



FORUM

URGENDA IN HOGER BEROEP: PROCEDEREN VOOR HET KLIMAAT ANNO 2018

EDWIN ABLAS & EVA VAN VUGT - 28.05.2018

De *Urgenda* zaak staat bij veel juristen en milieuactivisten in het geheugen gegrift als de eerste rechtszaak ooit waarin burgers een staat succesvol voor de rechter sleepten vanwege nalatig optreden tegen klimaatverandering. Stichting Urgenda, die de zaak had gestart en die daarin door 900 mede-eisers werd bijgestaan, kreeg in een legendarische uitspraak van de rechtbank Den Haag gelijk. Het oordeel: de Nederlandse Staat moet harder optreden tegen klimaatverandering zodat in 2020 de CO₂-uitstoot ten opzichte van het uitstootniveau in 1990 met 25 procent is verminderd.

Dit alles speelde zich af in juni 2015. De Staat der Nederlanden kon zich niet vinden in de uitspraak, is in hoger beroep gegaan en stelt niet verplicht te kunnen worden om de CO₂-uitstoot verder te reduceren dan waar Europese en internationale afspraken ten aanzien van klimaatverandering toe verplichten.

Vandaag, 28 mei 2018, dient het hoger beroep. De urgentie van de zaak is in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen: het is ondertussen al bijna 2020 en de CO₂-uitstoot is alleen maar [gestegen](#). Bovendien worden de gevolgen van klimaatverandering steeds [zichtbaarder](#) en luiden wetenschappers wereldwijd de [noodklok](#).

Ondertussen zijn ook in veel andere landen (zoals Zwitserland, Nieuw-Zeeland, België, de VS) rechtszaken [à la Urgenda](#) gestart. Het meeste recente voorbeeld is de [Irish Climate Case](#), waarin de stichting 'Friends of the Irish Environment' de Ierse overheid voor de rechter daagt vanwege haar nalatigheid in het verminderen van CO₂-uitstoot.

De trend waarbij burgers steeds vaker de overheid aanspreken via de rechter, verdient bijzondere aandacht vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat.

Blijkbaar is er een duidelijk verlangen van burgers dat de overheid klimaatverandering, als grensoverschrijdend en [wicked problem](#), tegengaat. Dit

verlangen laat zich prima rijmen met de kerntaak van de overheid om het publieke belang te dienen. Daartoe beschikt de overheid over de autoriteit om regels op te stellen en naleving af te dwingen, waarmee zij in principe effectieve regelgeving op milieu en klimaatgebied kan bewerkstelligen.

Public choice theory laat echter zien dat overheden zich over het algemeen niet laten leiden door het publieke belang op lange termijn. Zij zijn eerder geïnteresseerd in korte termijn resultaten, zoals snelle economische groei, waarmee zij hun populariteit (en daarmee hun macht) kunnen vergroten. Om die reden rust op burgers de belangrijke taak om hun overheden te herinneren aan hun verantwoordelijkheden en aangegane verplichtingen ten aanzien van milieubescherming en klimaatverandering.

In een democratie kunnen burgers in de eerste plaats van zich laten horen door middel van het kiesrecht. Door milieubewuste politici te verkiezen kan de burger er voor zorgen dat de overheid haar milieubescherpende taak serieus neemt. Deze democratische route kent echter wel wat haken en ogen.

Ten eerste kunnen burgers over het algemeen maar eens in de vier jaar hun stem uitbrengen. In vier jaar tijd kan er aanzienlijke schade aangericht worden op het gebied van milieu en klimaat: het huidige Amerikaanse presidentschap is hier het [levende bewijs](#) van.

Ten tweede is het uitbrengen van een stem ook geen garantie voor succes. De wil van de meerderheid geldt, en als de meerderheid meer heil ziet in bijvoorbeeld het gebruik van steenkool dan in groene energie, komt van een duurzaam klimaatbeleid natuurlijk weinig terecht. Bovendien kan een volksvertegenwoordiger zich in aanloop van de verkiezingen profileren als een ‘groene politicus’, om zich vervolgens tijdens de regeringsperiode te ontpoppen als een ware ‘[kolenboer](#)’.

Daarom kan het noodzakelijk zijn om de overheid via een andere route te wijzen op haar milieubescherpende taak. Een van die routes is de gang naar de rechter. [Rosanvallon](#) noemt dit een vorm van *contre-démocratie*: een begrip dat wijst op ontwikkelingen waarbij de overheid gecorrigeerd en van een tegenwicht voorzien wordt.

Rechterlijke toetsing kan in dit kader uiterst effectief zijn. De rechter kan vanwege zijn onafhankelijkheid het overheidsbeleid vanaf een afstand kritisch beoordelen, en heeft de autoriteit om overheden tot actie te dwingen. Bovendien kan de overheid zich bij het nemen van impopulaire – lange termijn - beslissingen achter de rechterlijke beslissing verschuilen: ‘Zelf zijn we niet blij met deze maatregel maar het moest van de rechter’.

Waar het vroeger extreem moeilijk was voor burgers om in milieu- of klimaatzaken

bij de rechter te worden ontvangen, omdat het in dergelijke zaken zo lastig is aan te tonen dat je als burger individueel en rechtstreeks in je rechten geraakt wordt, lijkt de gang naar de rechter nu steeds beter te bewandelen. De Aarhus conventie uit 1988 (waarbij zowel de Europese Unie als de afzonderlijke lidstaten partij zijn) heeft hierin een zeer belangrijke rol.

Zo stelt artikel 9 van deze conventie dat iedereen (burgers en/of milieuorganisaties) met een ‘voldoende belang’ in de milieuaspecten in het geding mag procederen. Rechterlijke procedures dienen daarnaast ‘billijk, snel en niet onevenredig kostbaar’ te zijn. Hoewel er zeker nog de nodige stappen te maken zijn om bijvoorbeeld [financiële barrières](#) tot de toegang naar de rechter weg te nemen, kan over het geheel genomen gesteld worden dat Aarhus de toegang tot de rechter erg heeft versoepeld.

Daarnaast stelt de rechter zich op het gebied van milieu en klimaat ook steeds welwillender en creatiever op. Het recht heeft door strenge eisen als causaliteit het succes van klimaatzaken lange tijd tegengewerkt: in het geval van klimaatverandering is het immers erg lastig om [aan te tonen](#) wat het aandeel is van een specifieke actor in het veroorzaken van het probleem. De rechter lijkt echter nieuwe manieren te verkennen om klimaatactie af te dwingen en daarmee de lakse houding die de overheid toont op dit gebied te compenseren.

Zoals eerder al becommentarieerd door bijvoorbeeld [prof. Loth](#) had de uitkomst van de *Urgenda* uitspraak niet kunnen bestaan zonder deze rechterlijke creativiteit. Een ander voorbeeld is de [Dublin Airport](#) zaak van december 2017. De Ierse rechter nam daar voor het eerst aan dat er een recht op een gezond milieu af te leiden viel uit het grondwettelijke recht op lichamelijke integriteit, neergelegd in artikel 40.3.1 van de Ierse Grondwet. Daarmee is nu de weg geopend voor de bovengenoemde *Irish Climate Case*.

Klimaatverandering is een ramp voor onze leefomgeving. Om die reden verwachten burgers meer ambitie en slagkracht van hun overheid in de strijd tegen dit collectieve probleem. Diezelfde overheid lijkt zich echter nog steeds te concentreren op korte termijn resultaten en eigenbelang. De burger slaagt er hierdoor niet in om de overheid via democratische processen van verkiezingen en vertegenwoordiging aan te sporen tot het nemen van verantwoordelijkheid op dit terrein. Daardoor is de burger genoodzaakt om naar de rechter te stappen in de hoop dat die de overheid wel in beweging krijgt.

Of het gerechtshof de gedurfde uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak *Urgenda* in stand laat, is een kwestie van afwachten. Wij hopen in ieder geval dat het gerechtshof zich bewust is van de belangrijke, rechtsstatelijke rol die het hier speelt: dat burgers de rechter om hulp vragen om de overheid te corrigeren voor het feit dat zij onvoldoende doet om hun leefomgeving te beschermen. Wij hopen ook

dat het gerechtshof zich daarbij niet te terughoudend op zal stellen: want als de rechter het optreden van Staat der Nederlanden niet indringend toetst, wie doet het dan wel?