

Urgenda vs. Governo Neerlandês: 2-0 para as gerações futuras. Dever de diligência nos termos dos artigos 2.º e 8.º da CEDH. Redução das emissões de gases com efeito de estufa

Tribunal de Recurso de Haia, Divisão de Direito Civil,
Processo n.º 200.178.245/01

Decisão de 9 de outubro de 2018¹, envolvendo O ESTADO DOS PAÍSES BAIXOS (Ministério das Infraestruturas e do Ambiente), sediado em Haia, recorrente no recurso sobre a questão principal (...) contra FUNDAÇÃO URGENDA, estabelecida em Amsterdão, recorrente no recurso subordinado (...).

AVALIAÇÃO DO RECURSO

Introdução ao litígio e enquadramento factual

1. Resumidamente, o recurso neste processo climático diz respeito ao pedido da Urgenda de ordenar ao Estado que atinja um nível de redução das emissões de gases com efeito de estufa até o final de 2020 que seja mais ambicioso do que o previsto.

2. Uma vez que os factos estabelecidos pelo Tribunal Distrital nos pontos 2.1 a 2.78 do acórdão recorrido (a seguir «o acórdão»), não são contestados pelas partes, o Tribunal de Justiça toma-os igualmente como pontos de partida. No entanto, deve-se notar que as partes discordam sobre a ponderação de vários desses factos, e especificamente as conclusões que podem ser tiradas deles. O Tribunal discutirá este assunto mais adiante (...)

3.1. Urgenda (“Agenda Urgente”) é uma plataforma dos cidadãos com membros de vários domínios da sociedade. A plataforma promove o desenvolvimento de planos e medidas para prevenir as alterações climáticas. A Urgenda é uma fundação cuja finalidade, de acordo com seus estatutos, é estimular e acelerar os processos de transição para uma sociedade mais sustentável, começando pelos Países Baixos.

3.2. Desde o início da Revolução Industrial, a humanidade consumiu energia em grande escala. Esta energia foi gerada predominantemente pela combustão de combustíveis fósseis (carvão, petróleo, gás natural). O processo de combustão produz CO₂ (dióxido de carbono), algum do qual é liberado para a atmosfera — e permanece lá por centenas de anos ou mais — e algum do qual é absorvido pelos ecossistemas oceânicos e florestais. Esta capacidade de absorção está a diminuir devido ao desmatamento e ao aumento da temperatura da água do mar.

3.3. O CO₂ é o principal gás com efeito de estufa que, juntamente com outros, retém o calor emitido pela Terra na atmosfera (o chamado efeito de estufa). O efeito de estufa aumenta quanto mais CO₂ é emitido para a atmosfera, o que, por sua vez, exacerba o aquecimento global. É importante notar que o sistema climático

¹ Baseado na tradução inglesa da versão original em neerlandês, única versão autêntica (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2591>)

responde lentamente à emissão de gases do efeito de estufa, o que significa que o efeito de aquecimento total dos gases que são emitidos hoje, só se tornará perceptível daqui a 30 a 40 anos. Há outros gases com efeito de estufa além do CO₂, como o metano, o óxido nitroso e os gases fluorados, que têm um efeito de aquecimento menos pronunciado e se degradam noutras proporções.

3.4. A concentração de gases com efeito de estufa na atmosfera é indicada pela unidade «ppm» (abreviatura de partes por milhão). A abreviatura “ppm CO₂-eq” (partes por milhão de CO₂ equivalente) é usada para indicar a concentração de todos os gases com efeito de estufa combinados, com a quantidade de gases com efeito de estufa que não CO₂, sendo convertida em CO₂ para efeito de cálculo do potencial de aquecimento. Tal como o Tribunal Distrital (no ponto 2.14 do acórdão recorrido), o Tribunal de Justiça deve, a partir de agora, usar a abreviatura «ppm», mesmo que se trate de «ppm CO₂ — eq». (...)

3.5. O nível atual de aquecimento global é de cerca de 1,1°C mais quente do que no início da Revolução Industrial. A concentração atual de gases com efeito de estufa é de aproximadamente 401 ppm. As emissões de CO₂ induzidas pelo Homem continuam em nível global e, nas últimas décadas, as emissões globais de CO₂ aumentaram 2% ao ano, motivo pelo qual o aquecimento global continua inabalável. Tem havido um consenso geral na comunidade científica na área climática e na comunidade mundial, desde há algum tempo, de que o crescimento da temperatura global não deve exceder 2°C. Se a concentração de gases com efeito de estufa não exceder 450 ppm no ano 2100, há uma probabilidade razoável de que este alvo de 2°C seja alcançado. No entanto, nos últimos anos tem-se desenvolvido a perspetiva de que um aumento seguro de temperatura não deveria exceder 1,5°C, o que implica um nível mais baixo de ppm, ou seja, 430 ppm. Com esses pontos de partida em mente, há um espaço limitado (“orçamento”) para as emissões de gases com efeito de estufa e, particularmente, para as emissões de CO₂. Este orçamento é também referido como “orçamento de carbono”, “orçamento de CO₂” ou “orçamento de dióxido de carbono”.

3.6. Decorre do exposto que a comunidade mundial reconhece que algo precisa de ser feito para reduzir a emissão de gases com efeito de estufa e de CO₂ em particular. No entanto, a urgência disso é avaliada de maneira diferente dentro da comunidade global. Neste contexto, vários tratados, acordos e convénios foram elaborados no contexto das Nações Unidas, na UE e pelos Países Baixos, cujos objetivos principais são extensivamente formulados no acórdão recorrido, nos pontos 2.34 a 2.78. O aquecimento global pode ser evitado ou reduzido, garantindo que menos gases com efeito de estufa sejam emitidos na atmosfera. Isso é conhecido como “mitigação”. Além disso, podem ser tomadas medidas para combater as consequências das alterações climáticas, incluindo a construção de diques para proteger áreas baixas. A isso chama-se “adaptação”.

3.7. O Estado apoia o objetivo de reduzir drasticamente as emissões de CO₂ e, eventualmente, acabar com essas emissões por completo. O Conselho Europeu decidiu que a UE deve alcançar uma redução de 20% das emissões de gases com efeito de estufa até 2020, de pelo menos 40% em 2030 e 80-95% em 2050, sempre em relação a 1990. Para os Países Baixos, isto traduz-se numa meta de redução mínima de 16% para o setor não abrangido pelo SECE² e de 21% para o setor SECE até 2020, ver ponto 4.26 do acórdão recorrido e ponto 17 do presente acórdão. Durante a audiência de apelação em primeira instância, o Estado declarou que esperava que ambos os setores tivessem alcançado uma redução de 14% a 17% até 2020, em relação a 1990. No seu mais recente Acordo de Cooperação (2017), o Estado anunciou prosseguir uma redução nacional de emissões de pelo menos 49% em 2030, em relação a 1990. Em 2017, as emissões de CO₂ na Holanda tinham diminuído em 13% em relação a 1990.

3.8. A Urgenda considera que os esforços de redução, pelo menos os que cobrem o período até 2020, não são suficientemente ambiciosos e reivindicam, em primeiro lugar — entre outras coisas — que ao Estado seja dada a ordem de abarcar uma redução de emissões de forma a que o volume acumulado das emissões de gases com efeito de estufa seja reduzido em 40%, ou pelo menos em 25%, até ao final de 2020, em relação a 1990.

² SECE é a abreviatura de Sistema Europeu de Comércio de Emissões.

3.9. Em resumo, o Tribunal Distrital ordenou uma redução de pelo menos 25% a partir do final de 2020 em relação a 1990 e rejeitou todas as outras reivindicações da Urgenda. A Urgenda não apresentou fundamentos de recurso contra a rejeição dos outros pedidos nem contra a rejeição de uma redução superior a 25%. Isto significa que, nestes processos de recurso, uma redução de mais de 25% até 2020 não pode ser concedida e que as outras reivindicações da Urgenda já não estão em disputa. (...)

A reivindicação de Urgenda e sua base (em síntese)

27. Como foi considerado acima nos pontos 3.8 e 3.9, o processo de recurso diz respeito à alegação da Urgenda, aceite pelo Tribunal Distrital, de que o Estado seja condenado a obter uma redução de forma a que o volume acumulado de emissões holandesas de gases com efeito de estufa seja reduzido pelo menos em 25% até ao final de 2020, relativamente ao ano de 1990 (ano de referência de Quioto).

28. A Urgenda concorda em grande Parte com o julgamento do Tribunal. A Urgenda acredita que o Estado está fazendo muito pouco para limitar as emissões de gases com efeito de estufa e que deveria assumir sua responsabilidade. A Urgenda acredita que muito está em jogo (alterações climáticas perigosas) e que, sem uma intervenção rápida, o mundo irá transformar-se num planeta inabitável por uma Parte substancial da população mundial, e que não poderá ou dificilmente voltará a tornar-se habitável devido à inércia do sistema climático. Neste contexto, Urgenda refere-se a publicações autorizadas, principalmente os Relatórios AR4 e AR5 do IPCC, que foram extensivamente explicitados no julgamento.

A Urgenda reconhece que este é um problema global, que o Estado só pode intervir nas emissões do território holandês e que, em termos absolutos, as emissões holandesas são reduzidas e que a redução que reivindicou representa uma gota no oceano à escala global, considerando que o problema climático é uma questão mundial. Por outro lado, a Urgenda continua a argumentar que a Holanda é um país rico e desenvolvido, um país do Anexo I nos termos da Convenção do Clima da ONU, que beneficiou do uso de fontes de energia fóssil desde a Revolução Industrial e continua a lucrar com elas hoje, que a Holanda é um dos países com as maiores emissões *per capita* de gases com efeito de estufa no mundo — principalmente o CO₂ mais perigoso, que perdura por muito tempo na atmosfera — e que a assinatura e ratificação da Convenção do Clima da ONU pelos Países Baixos não deve ser uma mera formalidade. Por razões de equidade, a Convenção estipula que os países desenvolvidos devem assumir a liderança (Artigo 3) a nível nacional. Além disso, a Urgenda salienta que, até 2011, os Países Baixos tinham tomado como ponto de partida o objetivo de redução a 30% até ao final de 2020, formulado autonomamente. Esta medida foi depois reduzida a um objetivo de redução — à escala da UE — de apenas 20% até ao final de 2020, aparentemente devido a um difícil processo político de decisão. No entanto, o Estado não especificou nenhum argumento científico (baseado na ciência climática) para essa redução. Enquanto isso, foi aprovado o Acordo de Paris, no qual os Países Baixos se comprometeram a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, a fim de permanecer bem abaixo do limite de 2°C. Os Países Baixos também expressaram sua intenção de buscar um limite de aquecimento global de 1,5 °C e pediram o fortalecimento dos esforços de redução até 2020. O Estado não pode esquivar-se da sua responsabilidade com o argumento de que em termos absolutos, suas emissões são pequenas. Considerando os principais riscos associados às mudanças climáticas incontroláveis, o dever de cuidado do Estado exige que ele tome medidas imediatamente.

29. Diante de todo o exposto, e particularmente da “procrastinação” do Estado, ou seja, da sua incapacidade de se comprometer com uma maior redução de emissões até o final de 2020, Urgenda é da opinião de que o Estado agiu ilegalmente, porque tal comportamento viola uma conduta social adequada e é contrária ao dever positivo e negativo de cuidado expresso nos Artigos 2 (direito à vida) e 8 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (direito à vida familiar, que também cobre o direito de ser protegido de influências ambientais prejudiciais de uma natureza e um escopo com esta seriedade).

A defesa do Estado (em síntese)

30. O Estado reconhece o problema climático, bem como a necessidade de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa para garantir que o aquecimento global permaneça abaixo de 2 °C. Os Países Baixos

assumiram um sério compromisso neste contexto ao concordar com uma redução mínima de 40% para 2030 e de 80 a 95% para 2050. Além disso, o Estado chegou a concordar com um compromisso nacional de redução para 49% para 2030. Mas os cientistas do clima também concordaram há que diferentes caminhos de redução. Não há necessidade absoluta de reduzir as emissões em 25 a 40% até o final de 2020. A margem de manobra do Estado para a formulação de políticas, após considerar todos os interesses envolvidos, como os da indústria, das finanças, do fornecimento de energia, da saúde, da educação e da defesa, inclui a escolha do caminho de redução mais apropriado. Esta é uma questão política. A *trias politica* proíbe os juizes de tomar tais decisões. O Estado enfatiza que adere a todas as obrigações da convenção e acordos internacionais, e ao mesmo tempo o Estado preocupa-se com efeitos negativos como o “efeito de colchão de água” e a “fuga de carbono” e assinala que as medidas não devem ser tomadas à custa de condições equitativas. Além disso, o Estado está vinculado ao sistema europeu de comércio de emissões e não pode fazer mais do que é permitido no contexto desse sistema. O Estado afirma que é muito relevante que as emissões holandesas sejam menores em termos absolutos e que os Países Baixos não conseguem solucionar sozinhos o problema global das alterações climáticas. O Estado chama particularmente a atenção para a circunstância de que, cientificamente, existem muitas incertezas quanto à gravidade da questão climática e às possíveis soluções. O IPCC também sinalizou inúmeras incertezas. Os cenários de redução (caminhos representativos de concentração — CRCs) têm um enorme espectro — o cenário 450 não é o único cenário possível, e também não cabe ao IPCC tomar decisões sobre os cenários — e, além disso, não são destinados a países individuais, mas sim à comunidade mundial (todos os países juntos). Urgenda também subestima as possibilidades de adaptação.

Por fim, o Estado assinala que, a partir de agora, espera-se que, com base na política atualmente adotada e proposta, uma redução de 19 a 27% seja atingida até ao final de 2020, levando em conta o novo método de cálculo do NEV³, embora isso possa não ser totalmente suficiente para dar cumprimento ao julgamento.

Os fundamentos do Estado no recurso principal e os fundamentos da Urgenda no recurso subordinado

31. O Estado discorda da sentença e interpôs seu recurso dentro do prazo. Com os seus 29 fundamentos de recurso no recurso principal, o Estado pretende submeter o litígio ao Tribunal na sua totalidade.

32. Com o seu recurso subordinado, Urgenda queixa-se da opinião do Tribunal Distrital de que a Urgenda, tendo em conta o artigo 34.º da CEDH, não pode invocar os artigos 2.º e 8.º da mesma Convenção no presente processo.

33. À luz dos fundamentos de recurso de ambas as partes, o Tribunal deve reavaliar o litígio na sua totalidade, com a ressalva de que, como foi acima referido, o Tribunal não pode permitir uma redução superior a 25% até 2020.

Avaliação:

Artigos 2.º e 8.º da CEDH e o fundamento de inadmissibilidade parcial do Estado

34. O Tribunal deve avaliar em primeiro lugar o fundamento de recurso da Urgenda no recurso subordinado. Juntamente com isso, o Tribunal considerará também a alegação do Estado de inadmissibilidade da Urgenda, explicada no fundamento do recurso 1 no recurso sobre a questão principal, na medida em que a Urgenda também age em nome de indivíduos e gerações futuras fora dos Países Baixos. Ambas as questões estão relacionadas, na medida em que a sua avaliação se baseia em regulamentos de natureza

3 *Nationale Energieverkenning* ou Perspetiva Nacional de Energia, é um relatório anual elaborado pelo Centro de Investigação Energética, a Agência de Avaliação Ambiental, o Gabinete Central de Estatística e a Agência Empresarial dos Países Baixos.

predominantemente processual, nomeadamente o artigo 34.º da CEDH e o artigo 3.º da secção 305-A do Código Civil neerlandês, respetivamente.

35. Tal como o Estado, o Tribunal Distrital baseou-se no artigo 34.º da CEDH, segundo o qual a Urgenda não pode invocar diretamente os artigos 2.º e 8.º da CEDH. Ao fazê-lo, o Tribunal Distrital não reconhece que o artigo 34.º da CEDH (apenas) diz respeito ao acesso ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). Como é evidente neste artigo, cidadãos, ONGs e grupos de indivíduos têm acesso ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em Estrasburgo — na medida em que alegam violação dos seus direitos consagrados na CEDH. O TEDH explicou este artigo da seguinte forma (resumidamente): as «ações de interesse público» não são permitidas e apenas o requerente cujo interesse foi afetado tem acesso ao TEDH. O TEDH não deu uma resposta definitiva sobre o acesso aos tribunais holandeses. Isso não é possível, pois isso está dentro do escopo de competência dos juízes holandeses. Isto significa que o artigo 34.º da CEDH não pode servir de base para impedir a Urgenda de recorrer aos artigos 2.º e 8.º da CEDH no presente processo.

36. A lei holandesa é decisiva para determinar o acesso aos tribunais holandeses — no caso da Urgenda, neste processo, o Livro 3, Secção 305a do Código Civil Holandês em particular, que prevê ações coletivas de grupos de interesse. Como os indivíduos que se enquadram na jurisdição do Estado podem invocar os Artigos 2.º e 8.º da CEDH em juízo, os quais têm efeito direto, a Urgenda também pode fazê-lo em seu nome, de acordo com o Livro 3, Secção 305a do Código Civil Holandês. O fundamento da Urgenda no recurso subordinado é, portanto, bem fundamentado.

37. Não é contestada entre as partes que seja admissível a reivindicação da Urgenda, na medida em que atue em nome da atual geração de cidadãos holandeses contra a emissão de gases com efeito de estufa no território holandês. No entanto, o Estado argumentou, tal como foi entendido pelo Tribunal, que a Urgenda não pode agir em nome de futuras gerações de nacionais holandeses nem de gerações atuais e futuras de estrangeiros. O Estado não tem interesse neste fundamento, porque o pedido da Urgenda já é admissível, na medida em que a Urgenda age em nome dos interesses da atual geração de cidadãos holandeses e indivíduos sujeitos à jurisdição do Estado, na aceção do artigo 1.º da CEDH. Afinal, é sem dúvida plausível que a atual geração de cidadãos holandeses, em particular, mas não se limitando aos indivíduos mais jovens deste grupo, terão que lidar com os efeitos adversos das alterações climáticas durante sua vida se as emissões globais de gases com efeito de estufa não forem adequadamente reduzidas. Portanto, o Tribunal não tem que considerar as questões levantadas pelo Estado quanto a este fundamento.

38. O Tribunal considera ainda que a Urgenda tem interesse suficiente no seu pedido. Ao contrário do que o Estado argumentou nas suas alegações orais, o interesse da Urgenda ficou suficientemente claro nas suas afirmações, amplamente explicadas, de que existe uma ameaça real de alteração climáticas perigosas, não apenas hoje, mas certamente também no futuro próximo. Não há necessidade de a Urgenda comprovar antecipadamente essas afirmações para dar início ao processo, se essa fosse a argumentação do Estado. A defesa do Estado de que o processo também envolve indivíduos que podem não querer ser representados pela Urgenda é refutada pela seguinte citação da história legislativa do Livro 3, Secção 305a do Código Civil Holandês, na qual o legislador especificamente reconheceu essa questão. (*Parliamentary Papers* II, 1991/92, 22 486, no.3, p. 22): “Os interesses que são adequados para um agrupamento numa ação de classe podem ser interesses financeiros, mas também interesses mais idealistas. Uma ação coletiva pode proteger interesses que afetam diretamente as pessoas, ou que as pessoas queiram defender por uma convicção específica. No caso de interesses idealistas, é irrelevante se cada membro da sociedade atribui o mesmo valor a esses interesses. É até possível que os interesses que se buscam proteger no processo conflitem com as ideias e opiniões de outros grupos da sociedade. Isso por si só não deve atrapalhar uma ação de classe. (...) Não tem que dizer respeito aos interesses de um grupo claramente definido de pessoas. Pode também dizer respeito aos interesses de um grupo indeterminável e muito grande de indivíduos (...)”.

Avaliação: A alegada ilegalidade

39. A Urgenda baseou a sua afirmação, de que o Estado agiu ilegalmente contra ela, no Livro 6, Secção 162, do Código Civil Holandês e nos Artigos 2.º e 8.º da CEDH. O Tribunal avaliará em primeiro lugar esta alegação.

Artigos 2.º e 8.º da CEDH

40. O interesse protegido pelo artigo 2.º da CEDH é o direito à vida, que inclui situações relacionadas com o ambiente que afetem ou ameacem afetar o direito à vida. O Artigo 8.º da CEDH protege o direito à vida privada, vida familiar, casa e correspondência. O artigo 8.º da CEDH também pode aplicar-se em situações relacionadas com o ambiente. Este último caso é relevante se (1) um ato ou omissão tiver um efeito adverso na vida doméstica e/ou privada de um cidadão e (2) se esse efeito adverso tiver atingido um certo nível mínimo de severidade.

41. Nos termos dos artigos 2.º e 8.º da CEDH, o governo tem obrigações positivas e negativas relativamente aos interesses protegidos por esses artigos, incluindo a obrigação positiva de tomar medidas concretas para impedir uma futura violação desses interesses (em resumo: um dever de cuidado). Considera-se que existe uma infração futura de um ou mais destes interesses se o interesse em questão ainda não tiver sido afetado, mas corre o risco de ser afetado em resultado de um ato/atividade ou evento natural. No que respeita à violação iminente de um interesse protegido pelo artigo 8.º da CEDH, é necessário que a infração concreta exceda o nível mínimo de gravidade (ver, entre outros exemplos, Önerildiz/Turquia (TEDH 30 de Novembro de 2004, n.º 48939/99), Budayeva et al./Rússia (TEDH, 20 de março de 2008, nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02), Kolyadenko et al./Rússia (ECtHR, 28 de fevereiro de 2012, n. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05) e Fadeyeva/Rússia (TEDH 9 de junho de 2005, no 55723/00).

42. No que diz respeito à obrigação positiva de tomar medidas concretas para prevenir futuras infrações — que, segundo a alegação é aplicável aqui — o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que os artigos 2.º e 8.º da CEDH devem ser explicados de forma a não colocar um “ónus impossível ou desproporcional” sobre o governo. Esta limitação geral da obrigação positiva foi concretizada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ao decidir que o governo apenas tem de tomar medidas concretas que sejam razoáveis e para as quais seja autorizado no caso de um ameaça iminente, que o governo conhecia ou devia conhecer. A natureza (iminente) da infração é relevante neste contexto. Uma proteção eficaz exige que a infração seja evitada, tanto quanto possível, através da intervenção precoce do governo. O governo tem uma “ampla margem de apreciação” na escolha de suas medidas.

43. Em suma, o Estado tem a obrigação positiva de proteger a vida dos cidadãos sob sua jurisdição ao abrigo do artigo 2.º da CEDH, na medida em que o artigo 8.º da CEDH cria a obrigação de proteger o direito à vida doméstica e privada. Esta obrigação aplica-se a todas as atividades, públicas e não públicas, que possam pôr em perigo os direitos protegidos nestes artigos e, certamente, em face de atividades industriais que, pela sua própria natureza, são perigosas. Se o governo sabe que existe uma ameaça real e iminente, o Estado deve tomar medidas cautelares para evitar a infração, tanto quanto possível. Em vista disso, o Tribunal avaliará os perigos climáticos afirmados (iminentes).

Alterações climáticas perigosas? Severidade da situação.

44. O Tribunal toma como ponto de partida os factos e circunstâncias, alguns dos quais detalhados acima, estabelecidos no processo. Por uma questão de clareza, o Tribunal lista os elementos mais importantes em seguida:

- Existe uma ligação direta e linear entre as emissões antrópicas de gases com efeito de estufa, parcialmente causadas pela combustão de combustíveis fósseis, e o aquecimento global. O CO₂ emitido permanece na atmosfera por centenas de anos, se não mais.
- Desde tempos pré-industriais, a Terra aqueceu cerca de 1,1.º C. Entre 1850 e 1980, o nível de aquecimento global foi de cerca de 0,4.º C. Desde então, e em menos de 40 anos, a Terra aqueceu mais 0,7.º C, atingindo o nível atual de 1.1.º C (veja-se o diagrama ‘Aquecimento Global 1880-2017 (NASA)’, o terceiro slide apresentado por Urgenda durante suas alegações orais). Espera-se que este aquecimento global acelere ainda mais, principalmente porque os gases com efeito de estufa emitidos atingem seu efeito de aquecimento completo somente após 30 ou 40 anos.

- Se a Terra aquecer a uma temperatura substancialmente superior a 2.° C, isto causará mais inundações devido ao aumento do nível do mar, estresse térmico devido a períodos mais intensos e longos de calor, aumentando a prevalência de doenças respiratórias devido à pior qualidade do ar, secas (acompanhadas de incêndios florestais), aumento da disseminação de doenças infecciosas e inundações severas como resultado de fortes chuvas, interrupção na produção de alimentos e abastecimento de água potável: os ecossistemas, a flora e a fauna também serão afetados devido à perda de biodiversidade. O Estado não conseguiu contestar as afirmações de Urgenda (na argumentação) em relação a essas questões, nem contestou a afirmação de Urgenda de que uma política climática inadequada na segunda metade deste século levará a centenas de milhares de vítimas somente na Europa Ocidental.
- À medida que o aquecimento global continua, não é só a gravidade de suas consequências que aumentará. A acumulação de CO₂ na atmosfera pode fazer com que o processo de alterações climáticas alcance um «ponto de inflexão», o que pode resultar em uma mudança climática abrupta, para a qual nem a humanidade nem a natureza podem se preparar adequadamente. O risco de atingir tais “pontos de inflexão” aumenta “a uma taxa de crescimento” com um aumento de temperatura entre 1 e 2.° C (Relatório AR5 p. 72).
- À escala global, as emissões de gases com efeito de estufa continuam a aumentar. Veja-se, entre outras coisas, o slide 2 mostrado pela Urgenda durante as alegações orais: Base de Dados Europeia para Pesquisa Atmosférica Global (EDGAR) 2017, “Emissões globais de gases com efeito de estufa, por tipo de gás e fontes, incluindo LULUCF”.
- As emissões de CO₂ na Holanda também permanecem tão altas como antes. O ligeiro declínio nas emissões de gases com efeito de estufa nos Países Baixos só pode ser atribuído à diminuição das emissões de outros gases menos prejudiciais com efeito de estufa (ver slide 16, apresentado pela Urgenda nas suas alegações orais). O CO₂ é o principal gás com efeito de estufa e é responsável por 85% de todas as emissões de gases com efeito de estufa nos Países Baixos.
- Mesmo entre as partes há um consenso de que o aumento da temperatura global deve pelo menos ser mantido bem abaixo de 2.° C, enquanto um aumento “seguro” da temperatura não deve exceder 1,5.° C, cada um em relação aos níveis pré-industriais.
- Para alcançar a meta de 2.° C, a concentração de gases com efeito de estufa na atmosfera não pode exceder 450 ppm. Para alcançar a meta de 1,5.° C (conforme estabelecido no Acordo de Paris), a concentração global de gases com efeito de estufa deve ser substancialmente menor, ou seja, menos de 430 ppm. A concentração atual é de cerca de 401 ppm. Isso significa que a concentração de gases com efeito de estufa na atmosfera só pode aumentar ligeiramente. As chances de atingir a meta de 1,5.° C são agora pequenas. Manter o aquecimento global bem abaixo do 2.° C, objetivo ao qual os Países Baixos também se comprometeram com a assinatura do Acordo de Paris, exigirá um esforço considerável.
- Quanto mais tempo demorar para alcançar a redução de emissões necessária, maior será a quantidade total de CO₂ emitido e mais cedo o orçamento de carbono restante terá sido esgotado (ver também o ponto 4.32 do acórdão recorrido e os diagramas nele contidos).

45. Como é evidente do que precede, o Tribunal considera adequado falar de uma ameaça real de alterações climáticas perigosas, que resultam no grave risco de a atual geração de cidadãos ser confrontada com a perda de vidas e/ou uma perturbação da vida familiar. Como foi considerado pelo Tribunal, resulta dos artigos 2.° e 8.° da CEDH que o Estado tem o dever de proteção contra esta ameaça real.

O Estado está a agir ilegalmente ao não reduzir em pelo menos 25% até ao final de 2020?

46. O objetivo final é claro e não é contestado entre as partes. Até o ano 2100, as emissões globais de gases com efeito de estufa devem ter cessado por completo. As partes também não têm opiniões divergentes quanto à meta intermédia exigida, de redução de 80-95% em relação a 1990 até 2050. E Urgenda endossa a meta de redução de 49% em relação a 1990 até 2030, conforme estabelecido pelo governo. A disputa entre

as partes concentra-se na questão de saber se o Estado pode ser obrigado a obter uma redução de, pelo menos, 25% em relação a 1990 até ao final de 2020. A Urgenda é da opinião que tal redução é necessária para proteger os cidadãos dos Países Baixos contra as ameaças reais e iminentes de alterações climáticas. Mas o Estado não se quer comprometer com mais de 20% de redução em relação a 1990 até 2020, conforme acordado no nível da UE. É preciso examinar se o Estado está agindo ilegalmente contra a Urgenda, não reduzindo em pelo menos 25% até o final de 2020, apesar das ameaças reais e iminentes mencionadas acima. As seguintes considerações são relevantes neste contexto.

47. Em primeiro lugar, o Tribunal toma como ponto de partida que a emissão de todos os gases com efeito de estufa combinados nos Países Baixos diminuiu 13%, em relação a 1990, em 2017. Mesmo que não tenha sido utilizado o novo método de cálculo (veja-se o ponto 21 desta decisão), um esforço significativo terá de ser feito entre hoje e 2030 para alcançar a meta de 49% em 2030; muito mais esforços do que os esforços limitados que a Holanda empreendeu até agora. Também é um facto estabelecido que é desejável começar os esforços de redução o mais cedo possível, a fim de limitar as emissões totais neste período. Atrasar a redução levará a maiores riscos para o clima. Afinal, um atraso permitiria que as emissões de gases com efeito de estufa continuassem nesse meio tempo; gases com efeito de estufa que permanecem na atmosfera durante muito tempo e contribuem ainda mais para o aquecimento global. Neste contexto, o Tribunal gostaria de salientar as advertências emitidas pelo PNUA, citadas nos pontos 2.29 a 2.31 do acórdão. Veja-se também o relatório do PBL ⁴ de 9 de outubro de 2017 (Anexo 77 do Estado) p. 60, onde o PBL observa que o alcançar das metas climáticas do Acordo de Paris não depende necessariamente da obtenção de um nível baixo de emissões em 2050, mas antes de atingir emissões cumulativas particularmente baixas, considerando o facto de que cada megatonelada de CO₂ emitido na atmosfera contribui a curto prazo para o aquecimento global. Uma distribuição uniforme dos esforços de redução ao longo do período até 2030 significaria que o Estado deveria alcançar uma redução substancialmente maior do que 20% em 2020. Uma distribuição uniforme é também o ponto de partida do Estado para a sua meta de redução de 49% até 2030, que foi derivada de forma linear da meta de 95% para 2050. Extrapolando para o presente, isso resultaria em 28% redução até 2020, como confirmado pelo Estado na resposta às perguntas do Tribunal.

48. No Relatório AR4, o IPCC concluiu que um nível de concentração não superior a 450 ppm em 2100 é admissível para manter a meta de 2° C ao alcance. O IPCC concluiu então, após uma análise dos vários cenários de redução (no Quadro 13.7), que, para atingir este nível de concentração, as emissões totais de gases com efeito de estufa em 2020 dos países do Anexo I, dos quais os Países Baixos são parte, devem ser 25 a 40% menor que os níveis de 1990. No Relatório AR5, o IPCC também assume que um nível de concentração de 450 ppm não pode ser excedido para atingir a meta de 2° C.

49. O Estado argumentou que, no Relatório AR5, são apresentadas várias vias de redução de emissões através das quais essa meta pode ser alcançada. Com base nisso, o Estado é de opinião que o Tribunal Distrital errou ao tomar uma redução de 25 a 40% até 2020, como mencionado no Relatório AR4, como ponto de partida.

O Tribunal não endossa a posição do Estado nesse sentido. Como já foi referido pelo Tribunal (ver o ponto 12), 87% dos cenários apresentados no Relatório AR5 baseiam-se na existência de emissões negativas. No relatório do Conselho Consultivo Científico das Academias Europeias (“Tecnologias de emissões negativas: Que papel têm no alcançar dos objetivos do Acordo de Paris?” ⁵), apresentado pela Urgenda como Anexo 164, observa-se o seguinte sobre as emissões negativas: “(...) Concluímos que essas tecnologias [Tecnologias de emissões negativas, ou TNEs] oferecem apenas um potencial limitado, em termos realistas, para remover o carbono da atmosfera e não na escala prevista em alguns cenários climáticos (...)” (p. 1) “ A Figura 1 mostra não apenas as

4 Agência Holandesa para a avaliação ambiental.

5 European Academies Science Advisory Council, *Negative emission technologies: What role in meeting Paris Agreement targets?*, Fevereiro de 2018, (disponível em https://unfccc.int/sites/default/files/resource/28_EASAC%20Report%20on%20Negative%20Emission%20Technologies.pdf).

reduções drásticas necessárias, mas também que permanece o desafio de reduzir as fontes que são particularmente difíceis de evitar (incluindo o transporte aéreo e marítimo e as emissões continuadas da agricultura). Muitos cenários, para alcançar as metas do Acordo de Paris, tiveram de criar a hipótese de que haverá tecnologias futuras capazes de remover o CO₂ da atmosfera” (p. 5).

“(…) A inclusão de CDR (tecnologias de remoção de CO₂ da atmosfera) em cenários, é meramente uma projeção do que aconteceria se tais tecnologias existissem. Isso não significa que tais tecnologias estejam disponíveis ou funcionem nos níveis assumidos nos cálculos do cenário. Como tal, é fácil interpretar mal esses cenários como se incluíssem algum juízo sobre a probabilidade de tais tecnologias estarem disponíveis no futuro” (p. 5).

O Estado não contestou isso, não fornecendo provas adequadas. Por conseguinte, o Tribunal considera que a opção de retirar CO₂ da atmosfera com determinadas tecnologias no futuro é altamente incerta e que os cenários climáticos baseados nessas tecnologias não são muito realistas, tendo em conta o estado atual das coisas. O Relatório AR5 parece, portanto, ter apresentado uma imagem demasiado cor-de-rosa, e não se pode presumir que os “múltiplos caminhos de mitigação” listados pelo IPCC no Relatório AR5 (p. 20) possam levar ao alvo de 2.º C. Além disso, conforme afirmado pela Urgenda e não contestado pelo Estado na sua argumentação, é plausível que nenhuma percentagem de redução a partir de 2020 tenha sido incluído no Relatório AR5, porque em 2014 o foco do IPCC era sobre metas para 2030. Nesse aspeto também, o relatório não dá motivos para supor que o cenário de redução no Relatório AR4, que não leva em conta as emissões negativas, seja superado e que hoje uma redução de menos de 25 a 40% até 2020 seja suficiente para atingir a meta de 2.º C. A fim de avaliar se o Estado cumpriu seu dever de cuidado, o Tribunal deve tomar como ponto de partida que uma redução de 25% a 40% em 2020 é necessária para atingir a meta de 2.º C.

50. Aliás, o cenário 450 oferece apenas uma chance de mais de 50% (mais provável do que não) de atingir o alvo de 2.º C. Permanece, também com este cenário, o risco real de que esta meta não possa ser alcançada. Também deve ser notado aqui que a ciência do clima reconheceu, entretanto, que um aumento de temperatura seguro é de 1,5.º C em vez de 2.º C. Este consenso também foi expresso no Acordo de Paris, no qual foi acordado que o aquecimento global deve ser limitado a um valor bem abaixo de 2.º C, com o objetivo de 1,5.º C. O nível de ppm correspondente ao último alvo é 430, que é inferior ao nível de 450 ppm do alvo de 2.º C. O cenário dos 450 e a necessidade identificada de reduzir as emissões de CO₂ em 25 a 40% até 2020 não são, portanto, pontos de partida excessivamente pessimistas ao estabelecer o dever de cuidado do Estado.

51. O Estado sabe da meta de redução de 25 a 40% há muito tempo. O relatório do IPCC, que afirma que essa redução até ao final de 2020 é necessária para atingir a meta de 2.º C (Relatório AR4), data de 2007. Desde então, praticamente todas as COPs (em Bali, Cancun, Durban, Doha e Varsóvia) se referiram para este padrão de 25-40% e os países do Anexo I foram encorajados a alinhar as suas metas de redução em conformidade. Isso pode não ter estabelecido um *standard* jurídico com efeito direto, mas o Tribunal acredita que confirma o facto de que pelo menos uma redução de 25 a 40% das emissões de CO₂ a partir de 2020 é necessária para evitar alterações climáticas perigosas.

52. Por último, é pertinente notar que, até 2011, os Países Baixos tinham adotado como objetivo próprio uma redução de 30% em 2020 (ver ponto 19 desta decisão). Isto foi evidenciado pela carta do Ministro da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente de 12 de outubro de 2009, porque era necessária uma redução de 25 a 40% para “manter o país num rumo credível de forma a manter o objetivo de 2 graus ao alcance”. Nenhuma outra conclusão pode ser retirada que não seja de que o próprio Estado estava convencido de que um cenário de redução menor até 2020 não era viável. A meta de redução holandesa para 2020 foi subsequentemente ajustada para baixo. Mas uma fundamentação baseada na ciência climática nunca foi dada, embora seja um facto estabelecido que o adiamento das reduções temporárias causará emissões contínuas de CO₂, o que, por sua vez, contribui ainda mais para o aquecimento global. Mais especificamente, o Estado não apresentou as razões pelas quais uma redução de apenas 20% até 2020 (a nível da UE) deve ser considerada credível, por exemplo, apresentando um cenário que comprove como — em sintonia com os esforços de outros países — a redução adiada, atualmente proposta, ainda pode levar a atingir a meta de 2.º C. A própria UE também considerou uma redução de 30% para 2030 necessária para prevenir uma alteração climática perigosa (ver o ponto 17 desta decisão).

53. O Tribunal é de opinião que uma obrigação de redução de pelo menos 25% até ao final de 2020, conforme ordenado pelo Tribunal Distrital, está alinhada com o dever de cuidado do Estado. No entanto, o Estado apresentou vários argumentos — quase todos resumidos no ponto 30 desta decisão —, segundo os quais, no entanto, não é obrigado a adotar outras medidas de redução além daquelas que propõe atualmente. Na medida em que estes argumentos não foram discutidos acima, o Tribunal passará a avaliá-los.

Defesa do Estado

54. O argumento do Estado, de que o sistema ETS⁶ impede que os Países Baixos adotem medidas para reduzir ainda mais as emissões de CO₂ não colhe. O ponto de partida é que o artigo 193.º do TFUE estabelece que as medidas de proteção adotadas ao abrigo do artigo 192.º do TFUE não impedem um Estado-Membro de manter e adotar medidas de proteção mais ambiciosas, desde que essas medidas estejam em conformidade com os Tratados. Isto significa que são permitidas medidas que reduzem as emissões de CO₂ além das decorrentes do RCLE, desde que essas medidas não interfiram de forma inaceitável no funcionamento do sistema do RCLE. Este facto não é plausível e o Estado não fundamentou essa alegação.

55. Segundo o Estado, um “efeito de colchão de água” ocorrerá se os Países Baixos adotarem uma medida que reduza as emissões de gases com efeito de estufa que se enquadram no sistema ETS. O Estado argumenta que isso ocorrerá porque o limite de emissões estabelecido para o setor ETS se aplica à UE como um todo. A redução das emissões nos Países Baixos cria espaço para aumento das emissões noutros países da UE. Portanto, de acordo com a argumentação do Estado, as medidas nacionais para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa no âmbito do ETS são inúteis.

56. Este argumento pressupõe erradamente que outros Estados-Membros da UE farão o máximo uso da alocação de emissões disponível ao abrigo do sistema ETS. Porém, tal como os Países Baixos, os outros Estados-Membros da UE têm a responsabilidade individual de limitar as emissões de CO₂ tanto quanto possível. Não se pode pressupor antecipadamente que outros Estados-Membros tomem medidas menos abrangentes do que os Países Baixos. Pelo contrário, em comparação com Estados-Membros como a Alemanha, o Reino Unido, a Dinamarca, a Suécia e a França, os esforços de redução dos Países Baixos estão muito atrasados. Além disso, a Urgenda argumentou, apoiado em fundamentação e pela apresentação de vários relatórios, incluindo um relatório do Conselho Dinamarquês sobre Alterações Climáticas (Anexo U131), que é impossível que ocorra um “efeito de colchão de água” antes de 2050 devido ao excedente de licenças ETS e ao efeito amortecedor ao longo do tempo da ‘reserva de estabilidade do mercado’. O Estado não forneceu argumentos para contestar esses relatórios.

57. O Estado também apontou o risco de “fuga de carbono”, que o Estado entende ser o risco de que as empresas transfiram sua produção para outros países com obrigações menos rigorosas de redução de gases com efeito de estufa. O Estado não conseguiu provar que esse risco realmente ocorrerá se os Países Baixos aumentarem seus esforços para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa antes de 2020. O mesmo se aplica à afirmação do Estado de que reduções de emissão mais ambiciosas minarão as condições equitativas de concorrência para empresas holandesas. O Estado deveria ter fundamentado essas afirmações, especialmente considerando que outros Estados-Membros da UE estão a adotar uma política climática mais rigorosa (ver o ponto 26). Além disso, à luz, entre outras coisas, do artigo 193 do TFUE, é difícil prever, sem mais fundamentação, que a não manutenção de condições equitativas para as empresas neerlandesas constitua uma violação de uma norma jurídica específica.

58. Neste contexto, vale a pena notar que o próprio Estado se comprometeu a reduzir as emissões em 49% em 2030, ou seja, numa percentagem superior à que a UE cometeu, para a qual estes argumentos aparentemente não são decisivos.

59. O Estado também argumentou que a adaptação e a mitigação são estratégias complementares para limitar os riscos das alterações climáticas e que a Urgenda não conseguiu avaliar as medidas de adaptação que o Estado adotou ou irá desenvolver. Este argumento também é aceite. Embora seja verdade que as consequências das alterações climáticas possam ser atenuadas pela adaptação, não ficou claro nem é plausível que as

⁶ European Trading System ou sistema europeu de comércio de licenças de emissões.

consequências potencialmente desastrosas do aquecimento global excessivo possam ser adequadamente prevenidas com a adaptação. Assim, embora seja certamente lógico que o Estado também adota medidas de adaptação, isso não elimina a sua obrigação de reduzir as emissões de CO₂ mais rapidamente do que o planejado.

60. O Estado alegou ainda que a percentagem de redução de emissões de 25 a 40% em 2020 se destina aos países do Anexo I como um todo, e que essa percentagem não pode, portanto, ser tomada como ponto de partida para a redução de emissões que, a nível individual, um país como a Holanda deveria alcançar. O Estado não conseguiu fundamentar por que é que uma percentagem mais baixa de redução de emissões se deveria aplicar aos Países Baixos, diferente daquela que se aplica aos países do Anexo I como um todo. Isso não é óbvio, considerando uma distribuição proporcional ao PIB *per capita*, que, entre outras coisas, foi tomada como ponto de partida na Decisão de Partilha de Esforços da UE para distribuir as reduções de emissões da UE entre os Estados-Membros. Há razões para acreditar que os Países Baixos têm um dos maiores PIB *per capita* dos países do Anexo I e, de qualquer modo, estão muito acima da média desses países. Isto também é evidente no Anexo II da Decisão relativa à Partilha de Esforços, em que os Países Baixos recebem uma percentagem de redução (16% em relação a 2005) que se encontra entre as mais elevadas dos Estados-Membros da UE. Portanto, é razoável supor que o que se aplica aos países do Anexo I como um todo deve, pelo menos, aplicar-se também aos Países Baixos.

61. O Estado também defendeu que as emissões holandesas de gases com efeito de estufa, em termos absolutos e comparados com as emissões globais, são mínimas, que o Estado não pode resolver o problema sozinho, que a comunidade mundial deve cooperar, que o Estado não pode ser considerado como Parte responsável/causador («autor principal»), mas como Parte lesadora secundária («autor da infração secundária»), e isto diz respeito a decisões complexas, muito dependentes das negociações.

62. Esses argumentos não justificam a ausência de ações reais mais ambiciosas. O Tribunal também reconhece que este é um problema global e que o Estado não o pode resolver sozinho. No entanto, isso não dispensa o Estado da sua obrigação de tomar medidas no seu território, dentro das suas capacidades e de, em conjunto com os esforços de outros estados, oferecer proteção contra os riscos de alterações climáticas perigosas.

63. O princípio da precaução, princípio geralmente aceite no direito internacional, incluído na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e confirmado na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (Tatar/Roménia, TEDH 27 de janeiro de 2009, n.º 67021 / 01, secção 120), impede o Estado de alegar que deve levar em conta as incertezas das alterações do clima e outras incertezas (por exemplo, no fundamento de recurso 8). Essas incertezas poderiam, afinal, implicar que, devido à ocorrência de um “ponto de inflexão”, por exemplo, a situação poderia tornar-se muito pior do que o previsto atualmente. Não há, portanto, certeza científica absoluta quanto à eficácia do cenário de redução decidida, o que não significa que o Estado tenha o direito de se abster de adotar medidas adicionais. Uma plausibilidade, como descrito acima, é suficiente.

64. A defesa do Estado da falta de umnexo causal também falha. Em primeiro lugar, o presente processo diz respeito a um pedido de imposição de uma ordem e não a um pedido de indemnização, pelo que a causalidade apenas desempenha um papel limitado. Para dar uma ordem, é suficiente (resumidamente) que haja um risco real do perigo para o qual devem ser tomadas medidas. Foi estabelecido que este é o caso. Além disso, se a opinião do Estado fosse seguida, não excluiria um remédio jurídico efetivo para um problema global tão complexo como este. Afinal de contas, cada Estado responsabilizado poderia então argumentar que não precisa de tomar medidas, se outros Estados também não o fizerem. Essa é uma consequência que não pode ser aceite, também porque a Urgenda não tem a opção de convocar todos os Estados elegíveis para comparecer perante os tribunais holandeses.

65. Quanto à alegação de falta da relatividade exigida, na aceção do Artigo 6, Secção 163, do Código Civil Holandês, o Tribunal declara que, acima de tudo, esses procedimentos constituem uma ação para uma condenação e não uma ação por danos. As normas violadas (artigos 2 e 8 da CEDH) procuram proteger a Urgenda e os seus apoiantes. Por este motivo, o fundamento é rejeitado.

66. O argumento do Estado de que o tempo disponível remanescente (até ao final de 2020) é muito curto, também é rejeitado. Não somente o julgamento (declarado provisoriamente executável) foi proferido há mais de três anos, como o exposto *supra* mostra que o Estado tem conhecimento da gravidade do problema climático há muito tempo e que até 2011 o Estado tinha adotado uma política de redução de 30%. A esse respeito, merece mais atenção que a Holanda, como um país altamente desenvolvido, tenha lucrado com combustíveis fósseis há muito

tempo e ainda esteja entre os países com as maiores emissões *per capita* de gases com efeito de estufa do mundo. É em Parte por essa razão que o Estado deve assumir a sua responsabilidade, um sentimento que também foi expresso na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre alterações climáticas e no Acordo de Paris.

67. Aliás, o Tribunal reconhece que, especialmente na nossa sociedade industrializada, as medidas para reduzir as emissões de CO₂ são drásticas e exigem sacrifícios, financeiros e outros, mas também que está muito em jogo: o risco de mudanças irreversíveis nos ecossistemas e a habitabilidade do nosso planeta. O Estado argumenta que, por essa razão, não deve haver interferência no sistema de separação de poderes, porque isto não cabe aos tribunais, mas ao governo democraticamente legitimado, como o órgão apropriado para fazer as escolhas políticas correspondentes. Esse argumento é rejeitado, também neste caso, porque o Estado viola os direitos humanos, o que exige a adoção de medidas, enquanto, ao mesmo tempo, a ordem para reduzir as emissões dá ao Estado espaço suficiente para decidir como pode cumprir essa ordem.

68. Nesse contexto, o Estado também argumenta que limitar o volume acumulado de emissões holandesas, conforme ordenado pelo Tribunal Distrital, só pode ser alcançado pela adoção de legislação, pelo Parlamento ou órgãos governamentais inferiores, e isso significa que, de um ponto de vista substantivo, o despacho constitui uma ordem para criar legislação e que o Tribunal não está em condições de impor tal ordem ao Estado. No entanto, o Tribunal Distrital considerou corretamente que a reivindicação da Urgenda não tem a intenção de criar legislação, seja pelo Parlamento ou por órgãos governamentais inferiores, e que o Estado mantém total liberdade para determinar como é que ele cumprirá a ordem. Mesmo que fosse correto afirmar que o cumprimento da ordem só pode ser alcançado através da criação de legislação pelo Parlamento ou por órgãos governamentais inferiores, a ordem não prescreve o conteúdo de tal legislação. Por este motivo, a ordem não é uma “ordem para criar legislação”. Além disso, o Estado não conseguiu fundamentar, por que é que o cumprimento da ordem só pode ser alcançado através da criação de legislação pelo Parlamento ou por órgãos governamentais inferiores. A Urgenda argumentou, apontando o Acordo Climático (a ser adotado) entre outras coisas, que há muitas opções para alcançar o resultado pretendido pela ordem, que não requer a criação de legislação pelo Parlamento ou órgãos governamentais inferiores. O Estado não conseguiu refutar esse argumento com provas suficientes.

69. O Estado também se baseou na *trias política* e no papel dos tribunais na nossa Constituição. O Estado acredita que o papel do Tribunal dificulta a imposição de uma ordem ao Estado, como foi feito pelo Tribunal Distrital. Esta defesa não colhe. O Tribunal é obrigado a aplicar disposições com efeito direto dos tratados de que os Países Baixos são parte, incluindo os artigos 2.º e 8.º da CEDH. Afinal de contas, tais disposições fazem Parte da jurisdição holandesa e até têm precedência sobre as leis holandesas que se afastem delas.

70. Em resumo, o Tribunal considera as defesas do Estado pouco convincentes.

CONCLUSÃO

71. Para resumir, do exposto conclui-se que, até agora, o Estado fez muito pouco para evitar alterações climáticas perigosas e está a fazer muito pouco para recuperar o atraso, pelo menos a curto prazo (até ao final de 2020). Metas para 2030 e posteriores não afastam a situação perigosa que está iminente, e que requer a adoção de medidas agora. Além dos riscos nesse contexto, os custos sociais também estão em jogo. Quanto mais tarde forem tomadas ações para reduzir, mais rápido o orçamento de carbono disponível diminuirá, o que exigiria a adoção de medidas consideravelmente mais ambiciosas numa fase posterior, como é reconhecido pelo Estado (Declaração do Recurso 5.28), para eventualmente alcançar o desejado nível de redução de 95% até 2050. Neste contexto, o seguinte trecho do Relatório AR5 (citado no ponto 2.19 do julgamento) também merece destaque: “(...) Atrasar para 2030 os esforços de mitigação que vão além daqueles que estão em vigor hoje, é suscetível de aumentar substancialmente a dificuldade de transição para níveis de emissões mais baixos a longo prazo e estreite o leque de opções adequadas para a manutenção das alterações de temperatura abaixo de 2.º C em relação aos níveis pré-industriais”.

72. O Estado também não pode escamotear a meta de redução de 20% até 2020 a nível da UE. Em primeiro lugar, a UE considera igualmente necessária, do ponto de vista da ciência do clima, uma redução maior em 2020. Além disso, espera-se que a UE, no seu conjunto, alcance uma redução de 26 a 27% em 2020; substancialmente mais do que os 20% acordados. O Tribunal também tomou em consideração que, no passado, os Países Baixos,

como país do Anexo I, reconheceram a severidade da situação climática e, principalmente com base em argumentos da ciência climática, durante anos assumiram uma redução de 20 a 45% até 2020, com um objetivo político concreto de 30% até esse ano. Após 2011, este objetivo político foi ajustado para baixo, a 20% até 2020 a nível da UE, sem qualquer fundamentação científica e apesar do facto de serem cada vez mais conhecidas as graves consequências das emissões de gases com efeito de estufa para o aquecimento global.

73. Com base no exposto, o Tribunal considera que o Estado não cumpre o seu dever de prudência, nos termos dos artigos 2.º e 8.º da CEDH, ao não querer reduzir as emissões em, pelo menos, 25% até ao final de 2020. Uma redução de 25% deve ser considerada o mínimo, já que os recentes *insights* sobre uma redução ainda mais ambiciosa não foram sequer levados em consideração. Ao formular este parecer, o Tribunal teve em consideração que, com base na atual política proposta, os Países Baixos reduzirão 23% até 2020. Isto não está longe de 25%, mas aplica-se uma margem de incerteza de 19% a 27%. Esta margem de incerteza significa que há uma possibilidade real de que a redução seja (substancialmente) menor que 25%. Essa margem de incerteza é inaceitável. Além disso, existem indícios claros de que as medidas atuais serão insuficientes para evitar alterações climáticas perigosas, mesmo deixando de lado a questão de saber se a atual política será realmente implementada, que medidas devem ser escolhidas, que medidas baseadas no princípio da precaução são seguras, ou pelo menos tão seguras quanto possível. Os perigos muito sérios, não contestados pelo Estado, associados a um aumento de temperatura de 2 °C ou 1,5 °C — no máximo — também impedem essa margem de incerteza. A propósito, a percentagem de 23% tornou-se mais favorável por causa do novo método de cálculo do NEV 2015, que assume maiores emissões de gases com efeito de estufa em 1990 do que aquelas que o Tribunal Distrital levou em consideração. Isso significa que a percentagem teórica de redução pode ser alcançada mais cedo, embora na realidade a situação seja muito mais grave (veja-se também o ponto 21 desta decisão).

74. Por estes motivos, a confiança do Estado na sua ampla “margem de apreciação” também falha. O Tribunal salienta ainda que o Estado dispõe desta margem na escolha das medidas necessárias para atingir o objetivo de uma redução mínima de 25% em 2020.

75. As outras defesas do Estado não precisam de ser discutidas. Como foi considerado acima no ponto 3.9, uma redução de mais do que 25% até 2020 não pode ser concedida.

DECLARAÇÃO FINAL

76. Todos os elementos supramencionados levam à conclusão de que o Estado está a agir ilegalmente (em violação do dever de prudência previsto nos artigos 2.º e 8.º da CEDH), não conseguindo uma redução mais ambiciosa a partir do final de 2020 e que o Estado deverá reduzir as emissões em pelo menos 25% até ao final de 2020. Os fundamentos de apelação do Estado referentes à opinião do Tribunal Distrital sobre a doutrina de negligência perigosa não precisam de discussão segundo esta interpretação. O julgamento é confirmado. Os fundamentos do recurso na questão principal não precisam de discussão separada. Foram discutidos no que precede, na medida em que estes fundamentos são pertinentes para a apreciação do recurso subordinado. Na qualidade de Parte vencida do recurso, o Estado é condenado nas despesas relativas ao recurso principal e ao recurso subordinado.

Decisão. O tribunal:

- confirma o acórdão do Tribunal Distrital de Haia de 24 de junho de 2015, proferido no processo entre as partes;
- O Estado é condenado a pagar as despesas do processo no recurso principal e no recurso subordinado, por Parte da Urgenda (...);
- declara este acórdão como provisoriamente executório.

Este julgamento foi proferido (...) em audiência pública em 9 de outubro de 2018, na presença do funcionário do Tribunal.

Comentário

Quando, em 2015, o Tribunal de Haia se pronunciou pela primeira vez sobre os deveres estaduais relativamente à proteção ao clima, tínhamos escrito que o acórdão era um verdadeiro manual de Direito climático ¹. Três anos depois, na decisão do recurso, outro Tribunal neerlandês — o *Gerechtshof Den Haag* ou Tribunal de Recurso de Haia — volta a dar uma lição, desta vez de Direito ambiental e de direitos humanos.

Desde a decisão do caso Urgenda ² em primeira instância, os olhos do mundo estavam postos na jurisdição superior dos Países Baixos, aguardando ansiosamente um veredicto cujo sentido poderia ser favorável ao Governo ou... às gerações futuras.

E o sentido da decisão dificilmente poderia ser mais favorável à afirmação de um direito das futuras gerações a que, desde agora, os governos façam esforços mais ambiciosos para atingir metas de redução das emissões de gases com efeito de estufa que assegurem, no futuro, um clima mais compatível com a vida humana e com o respeito dos direitos humanos.

A leitura do Acórdão, proferido em 9 de outubro de 2018 pelo Tribunal de Recurso de Den Haag, põe-nos, mais uma vez, perante uma jurisprudência didática que, além de decidir o caso concreto, opta por explicar, de forma pedagógica, tanto o Direito como a ciência do clima, em que aquele órgão jurisdicional se baseou para proferir uma decisão exemplar. Assim, graças ao Acórdão, ficámos a conhecer, antes de mais, os órgãos competentes, no plano nacional e internacional, e a história recente das negociações climáticas internacionais. Fazendo um enquadramento jurídico, que começa do geral para o especial, o Tribunal começa por apresentar um resumo de todos os Tratados e Acordos internacionais celebrados até ao momento atual, percorrendo 45 anos de evolução do Direito internacional do ambiente, desde a Conferência de Estocolmo de 1972 sobre o desenvolvimento e o ambiente, até ao acordo de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas. O Tribunal aborda, de forma sintética, o conteúdo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre alterações climáticas e dos seus instrumentos concretizadores subsequentes (desde o Protocolo de Quioto ao Acordo de Paris), bem como os avanços alcançados nas várias Conferências de partes de Bali, Copenhaga, Cancun, Durban, Doha, Varsóvia, Paris, Marraquexe e Bona, aludindo aos relatórios do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (chegando a

1 “O abc da justiciabilidade do dever de prevenir as alterações climáticas. Início do fim da irresponsabilidade coletiva?” in: *Revista do CEDOUA*, n.º 35, vol.1/2015, p. 109 a 126.

2 Acrónimo de *Urgent Agenda*. Urgenda é uma fundação holandesa, uma organização não governamental que atua no âmbito da justiça climática <https://www.urgenda.nl/>.

incluir excertos do quarto e quinto relatórios, respetivamente de 2007 e 2014), assim como aos Relatórios do Programa Ambiental nas Nações Unidas (de 2010 e 2017).

Quanto à União Europeia, aprendemos sobre os artigos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia acerca da política ambiental, sobre as Diretivas que criam o sistema europeu de comércio de emissões e sobre as Decisões de partilha de esforços dos Estados Membros para respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Por fim, são explicadas as medidas governamentais adotadas nos Países Baixos para adaptar a política energética às alterações climáticas antes e depois da primeira decisão judicial, que em 2015 condenou o Estado, por não fazer o suficiente em matéria de redução de emissões. Entre as medidas adotadas a partir de 2016, conta-se uma corajosa decisão de encerrar todas as centrais térmicas a carvão até 2030.

Já na explicação de conceitos de ciências do clima, o Tribunal descodifica o jargão científico (como “ppm CO₂-eq”) e clarifica a diferença entre medidas de mitigação, que visam evitar a emissão de gases com efeito de estufa, e medidas de adaptação, destinadas a proteger as populações contra os efeitos das alterações climáticas, nomeadamente os fenómenos climáticos extremos. O *Gerechtshof* chega a fazer referência a fenómenos pouco intuitivos, como sejam a **inércia** do sistema climático (os gases emitidos hoje só produzirão plenamente os seus efeitos daqui a 30 ou 40 anos), e a existência de **pontos de inflexão** que fazem com que processos evolutivos, que inicialmente manifestam uma linha de progressão linear, a partir de um certo ponto sofrem acelerações inesperadas.

Em termos jurídicos substantivos, o Tribunal debruça-se, antes de mais, sobre o tema da responsabilidade dos Países Baixos pelas alterações climáticas mundiais. Reconhecendo que a Holanda é um país pequeno que, em termos absolutos, contribui muito pouco para o conjunto das emissões mundiais, considera o Tribunal que a responsabilidade do Estado Holandês se baseia em cinco argumentos:

- a **impossibilidade** prática de a Urgenda ou outros interessados demandarem todos os Estados do mundo perante os Tribunais Holandeses;
- no **benefício histórico** resultante do uso continuado de fontes de energia fóssil, ao longo de séculos, desde a revolução industrial, sendo que a Holanda foi um dos primeiros países a industrializar-se;
- na **capacidade** da Holanda, enquanto país rico e desenvolvido, de desenvolver ações de mitigação mais efetivas;
- no **contributo relativo** resultante do facto de a Holanda ser, ainda hoje, um dos países com maiores emissões *per capita* de entre os Estados do Anexo I;
- no abaixamento, pelo governo atual, do **compromisso** politicamente assumido em anos anteriores, visando uma redução mais ambiciosa das emissões de gases com efeito de estufa.

De facto, esta última foi a causa imediatamente desencadeante da ação iniciada pela Urgenda em 20 de novembro de 2013, no Tribunal distrital de Haia. O Secretário de Estado de Infraestruturas e Ambiente do Governo Neerlandês enviou ao Parlamento, em 4 de julho de 2012, uma carta, em que reconhece que a redução alcançada até então foi apenas de 5,2% relativamente ao ano de 1990, bastante longe da meta de 25 a 40%, de acordo com os compromissos internacionais assumidos pelo seu país, e de 30% em relação a 1990, por referência aos compromissos políticos anteriormente definidos pelo Governo. Este desvio levou a que o executivo neerlandês aprovasse um ajustamento da meta intercalar a alcançar até 2020, reduzindo-a de 30 para 20%, embora mantendo as restantes metas de 40%, para 2030, e de 80 a 95%, para 2050.

Não havendo fundamento científico para uma revisão em baixa dos objetivos climáticos a curto prazo, o juízo de censura do Tribunal aponta no sentido de a atuação dos Países Baixos poder ser qualificada como um retrocesso inadmissível, e até um abuso de direito, por violação da proibição de *venire contra factum proprium*.

Ora, o facto de esta redução da ambição no primeiro período de cumprimento, mantendo as metas a médio e longo prazo, fazer com que seja exigido um esforço muito mais forte nos anos subsequentes, conduz-nos a um aspeto particularmente interessante do Acórdão. Deste modo, a defesa do Estado quanto à redução da meta de emissões para 2020 levou a que o Tribunal de Recurso tivesse de analisar um novo elemento que não tinha sido abordado no primeiro caso Urgenda: o papel das novas tecnologias, denominadas Tecnologias de Emissões Negativas (a sigla inglesa é NET ou *negative emissions technologies*). A questão que se coloca é a de saber se estas tecnologias emergentes servirão para desresponsabilizar o Estado de adotar, desde já, medidas mais fortes para contenção das emissões. As Tecnologias de Emissões Negativas são uma denominação genérica de um conjunto de tecnologias de remoção do CO₂ atmosférico, que incluem medidas muito diversificadas, desde as pacíficas medidas de reflorestação ou de gestão do solo para aumentar a fixação de carbono, até outras medidas mais controversas, habitualmente designadas por “geoengenharia”, como o sequestro geológico de CO₂, pela injeção de dióxido de carbono em estado líquido em fendas geológicas, ou como a produção do chamado “carbono azul”, que não é mais do que a aceleração do desenvolvimento do fitoplâncton, através da “fertilização” dos oceanos³.

Porém, o caráter embrionário e os elevados riscos associados às tecnologias de modificação do clima à escala global, somados à incerteza quanto aos resultados que permitirão alcançar e o prazo em que produzirão efeitos, fez com que o Tribunal considerasse

³ As tecnologias NET estão detalhadamente analisadas no Relatório do Conselho Consultivo Científico das Academias Europeias sobre tecnologias de emissões negativas, e que pergunta: que papel têm no alcançar dos objetivos do Acordo de Paris? publicado em fevereiro de 2018 e disponível em https://unfccc.int/sites/default/files/resource/28_EASAC%20Report%20on%20Negative%20Emission%20Technologies.pdf.

que ainda era muito cedo para as NET poderem ser tidas em consideração como um dos parâmetros suscetíveis de influenciar os cenários em que os Estados baseiam as suas políticas climáticas.

Baseando-se no princípio da precaução, o Estado deve adotar desde já medidas de mitigação das alterações climáticas, baseadas em tecnologias existentes para prevenir que os efeitos da inércia do Estado afetem os direitos humanos dos cidadãos pertencentes às gerações atuais e às gerações futuras, dentro e fora da Holanda.

O outro aspeto digno de nota, numa análise substantiva do Acórdão, é o facto de a decisão de 2018 ir muito além da de 2015 quanto à aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e à prova de que o comportamento do Estado viola os artigos 2.º e 8.º da Convenção. O Tribunal afirma com segurança que os riscos para a vida humana e para a vida privada ou doméstica, que atualmente já afetam centenas de milhares de pessoas só na Europa ocidental, têm natureza antrópica, carácter global, e difícil (se não impossível) reversibilidade.

Apesar de poder ter baseado a sua decisão apenas em obrigações relativas ao direito do ambiente, nacional ou internacional, o Tribunal de Recurso baseou-se nos direitos humanos, cristalizando o uso pró-ambiental do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sobre a proteção da vida privada contra intromissões desproporcionadas do Estado. Em linha com a jurisprudência do Tribunal Europeu de Estrasburgo que, à falta de norma mais adequada no reduzido catálogo dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, faz uso recorrente desta norma para fundamentar decisões em matéria ambiental, o Tribunal Holandês de Recurso lança mão das mesmas normas. Esta decisão é algo surpreendente já que o órgão judicial holandês tinha uma panóplia de instrumentos jurídicos ao seu dispor, inclusivamente de Direito Constitucional, mas opta por usar uma fonte de Direito Internacional. Considerando que as referidas disposições da Convenção Europeia têm efeito direto, baseia-se nelas para fundamentar a sua mais difícil decisão: a conclusão de que uma ordem judicial dirigida ao Estado, para que adote medidas climáticas mais fortes, não configura uma violação do princípio da separação de poderes. Na medida em que estão em causa dois direitos humanos fundamentais, o Estado não tem a mesma margem de manobra que teria, se estivessem em causa apenas outros tipos, mais fracos, de direitos.

Na opinião do Tribunal, o Estado não tem discricionariedade quanto a adotar ou não medidas climáticas mais rigorosas (não tem, portanto, opção quanto ao "SE"), mas apenas na escolha dessas medidas (o Estado mantém a sua margem de manobra quanto ao "COMO"), ponto em que o Tribunal não avança quaisquer indicações

Cabe agora ao Estado escolher entre medidas regulamentares, sancionatórias, instrumentos de mercado, medidas, incitativas, fiscais, informativas ou outras.

Em prol das gerações atuais e futuras.

Em prol do clima.

Em prol do planeta.

Concluindo, o caso Urgenda 2 é um marco jurisprudencial histórico, num momento de transição ecológica ⁴. Um tempo em que a consciência crescente acerca da gravidade das consequências das alterações climáticas leva à mobilização de cidadãos e associações da sociedade civil, dando origem a processos judiciais que pedem aos Tribunais, um pouco por todo o mundo ⁵, que atuem como bastiões da justiça climática.

E o *Gerechthof Den Haag*, para além do Direito climático, deu ao mundo uma lição sobre o papel dos Tribunais na resposta coletiva a um dos maiores desafios dos nossos tempos: o controlo das ingerências climáticas antropogénicas que põem em risco a “habitabilidade do planeta”.

Alexandra Aragão

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

⁴ O período de transição ecológica, no qual nos encontramos, assume uma tal complexidade que exige um esforço expresso de descodificação, tal como o que foi desenvolvido na obra *Dictionnaire juridique des transitions écologiques* de François Collart Dutilleul, Valérie Pironon, Agathe Van Lang (dir.), publicado pelo Institut Universitaire Varenne, em 2018.

⁵ O portal <http://climatecasechart.com> contém uma base de dados pesquisável de quase mil casos nos cinco continentes.