**Klimaatzaak Je kunt nu niet voor alles naar de rechter**

**Urgenda en 886 mede-eisers vs. De Staat der Nederlanden**

**“Gewoon” burgerlijk recht – onrechtmatige daad (art.6:162 BW)**

Het is belangrijk in te zien dat de essentie van deze zaak gewoon burgerlijk (civiel) recht is. Geen internationaal recht, geen publiek recht, geen staatsrecht, geen volkenrecht, zoals sommigen hebben geopperd en becommentarieerd.

Het begrip ‘democratische rechtsstaat’ kent twee elementen. Het element ‘rechtsstaat’ is dat ook een democratisch gekozen regering zich moet houden aan de rechtsregels die zij zelf heeft vastgesteld. Dat gaat meestal goed, maar niet altijd. In een democratische rechtsstaat kunnen burgers daarover klagen bij een onafhankelijke rechter die zo nodig de gekozen regering corrigeert. Wie de Staat voor de rechter daagt, vraagt slechts dat de politiek zijn eigen democratisch vastgestelde rechtsregels zal naleven. Dat is een wezenlijk onderdeel van de Trias Politica, ons stelsel waarin we een evenwicht zoeken tussen de staatsmachten, waarbij de rechter rechtsbescherming biedt en rechtsgeschillen beslecht als een burger daarom vraagt. De rechter *moet* een oordeel vellen, als er een rechtsvraag wordt voorgelegd. In dit geval vroegen Urgenda en bijna 900 mede-eisers samengevat aan de burgerlijke rechter om te beslissen of de Staat een onrechtmatige daad pleegt door niet voldoende bescherming te bieden aan haar burgers.

Een onrechtmatige daad (art. 6:162 Burgerlijk wetboek) is een heel “gewoon” zeer veel voorkomend figuur in het recht waar veel over geschreven is. In het wetboek staat o.a. “als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt,… ‘’. Het nalaten van een overheid kan een onrechtmatige daad opleveren. Vervolgens is in de afgelopen eeuw in steeds meer jurisprudentie vastgelegd wanneer iets in bepaalde gevallen, al dan niet een onrechtmatige daad is. De rechter legt uit dat dat nog niet eerder is gebeurd in het geval van klimaatverandering. De rechtbank is vervolgens diep in alle aangeleverde rapporten en argumenten gedoken om te kunnen bepalen of er hier een rechtsplicht was voor de overheid en zo ja welke dan en vervolgens beoordeelde de rechtbank alle andere elementen die bij een onrechtmatige daad vastgesteld moeten worden.

Hoewel de rechter dus niet direct naar het Klimaatverdrag, EU-regels, etc heeft gegrepen, kan hij die wel bestuderen om inhoud te geven aan de vraag of er een rechtsplicht was en welk zorgplicht de overheid dan zou hebben.

**Dossier “klimaatverandering” is uitzonderlijk – je kunt nu niet ‘voor alles naar de rechter’**

Hoewel de onrechtmatige daad een heel “gewoon” figuur is, is het dossier rond klimaatverandering heel uitzonderlijk. Al eind jaren ’80 werkten Nederlandse ambtenaren en wetenschappers aan de voorbereidingen van wat uiteindelijk het United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) werd, kortweg hier het Klimaatverdrag. Nederland stond aan de wieg daarvan. Uiteindelijk kwam het Klimaatverdrag in 1992 in Rio tot stand. Het verdrag werd door bijna alle landen van de wereld ondertekend (inmiddels door 195 landen) en geratificeerd.

Bij het Klimaatverdrag hoort ook het **Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).** Elke 5-6 jaar verschijnt er een rapport dat de staat van de wetenschap op het gebied van klimaatverandering weergeeft. Het panel bestaat uit honderden experts uit de hele wereld, vanuit universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen, milieuorganisaties en andere organisaties. Het IPCC doet zelf geen onderzoek, maar evalueert onderzoek dat is gepubliceerd in aan collegiale toetsing onderworpen wetenschappelijke tijdschriften. Nederlanders hebben altijd een belangrijke rol gespeeld. Het conceptrapport komt naar buiten en wordt eerst ter toetsing voorgelegd aan de wetenschap: iedere wetenschapper mag commentaar leveren en suggesties voor aanvullingen doen. Het gecorrigeerde rapport wordt vervolgens aan de regeringen van die 195 landen voorgelegd, die daar weer met hun wetenschappelijke instituten naar kijken en eventuele voorstellen voor wijzigingen doen. Op deze wijze komt er een evenwichtig rapport waar bijna alle relevante wetenschappers ter wereld achter staan en geaccordeerd door 195 landen, die samen op basis van het rapport een “summary for policymakers” maken en accorderen.

Zo een proces waarbij zoveel landen en de wetenschap samen tot conclusies komen en daar ook getallen aan verbinden, is uniek. Er is geen enkel ander dossier met zo een grote mate van consensus, zo een assessment procedure en een verdrag, vele bijeenkomsten (Conference of the Parties, COP genoemd) met besluiten en iedere keer stappen voorwaarts, als het klimaatdossier. Op deze kennis en deze besluiten, die de Nederlandse regering keer op keer onderschrijft, kan een rechter bouwen. De consensus is dat klimaatverandering een zeer groot maatschappelijk probleem is en dat niet voldoende actie leidt tot een onaanvaardbaar gevaarlijke situatie, reeds deze eeuw, voor iedereen. De kans daarop is heel groot. **Grote kans x grote gevolgen = heel hoog risico**. Bij zaken waar een groot risico aanwezig is op zeer negatieve gevolgen voor je bevolking, grijpt een overheid normaal gesproken in. Aangezien dit overduidelijk niet is gebeurd de afgelopen 25 jaar, vragen Urgenda en honderden burgers, velen mede namens hun kinderen, dit keer de rechter om in te grijpen.

Iedereen die zegt dat je nu voor alles naar de rechter kunt, van “straling door telefonie” tot “verhoging van je uitkering” weigert te zien dat je deze onderwerpen niet kunt vergelijken. Er is voor geen enkel ander onderwerp zo een proces en zo’n grote mate van overeenstemming tussen bijna alle landen van de wereld en de wetenschappelijke wereld. En het veranderen van je uitkering, de hoogte van de afdrachten aan de NAVO een procent veranderen en andere voorbeelden waar politici nu mee komen, leveren niet de hele grote risico’s op, die bij klimaatverandering overduidelijk wel aan de orde zijn. En nogmaals, die risico’s verzint de rechter niet, Urgenda en de burgers ook niet, maar daarover is consensus onder 195 landen en de wetenschap. Dat is de reden dat de Nederlandse Staat dit ook niet heeft betwist. Gevaarlijke klimaatverandering is een groot probleem met grote gevolgen en wordt door de mens veroorzaakt.

**De Urgenda-zaak gaat over gevaarzetting. Niet over politiek.**

Nederland heeft net als 194 andere landen erkend dat klimaatverandering een groot en urgent probleem is en gesteld dat we gevaarlijke klimaatverandering dienen te voorkomen. Dit is gedefinieerd door deze landen als: voorkomen dat de temperatuur op aarde met meer dan twee graden stijgt ten opzicht van het pre-industriële tijdperk. Die twee graden is een politiek compromis en volgens velen al te hoog. Anderhalve graad geeft de volgende generaties een grotere kans om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Het beleid en de doelen die nu door de 195 landen geformuleerd zijn, geeft slechts zo’n 50% kans op het voorkomen van die gevaarlijke klimaat­ver­andering. We accepteren dus willens en wetens een grote kans op enorm grote negatieve gevolgen.

Inmiddels is de temperatuur al bijna 1 graad gestegen en is de wetenschappelijke consensus dat we zonder grote ingrepen afkoersen op 4 tot 6 graden temperatuurstijging deze eeuw. Dat maken de kinderen die nu leven mee en leidt tot een onleefbare situatie. Voor de rechter is het daarom niet zo moeilijk om te constateren dat er een groot gevaar dreigt (gevaarzetting) en dat de overheid daar iets aan kan doen. De overheid heeft nl. het klimaatverdrag ondertekend waarmee zij accepteert dat alle landen samen het klimaatprobleem kunnen en willen oplossen door ieder een eigen deel te doen. Geen enkel land kan het alleen oplossen, staat in het Verdrag, maar als ieder land zijn deel doet, dan kunnen ze het samen wel. Daarom concludeert de rechter ook, dat de Staat zelf heeft gesteld dat hij zijn deel moet en wil doen en dus een rol heeft te spelen. Het argument dat Nederland maar voor een klein deel van de uitstoot verantwoordelijk is, wordt mede om die reden verworpen.

Broeikasgassen blijven veelal minimaal honderden jaren hangen in de atmosfeer, dus alles wat we extra uitstoten telt op bij wat we al uitgestoten hebben. Op een zeker moment zitten er zoveel broeikasgassen in de atmosfeer rond de aarde, dat het warmer dan twee graden wordt. Het maakt dus uit hoe *snel* we reduceren, beter in 2020 dan in 2030. Er is nog maar een beperkt ‘budget’ aan broeikasgassen (‘carbon-budget’) dat we mogen uitstoten voor we de grens naar zo een gevaarlijke klimaat­verandering passeren. Op de huidige koers zijn we daar al over een jaar of 15. We moeten terug naar nagenoeg nul netto uitstoot. Om nog 50% kans te maken om onder de twee graden te blijven, is het noodzakelijk dat in ieder geval de landen met de meeste uitstoot per inwoner nu grote haast maken met vermindering van hun uitstoot. Zij hebben de langste weg te gaan naar een nihil-uitstoot. Zij zijn met hun uitstoot bovendien de ergste veroorzakers van het probleem. Zij zijn de **grootste gevaarzetters**, de eerst- en meest verantwoordelijken voor de dreigende en in potentie catastrofale klimaatverandering. Nederland behoort tot die landen; de Nederlandse uitstoot per inwoner behoort tot de hoogste ter wereld.

De essentie is dat de rechter zegt dat de Nederlandse Staat zijn zorgplicht schendt door onvoldoende maatregelen te nemen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Er is sprake van onrechtmatige gevaarzetting. De Haagse rechtbank is tot de conclusie gekomen dat de Nederlandse regering zich ‘**onaanvaardbaar gevaarlijk’** gedraagt, als zij de Nederlandse uitstoot in 2020 niet met minstens 25% heeft doen verminderen ten opzichte van 1990.

Dat de grens tussen ‘aanvaardbaar gevaarlijk’ en ‘onaanvaardbaar gevaarlijk’ ligt bij een reductie van 25% heeft de rechtbank evident niet zelf verzonnen. Het is al helemaal niet een sterk politiek gekleurd ‘subjectief waardeoordeel’ van de rechters. De rechtbank heeft zich juist aangesloten bij het waardeoordeel en de eigen normstelling van zowel de Nederlandse als de internationale politiek. De rechtbank bedrijft geen eigen politiek door zich bij die nationaal en internationaal aanvaarde gedragsnorm aan te sluiten. Om te kunnen bepalen of de Staat een zorgplicht heeft en welke zorg­plicht hij heeft, is de Rechtbank diep in de materie gedoken. De Staat heeft de urgentie van het klimaatprobleem erkend en ook de rol van industriële landen, die het grootste deel van de historische uitstoot van broeikasgassen hebben veroorzaakt. Juist die landen zijn overeen gekomen dat zij 25-40% minder broeikasgassen zouden moeten uitstoten in 2020. De Staat beaamde dit in een brief uit 2012 aan Urgenda.

De regering hoeft niet 40% te minderen, zoals Urgenda had geëist (de eis was “40%, althans ten minste 25%”), maar wel 25%. Want een vermindering met 40% is misschien wel dringend wenselijk, maar over ‘wenselijk’ beleid gaat de politiek, geeft de rechter aan, niet de rechter. Maar een vermindering met minder dan 25% is onaanvaardbaar. En ‘onaanvaardbaar’ is een grens die ook de politiek niet mag overschrijden. Dan mag en moet de rechter ingrijpen. Uit het Urgenda-vonnis blijkt dat de Haagse rechtbank inderdaad heel scherp onderscheid heeft gemaakt tussen wenselijk klimaatbeleid en ‘onaanvaardbaar gevaarlijk’ klimaatbeleid. De rechtbank is nauwkeurig en kritisch alle door Urgenda aangedragen argumenten, rapporten, verdragen en beleidsuitspraken gaan onderzoeken voor zover die door de opeenvolgende Nederlandse regeringen ook altijd waren onderschreven en erkend. In het vonnis legt de rechtbank op indrukwekkende wijze verantwoording af over het onderzoek dat zij daarbij heeft verricht.

Het klimaatbeleid van de huidige regering waarbij de uitstoot met slechts 16-18% wordt verminderd, is dus ‘onaanvaardbaar gevaarlijk’. De door Urgenda gewenste vermindering met 40% mag misschien wenselijk zijn, maar is volgens de rechtbank niet noodzakelijk om een ‘onaanvaardbaar gevaarlijke’ situatie te voorkomen. De rechtbank wilde niet een politiek vonnis wijzen en wilde zich met haar oordeel nadrukkelijk niet begeven op het terrein van de politiek, wat een wenselijk Nederlands klimaatbeleid is.

Overigens wilde de Staat in 2010 zelf nog 30% reduceren in 2020. De advocaten van de Staat hebben in april tijdens de zitting gezegd dat dat nog steeds haalbaar is, dus 25% is geen onhaalbare eis, stelde de rechter. Landen om ons heen hebben veel hogere doelstellingen en bijpassend beleid (35 tot 40% in o.a Duitsland, Denemarken, Groot Brittannië en Zweden), waarbij niet is gebleken dat zij daardoor aantoonbare economische schade lijden, dus waarom zou Nederland niet minimaal 25% kunnen doen?

Uiteraard heeft de Urgenda-uitspraak politieke gevolgen. Maar daarmee is het nog niet een politieke beslissing. De Urgenda-zaak gaat over gevaarzetting. Een gevaarzetting die politieke consequenties heeft omdat de regering hier de gevaarzetter is. Anders gezegd: de Urgenda-zaak is niet een poging om via de rechter politiek te bedrijven; het is een zaak waarin bescherming wordt gevraagd tegen een zeer ernstige gevaarzetting door de Nederlandse overheid.

**Trias Politica**

Eigenlijk lijkt het belangrijkste verweer van de Staat dat de rechter geen oordeel mag hebben over klimaatverandering en het beleid dat daar bij hoort. Dat is aan de politiek. De rechter benadrukt keer op keer dat de Staat, de politiek, inderdaad een zeer grote beleidsvrijheid heeft. Maar niet oneindig. De rechtbank heeft in het vonnis heel goed uitgelegd dat de Trias Politica betekent dat er een evenwicht is tussen de verschillende staatsmachten, in dit geval de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht. De rechter biedt rechtsbescherming en beslecht rechtsgeschillen op basis van het recht. De taak om burgers rechtsbescherming te bieden tegen overheden, behoort bij uitstek tot het domein van de rechter. Ook in dit geval. De rechter beoordeelt een rechtsvraag (is er sprake van een onrechtmatige daad; is er sprake van gevaarzetting, etc). Het feit dat deze vraag over een onderwerp gaat waarover in de politiek discussie is, maakt het geen politieke vraag. Het blijft een rechtsvraag en de rechter moet in het rechtsgeschil beslissen en deed dat.

Rechtstreeks ingrijpen in het algemene politieke beleid, dat doet de Nederlandse rechter niet snel en terecht. Beleid moet vooral een zaak van de politiek blijven. Maar dat is geen vrijbrief aan de politiek om een beleid te voeren dat onverantwoord grote gevaren inhoudt.

De Urgenda-uitspraak is eerder de uitzondering die de regel bevestigt. De regel is dat de rechter zich niet bemoeit met de politiek. De uitzondering is dat de politiek geen onaanvaardbare beslissingen mag nemen, en al helemaal niet als het gaat om ‘onaanvaardbaar *gevaarlijke’* beslissingen waarmee vele, vele mensenlevens gemoeid zijn. Dat zo een uitzonderlijke situatie zich hier voor doet, heeft de Haagse rechtbank uitvoerig gemotiveerd. De omvang van dit onderdeel van het vonnis laat zien dat de rechtbank zich er zeer bewust van is geweest, dat voor het verlangde ingrijpen door de rechter zeer sterke en zwaarwegende argumenten moeten bestaan. Die bleken er te zijn. Vervolgens heeft de rechtbank zo terughoudend als mogelijk is een ondergrens gesteld aan de politieke besluitvorming.

Overigens is ook in de juridische literatuur goed beschreven dat het sinds de tweede helft van de vorige eeuw steeds vaker voorkwam dat de wetgever er door de pluriformiteit van de samenleving en de politiek niet meer uitkwam in belangrijke, maar gepolariseerde maatschappelijke kwesties en het daarmee in feite aan de rechter overliet om knopen door te haken en normen te stellen. Dat gebeurde o.a. met betrekking tot het stakingsrecht, abortus en euthanasie. Het gebeurt niet wekelijks, maar het is zeker niet ongebruikelijk dat de rechter grenzen stelt. Dit onderwerp lijkt ons daarvoor urgent en belangrijk genoeg.