofd te bieden. Dit vergt goede coördinatie en afstemming. De Staat is zijn internationale en Europese afspraken op dit vlak steeds nagekomen en komt deze ook nu na. Op deze manier draagt Nederland bij aan de oplossing van een wereldwijd probleem. Mede door de inzet van Nederland voert de Europese Unie wereldwijd de strijd tegen klimaatverandering aan.

Het belang om in internationaal verband klimaatverandering aan te pakken wordt steeds breder gedeeld. In december 2015 is in Parijs een nieuw klimaatakkoord gesloten. Dit akkoord is wereldwijd positief ontvangen en vormt een robuust raamwerk om de wereldwijde gemiddelde temperatuurstijging ruim onder de twee graden Celsius te houden. Op grond hiervan moet vanaf 2020 elk land elke 5 jaar aangeven welke bijdrage (NDC, National Determined Contribution) hij zal leveren; daaruit blijkt dan hoeveel extra emissiereductie dat land in de daarop volgende periode gaat realiseren. De reducties moeten progressief zijn in de tijd en uiteindelijk optellen tot de afgesproken doelstelling. Met de NDC's die voorafgaand aan het akkoord zijn ingediend is het werk nog niet gedaan. De NDC's zullen voor de periode 2025–2030, en voor de periodes daarna, nog worden aangescherpt om de doelstellingen uit het akkoord van Parijs te realiseren. Het beleid om deze doelen te behalen zal nog verder worden ontwikkeld in de komende jaren. Het klimaatakkoord van Parijs staat voor een ambitieuze aanpak van klimaatverandering en een hernieuwd vertrouwen in internationale coördinatie en samenwerking. De Europese Unie heeft in het kader van het akkoord aangegeven voor 2030 een reductie te willen bereiken van ten minste 40% ten opzichte van 1990. Met dit reductiepercentage loopt de EU ook in de periode 2020–2030 mondiaal voorop als het aankomt op het beperken van broeikasgasemissies.

De Staat heeft de doelen die internationaal zijn afgesproken steeds gehaald. In de periode tot 2012 is 6,4% gereduceerd en door volledige uitvoering van het Energieakkoord komt Nederland in 2020 uit op 21% reductie ten opzichte van 1990. Daarnaast treft de Nederlandse regering adaptatiemaatregelen om Nederland te behoeden voor mogelijke gevaren van klimaatverandering.

Het door de rechtbank opgelegde nationale reductiebevel gaat verder dan wat internationaal is afgesproken en daarmee miskent de rechtbank de internationale dimensie van het klimaatprobleem en de noodzaak voor een internationaal gecoördineerde aanpak van dit probleem. Anders dan de rechtbank stelt, wordt naar de mening van de Staat klimaatverandering effectief aangepakt door internationale samenwerking. De effectiviteit van de internationaal vastgelegde afspraken wordt onderbouwd door analyses van de beschikbare wetenschappelijke inzichten, uitgevoerd door het IPCC. Het zwaartepunt van de te treffen maatregelen ligt bij deze afspraken in de periode 2020–2050. De rechtbank leest de internationale afspraken en de wetenschappelijke IPCC rapporten, naar het oordeel van de Staat, op verschillende manieren verkeerd als daaruit wordt afgeleid dat 25% reductie in 2020 in Nederland noodzakelijk is.

Er zijn natuurlijk alternatieven voor het reductiepad dat internationaal is ingezet. Zo is er bijvoorbeeld lang door Nederland en de Europese Unie aangedrongen op een sterkere reductie voor 2020. Stichting Urgenda bepleit deze aanpak ook nu nog in deze procedure. Internationaal is echter niet voor dit spoor gekozen. Er zijn afspraken gemaakt die uitgaan van 20% reductie in 2020 in Europees verband, waar Nederland aan bijdraagt. Deze aanpak maakt het mogelijk om het tweegradendoel te halen en de Staat heeft zich hier bij aangesloten. Het feit dat eerder, ook door de Staat, is aangedrongen op een sterkere reductie betekent niet dat er daarom sprake zou zijn van een schending van een rechtsplicht jegens Stichting Urgenda om tot een bepaald reductieniveau te komen. Door te kiezen voor het internationaal ingezette pad wordt effectief bescherming geboden tegen gevaarlijke klimaatverandering.

Internationale samenwerking is niet alleen de meest effectieve aanpak van klimaatverandering, het is ook de enig mogelijke aanpak van klimaatverandering. Zoals hierboven gesteld heeft de Nederlandse uitstoot slechts beperkt invloed op de wereldwijde koers van broeikasgasreductie. De uitspraak van de rechtbank heeft daardoor geen meetbaar effect op het gevaar dat ontstaat door klimaatverandering. Bovendien wordt de nationale beperking van broeikasgassen in de ETS-sectoren verminderd door het *waterbedeffect*. Daar staat tegenover dat de kosten van nationale aanvullende reductie aanzienlijk zijn. Dit is met name het geval omdat de rechtbank de Staat slechts een zeer korte periode gunt om aan het reductiebevel te voldoen (tot eind 2020). Dit noodzaakt de Staat om maatregelen te treffen die zeer kostbaar zijn, mogelijk op weinig maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen en op de lange termijn minder effect hebben.

Zoals hiervoor is benadrukt, bestaat er geen rechtsplicht van de Staat jegens Stichting Urgenda om de uitstoot te beperken tot het niveau als aangenomen door de rechtbank. Van belang is dat het ontbreken van een dergelijke rechtsplicht en het ingestelde hoger beroep op geen enkele wijze in de weg staan aan de mogelijkheid voor de politiek om een hoger ambitieniveau aan te houden dan verplicht is. De transitie naar duurzame en CO₂-arme technieken biedt immers ook kansen voor Nederland. Het reeds ingezette Nederlandse beleid voor de niet-ETS sectoren (waaronder het Energieakkoord) heeft dan ook tot gevolg dat structureel meer wordt gereduceerd dan internationaal is afgesproken.

De keuze om verder te gaan dan internationaal is afgesproken, is een politiek vraagstuk over de economische en maatschappelijke ordening van de Nederlandse samenleving. Dergelijke beslissingen worden in het politieke proces gemaakt door democratisch gelegitimeerde vertegenwoordigers en met inbreng en afweging van alle betrokken belangen, waaronder ook de belangen waarvoor Stichting Urgenda opkomt.