

# De Urgenda-uitspraak: geen schending van EU-recht

AV&S 2016/29

**In de Urgenda-uitspraak oordeelde de rechtbank dat de Staat minimaal 25% CO<sub>2</sub>-reductie in 2020 (t.o.v. 1990) moet nastreven. Dit reductiedoel is ambitieuzer dan de Europese CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen. Een aantal auteurs meent daarom dat de uitspraak mogelijk strijdig is met het EU-recht en dat hierover een prejudiciële vraag gesteld had moeten worden. Deze opvatting wordt hier betwist. Ten eerste zijn de betreffende EU-doelstellingen slechts minimumnormen. Daarnaast laat de rechtbank de Staat vrij in het kiezen van de wijzen waarop zij uitvoering wenst te geven aan het vonnis en kan deze uitvoering goed geschieden op een met het EU-recht verenigbare wijze.**

## 1. Kritiek in de literatuur: Urgenda in strijd met het EU-recht

In de Urgenda-zaak oordeelde de rechtbank dat het Nederlandse CO<sub>2</sub>-reductiebeleid, dat slechts zou leiden tot een reductie van 14 tot 17% in 2020 (t.o.v. 1990), onder de maat is.<sup>2</sup> De Nederlandse Staat moet volgens de rechtbank minimaal een CO<sub>2</sub>-reductie van 25% bewerkstelligen teneinde een gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. Inmiddels is er onder juristen een felle discussie losgebarst over de vraag of de rechtbank haar boekje te buiten ging. Een veel gehoorde opvatting is dat de Urgenda-uitspraak op gespannen voet zou staan met het EU-recht.

Onder de zogeheten Emissions Trading Scheme (ETS) Richtlijn is de Europese CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling voor een groot aantal industrieën vastgesteld op 21% (t.o.v. 2005).<sup>3</sup> De Effort Sharing Decision (ESD), die ziet op industrieën die niet onder de ETS-Richtlijn vallen, schrijft slecht een reductie van 16% (t.o.v. 2005) voor.<sup>4</sup> Een opvatting met aanzienlijke steun in de literatuur is dat de rechtbank in haar vonnis indirect de rechtmatigheid van deze EU-doelstellingen heeft getoetst. Deze zienswijze vindt haar oorsprong in een bijdrage van

Thurlings uit 2014 in het AV&S.<sup>5</sup> Daarin betoogt hij dat uit de ETS-richtlijn en de ESD blijkt dat de EU-lidstaten een gezamenlijk reductiebeleid voeren dat – samen met een aantal andere EU-maatregelen – moet leiden tot een Europese CO<sub>2</sub>-reductie van 20% (t.o.v. 1990).<sup>6</sup> Een beoordeling van de rechtmatigheid van de Nederlandse CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling zou impliciet een rechtmatigheidsoordeel van het EU-beleid inhouden. Alleen het Hof van Justitie (HvJ) is bevoegd zich over geldigheidsvragen uit te laten, aldus Thurlings en verscheidene andere auteurs. De rechtbank had hierover dan ook een prejudiciële vraag moeten stellen.<sup>7</sup>

Nadat het Urgenda-vonnis was gewezen, hebben een aantal auteurs deze gedachtelijn verder uitgewerkt. Zo betoogt Peeters dat strengere doelstellingen voor Nederlandse ETS-industrieën ertoe kunnen leiden dat er meer emissierechten (het recht om één ton CO<sub>2</sub> uit te stoten) overblijven voor buitenlandse bedrijven, waardoor het ETS-systeem doorkruist wordt.<sup>8</sup> Daarnaast wijzen Peeters en Eliantonio erop dat het stellen van strengere reductiedoelstellingen door lidstaten mogelijk in strijd is met het loyaliteitsbeginsel. De EU heeft zich internationaal aanvankelijk willen vastleggen op een reductiedoelstelling van 30% bij vergelijkbare reducties van andere landen. Nu die achterwege zijn gebleven, zouden verdergaande reducties van individuele lidstaten dit buitenlandbeleid doorkruisen.<sup>9</sup> Ten slotte betogen Bergkamp en Hanekamp nog dat de Urgenda-uitspraak op gespannen voet staat met de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn<sup>10</sup>, omdat lidstaten daarin niet verplicht worden om op te treden tegen schade veroorzaakt door diffuse vervuiling (zoals het broeikaseffect).<sup>11</sup> Inderdaad ziet die richtlijn niet op dit soort schade (art. 4 lid 5), maar dat brengt ons inziens mee dat de Urgenda-zaak buiten het bereik van deze richtlijn valt en daarmee dus ook niet in strijd kan zijn.

1 Han Somsen is hoogleraar EU-recht aan Tilburg University. Anne de Vries-Stotijn is promovenda bij het Departement Privaatrecht van Tilburg University. Citeerwijze: A. de Vries-Stotijn & H. Somsen, 'De Urgenda-uitspraak: niet in strijd met het EU-recht', *AV&S* 2016/29, afl. 4.  
2 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, AB 2015/336, m.nt. Backes, r.o. 4.26.  
3 Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (*PbEU* 2003, L 275/32). Deze reductiedoelstelling blijkt uit de preambule (overweging 5 en 14) van Richtlijn 2009/29/EG van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (*PbEU* 2009, L 140/63).  
4 Art. 3 lid 1 jo. Annex II Beschikking Nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgasen tot 2020 te voldoen (*PbEU* 2009, L140/136).

5 T.J. Thurlings, 'Aansprakelijkheid en klimaatverandering: de Nederlandse Staat handelt niet onrechtmatig', *AV&S* 2014/19. Zie ook: T. Thurlings, 'The Dutch Climate Case - Some Legal Considerations', 28 november 2015 (te downloaden via: <http://ssrn.com/abstract=2696343>).  
6 Dit totale reductiedoel leidt Thurlings af uit de 'Presidency Conclusions' van de Europese Raad van 2 mei 2007 (7224/1/07 REV1), overweging 32.  
7 Zo ook: K.J. de Graaf & J.H. Jans, 'The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change', *Journal of Environmental Law* 2015, afl. 3, voetnoot 4; L. Bergkamp, 'Het Haagse klimaatvonnis Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', *NJB* 2015/1676, p. 2282; M. Peeters, 'Case Note - Urgenda Foundation and 886 Individuals vs The State of The Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States', *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 2016/25, afl. 1, p. 125; M. Eliantonio, 'The Urgenda case in the EU multi-level governance system', *Milieu en Recht* 2016/35, par. 2.1; L. Bergkamp & J.C. Hanekamp, 'Climate Change Litigation against States: The Perils of Court-made Climate Policies', *European Energy and Environmental Law Review* 2015, afl. 5, p. 112. Backes in zijn noot bij Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, AB 2015/336, punt 3.  
8 Peeters 2016 (n. 7), p. 125 en 127.  
9 Idem, p.126-127; M. Peeters, 'Europees klimaatrecht en nationale beleidsruimte', *NJB* 2014/2109, p. 2924; Eliantonio 2016 (n. 7), par. 3.  
10 Richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, (*PBEU* 2004, L 143/56).  
11 Bergkamp & Hanekamp 2015 (n. 7), p. 112.

## 2. EU-reductienormen zijn minimumnormen

Voornoemde auteurs gaan ons inziens te gemakkelijk voorbij aan het feit dat de genoemde EU-reductiedoelstellingen slechts voorzien in minimumharmonisatie. Minimumharmonisatie, waardoor lidstaten verdergaande doelstellingen mogen nastreven, is uit hoofde van art. 193 Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) een leidend beginsel van het EU-milieurecht. De notie dat lidstaten enkel door die strengere maatregelen ook daadwerkelijk te treffen, daartoe al dan niet aangezet door de rechter, indirect de rechtsgeldigheid van de onderliggende EU-maatregel betwisten, is daarom niet plausibel. Derhalve is in deze zaak, ook indirect, geen sprake van een geldigheidsvraag, zodat de rechtbank met goede reden heeft kunnen besluiten geen prejudiciële vraag te stellen. Daarnaast zijn alleen de hoogste nationale rechters tot het stellen van een uitlegvraag verplicht (art. 267 VWEU).

Zowel de ETS-Richtlijn, ESD en Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn zijn gebaseerd op art. 175 lid 1 VEG (thans art. 192(1) VWEU). Lidstaten kunnen dan op grond van het huidige art. 193 VWEU (ex art. 176 VEG) strengere maatregelen treffen, mits deze verenigbaar zijn met het overige EU-recht en ter kennis van de Commissie gebracht worden.<sup>12</sup> In Urgenda erkende de Staat dat verdergaande maatregelen in de ETS-sector mogelijk zijn.<sup>13</sup> Verder bepalen zowel de ESD (in de preambule) en de Milieusaansprakelijkheidsrichtlijn (art. 16) expliciet dat zij strengere nationale doelstellingen en bepalingen niet beletten.

Uiteraard mag een lidstaat, daaronder begrepen de rechter, niet verordonneren dat, bijvoorbeeld, buitenlands vrachtvervoer aan de grenzen wordt tegengehouden teneinde de binnenlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot te beperken. Een dergelijke milieumaatregel zou een welhaast zeker ongeoorloofde belemmering van het vrij verkeer van goederen en diensten opleveren, en daarmee in strijd zijn met het primaire EU-recht.<sup>14</sup> In de Urgenda-zaak laat de rechter zich echter op geen enkele manier uit over de te treffen maatregelen. De Staat wordt slechts opgedragen om een 25% emissiereductie te realiseren. Hoe de Staat dit doel wenst te bereiken, staat haar – binnen de grenzen van het nationale en Europese recht – volkomen vrij. Over de geoorlooftheid van de door de Staat te nemen maatregelen ter realisering van de strengere Nederlandse CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling kan het HvJ zich überhaupt nog niet uitlaten, omdat hierover nog niet door de Staat is besloten. Het is alleszins mogelijk voor de Staat om uitvoering te geven aan de Urgenda-uitspraak op een wijze die in overeenstemming is met het EU-recht, alleen al omdat legio reductiemaatregelen te bedenken zijn die geheel buiten de werkingssfeer van de ESD en ETS-richtlijn vallen, of die in het geheel niet raken aan het EU-recht. Gedacht kan worden aan het aanleggen van windenergiepar-

ken, het subsidiëren van zonnepanelen, onderaardse CO<sub>2</sub>-opslag en het omlaag – en niet omhoog! – aanpassen van de maximumsnelheid, voorlichtingscampagnes, etc.<sup>15</sup>

Het idee dat het stellen van strengere milieudoelen op zichzelf reeds een schending van EU-recht oplevert, is hierboven al uit hoofde van art. 193 VWEU verworpen. Hierbij komt nog dat de Nederlandse Staat hier tot voor kort net zo over dacht, zoals blijkt uit het feit dat zij tot 2010 zelf een verdergaande reductiedoelstelling nastreefde, net als momenteel het geval is in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland en Zweden.<sup>16</sup> Opvallend is dat dit destijds door niemand werd beschouwd als indirecte kritiek op de EU-doelstellingen. Het lijkt er al met al sterk op dat het echte probleem van de critici gelegen is in het feit dat het in de Urgenda-zaak de rechter – en niet de wetgever – was die zich over de noodzaak van verdergaande maatregelen uitspreekt. De interessante discussie over de trias politica en machtenscheiding, die blijkt geeft van de kennelijk nog altijd gescheiden werelden van het privaat- en bestuursrecht, willen wij hier echter niet aangaan.<sup>17</sup>

Privaatrechtelijk kunnen de EU-doelstellingen overigens wel een rol spelen. Zo zouden het EU-recht in hoger beroep mogelijk richtinggevend kunnen zijn bij de inkleuring van de zorgplicht van de Staat en een vermoeden kunnen oproepen dat die zorgplicht niet verder strekt dan de EU-minima. Daartegenover staan internationale verplichtingen, standaarden en wetenschappelijke kennis die de zorgplicht juist kunnen aanscherpen. Dat de Nederlandse emissies per capita tot de hoogste van de wereld behoren zou daarbij eveneens een rol kunnen spelen.<sup>18</sup>

## 3. Conclusie

Het nastreven van een verdergaande reductiedoelstelling is in overeenstemming met het EU-milieubeleid, dat uit hoofde van art. 193 VWEU slechts voorziet in minimumeisen. Hoewel het EU-recht Nederland niet tot een strengere CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling verplicht, kan zeker niet worden gesteld dat de Europese minimumdoelen het aannemen van verdergaande verplichtingen belemmeren. Het is moeilijk voorstelbaar dat het EU-milieurecht, dat uitdrukking geeft aan een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten en zich specifiek ten doel stelt klimaatverandering tegen te gaan, eraan in de weg zou staan dat lidstaten dit doel met voortvarendheid nastreven.<sup>19</sup> De politieke werkelijkheid dat

<sup>12</sup> De ETS-richtlijn en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn zijn gebaseerd op art. 175 EG (thans art. 192 VWEU), zodat art. 193 VWEU op deze richtlijnen van toepassing is.

<sup>13</sup> Urgenda-uitspraak (n. 2), r.o. 4.80.

<sup>14</sup> Zie ook: F.M. Fleurke & A. de Vries-Stotijn, 'Urgenda: convergentie tussen klimaat en mensenrechten?', *Milieu en Recht* 2016/42, par. 4.

<sup>15</sup> Dat dit soort maatregelen inderdaad niet onder de Effort Sharing Decision of de ETS-richtlijn vallen blijkt ook uit het feit dat zij deels juist onder andere (minimum-harmonisatie) EU-richtlijnen vallen: Richtlijn 2009/28/EG, Richtlijn 2009/31/EG en Richtlijn 2012/27/EU.

<sup>16</sup> In gelijke zin: Urgenda-uitspraak (n. 2), r.o. 2.71-2.72, 4.80 & 4.82.

<sup>17</sup> Zie hierover in kritische zin o.a.: De Graaf & Jans 2015 (n. 7); Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het gerechtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675; L. Bergkamp, 'A Dutch Court's 'Revolutionary' Climate Policy Judgment: The Perversion of Judicial Power, the State's Duties of Care, and Science', *Journal for European Environmental & Planning Law*, afl. 3-4, p. 241-263. Positiever o.a.: R. van Gestel & M. Loth, 'Urgenda: roekeloze rechtspraak of rechtsvinding 3.0?', *NJB* 2015/1849; R. Ortlepp, 'De Urgenda-uitspraak: wetgever en regering onder verscherpt rechterlijk toezicht', *TvT* 2016, afl. 1, p. 29-32.

<sup>18</sup> Urgenda-uitspraak (n. 2), r.o. 4.80.

<sup>19</sup> Art. 191 lid 1 VWEU, vierde liggende streepje.

in een Europese Unie van 28 lidstaten EU-doelen doorgaans niet op het vanuit milieuperspectief vereiste niveau kunnen worden vastgesteld, wordt deels ondervangen door art. 193 VWEU. Waar sprake is van minimumharmonisatie kan een nationale rechter, anders dan in gevallen van volledige harmonisatie, de overheid opdragen gebruik te maken van de mogelijkheid strengere maatregelen te treffen waar dit uit een privaatrechtelijke zorgplicht voortvloeit. Hiermee wordt de rechtsgeldigheid van de EU-maatregel niet betwist, zodat ook geen prejudiciële vraag gesteld hoeft te worden.