

Trias politica niet opofferen voor ambitieuze klimaat-politiek

Wanneer de tweegradendoelstelling van Parijs niet wordt gehaald, heeft dat catastrofale gevolgen. Het kabinet moet daarom van de rechtbank in Den Haag meer doen om de CO₂-uitstoot terug te dringen. Hoewel het een goede zaak is als die reductie plaatsvindt, is het terecht dat het kabinet (met de PvdA) hiertegen in beroep gaat. Het is aan de politiek om beleid te maken, niet aan de rechter.

NIK DE BOER

Promovendus bij het Amsterdam Centre for European Law and Governance aan de Universiteit van Amsterdam & voormalig voorzitter van Jong WBS

Volgens Frits Bolkestein was het 'een verkrachting van de parlementaire democratie', de Engelse krant *The Guardian* noemde het een 'landmark ruling' en na het vonnis barstte een advocaat in huilen uit: de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de klimaatzaak van Urgenda riep heftige en gemengde emoties op.¹ Het was dan ook een bijzondere uitspraak. Nog nooit eerder werd een staat juridisch verplicht om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen: in 2020 met minimaal 25% ten opzichte van 1990, in plaats van de door het kabinet nagestreefde 17%.

Voor de PvdA lijkt de uitspraak op het eerste gezicht geen slecht nieuws. Het beginselprogramma noemt duurzaamheid als een van de idealen van de sociaal-democratie, het verkiezingsprogramma van 2012 stelde 100%

duurzame energieproductie in 2050 als doel, en de partijleider is tenslotte een voormalig Greenpeace-activist.

Toch gaat het kabinet, met de PvdA, in hoger beroep tegen het vonnis. De belangrijkste reden daarvoor is dat het kabinet twijfelt of de rechter zich niet te veel beweegt op het terrein van de politiek.² Eerder stelden verscheidene juristen dat de rechtbank de machtscheiding tussen rechter en politiek onvoldoende respecteert.³

Voor de PvdA rijst de vraag of een hoger beroep wel te rechtvaardigen is. Kun je op papier een ambitieus klimaatbeleid nastreven en toch in beroep gaan als de rechter je tot een dergelijk beleid verplicht? Is dat niet hypocriet? Wil de partij coalitiepartner VVD tevreden houden ten koste van het tegengaan van

klimaatverandering? Of toont de PvdA zich juist principieel door het nastreven van een beter klimaatbeleid niet in de plaats te zetten van het beginsel van de machtscheiding?

In dit stuk betoog ik het laatste. De rechter neemt in de Urgenda-uitspraak een beslissing die hij aan de democratisch gelegitimeerde politiek moet laten. Met het steunen van het hoger beroep laat de PvdA juist zien dat zij de machtscheiding serieus neemt.

Moeizame strijd voor CO₂-vermindering

De klimaatzaak is aangespannen door de stichting Urgenda en bijna negenhonderd individuele personen. Urgenda is een organisatie die Nederland sneller duurzaam wil maken. Onderdeel van haar strategie is om via de rechter een strenger klimaatbeleid af te dwingen. Een belangrijke inspiratiebron voor de procedure is het boek van Urgenda-advocaat Roger Cox, *Revolutie met recht*, waarin hij stelt dat rechterlijke interventie onze laatste hoop is om klimaatverandering te voorkomen.⁴ Urgenda eiste daarom dat de Nederlandse Staat juridisch verplicht wordt tot een broeikasgasreductie van 25% tot 40% in 2020 ten opzichte van 1990. Het werd dus 25%.

Dat succes kwam onverwacht. Nederland is op internationaal en Europees niveau verschillende verplichtingen aangegaan om iets tegen klimaatverandering te doen, maar de reductienorm van 25% is niet juridisch vastgelegd. Vooraf waren juristen dan ook sceptisch over de kans van slagen, hoewel vele de zaak wel zagen als een manier om meer politieke aandacht voor het klimaatprobleem te krijgen.⁵

De norm van 25% is gebaseerd op verschillende wetenschappelijke publicaties. Uit de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change blijkt dat bij een wereldwijde temperatuurstijging van twee graden boven het pre-industriële niveau het risico bestaat op een gevaarlijke en onomkeerbare klimaatverandering. De gevolgen zijn de-sastreus: een stijging van de zeespiegel, uitbreiding van woestijnen, meer orkanen, het

uitsterven van diersoorten en aantasting van de voedselproductie.

Om dat te voorkomen zullen de meer ontwikkelde landen de uitstoot van broeikasgasen in 2020 met 25% tot 40% moeten hebben verminderd ten opzichte van het niveau in 1990, althans in het volgens het panel meest realistische en kosteneffectieve scenario. In 2050 moet de uitstoot zelfs met 80% tot 95% gereduceerd zijn verminderd.

Het is ook mogelijk om pas na 2020 meer te gaan reduceren, maar de vereiste vermindering is dan moeilijker te realiseren en het gevaar dat de tweegradendoelstelling niet wordt gehaald is veel groter. Deze wetenschappelijke inzichten stonden overigens niet ter discussie tussen de partijen (de Staat en Urgenda). Het geschil ging over het tempo waarin de uitstoot gereduceerd moet worden.

Het is vanuit een juridisch oogpunt verstandig dat de Staat in hoger beroep gaat tegen het Urgenda-vonnis

In internationaal verband heeft de Europese Unie zich als geheel toegelegd op een reductie van 20% in 2020 ten opzichte van 1990. Een belofte die ze voorlopig nakomt.

De totale bijdrage van Europa aan die uitstoot omvat zo'n 9%. De EU heeft destijds aangeboden om een reductieverplichting van 30% aan te gaan als andere landen een vergelijkbare doelstelling zouden aangaan. Dat is niet gebeurd, verre van: sinds 1992 is de uitstoot alleen maar toegenomen. Helaas hebben veel van de grootste CO₂-uitstotende landen, zoals China, de VS en Rusland, zich in het verleden niet gecommitteerd aan een bindende reductiedoelstelling.⁶

Nederland richtte zich in de jaren 2007-2009 op een hogere doelstelling dan waar

het toe verplicht was, namelijk een reductie van 30% in 2020. Van die hogere doelstelling is sinds de kabinetten Rutte afgeweken naar een lagere doelstelling van ongeveer 17% in 2020, in lijn met het Europese minimum.⁷ Overigens wil het daarna wel meer doen: voor 2030 committeert Nederland zich aan een reductie van 40% voor de EU als geheel, voor 2050 aan 80% reductie. Dat sluit wel aan bij de tweegradendoelstelling.

Op de na de Urgenda-rechtszaak gehouden klimaattop in Parijs van december 2015 hebben 195 landen zich toegelegd om een wereldwijde temperatuurstijging van onder de twee graden te bereiken. Bindende reductiedoelstellingen zijn er echter niet. Landen mogen zelf bepalen hoe ze die vermindering willen bereiken.⁸ De EU heeft als doelstelling een reductie van ten minste 40% in 2030.⁹ Ook als alle landen hun belofte waarmaken, wordt de tweegradendoelstelling waarschijnlijk nog steeds niet gehaald.¹⁰

Al met al bieden de internationale ontwikkelingen weinig reden voor optimisme. Er wordt te weinig gedaan om dit doel te halen. Het is nog niet te laat, maar er is wel steeds minder tijd om onomkeerbare klimaatverandering te voorkomen. Die achtergrond speelde in de Urgenda-rechtszaak een belangrijke rol.

Zorgplicht om klimaatverandering te voorkomen

Aangezien er geen harde juridische reductieplichting bestaat voor de genoemde 25%, lijkt het ingewikkeld om het kabinet daartoe te verplichten. De rechtbank gaat daar voor een gedeelte in mee. Men bekijkt meerdere rechtsbronnen, waaronder het VN-Klimaatverdrag, artikel 21 van de Grondwet, het EU-recht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en concludeert dat er geen concrete rechtsplicht voor de overheid uit afgeleid kan worden. De verschillende rechtsbronnen bevatten immers voornamelijk streefdoelen, inspanningsverplichtingen en algemene beginselen. Toch stelt de rechtbank dat het kabinet

de verplichting heeft om broeikasgasuitstoot sterker terug te brengen. De rechtbank vindt dat men de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm heeft geschonden, een open norm uit het privaatrecht.

Klimaatverandering, zo oordeelt de rechtbank, brengt huidige en toekomstige Nederlandse burgers in een gevaarlijke situatie en de regering heeft daarom 'de plicht om op zijn eigen grondgebied maatregelen te treffen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.'¹¹ Spoed is daarom vereist. De rechtbank steunt daarbij op een metafoer van Urgenda: 'Het proberen af te remmen van klimaatverandering is als het afremmen van een olietanker die al tientallen kilometers uit de kust de motoren moet afzetten om de kade niet te rammen.'¹²

Dit onderdeel van de uitspraak is controversieel.¹³ Het komt in de kern neer op een belangenafweging. De ernst van de schade, de kans dat die zich voordoet en de mate waarin de schade voorzienbaar is, worden afgewogen tegen de kosten van de te nemen extra reductiemaatregelen en de beleidsvrijheid van de overheid.

Gezien de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering nu en in de toekomst rust volgens de rechtbank een zware verplichting op het kabinet om preventiemaatregelen te nemen. Als wetgever is het bovendien verantwoordelijk voor het naar beneden brengen van het Nederlandse niveau.

Aan de andere kant stelt de rechtbank dat de scherpere reductie niet tot 'onevenredig hoge kosten zou leiden' of 'dat de langzamere reductieroute om andere redenen niet kosteneffectief zou zijn.'¹⁴ Daarin acht hij het van belang dat Nederland zich eerder had gecommitteerd aan een reductiedoelstelling van 30%, terwijl het destijds niet heeft beargumenteerd dat een dergelijke doelstelling economisch onverantwoord zou zijn. Bovendien is de lagere doelstelling niet ingegeven door nieuwe wetenschappelijke inzichten en heeft het kabinet erkend dat het doel van 30% nog steeds haalbaar is. Tot slot ondersteunen

wetenschappelijke inzichten dat meer maatregelen nemen nu het meest doeltreffend en kosteneffectief is.

Hoewel de regering bij het nemen van maatregelen tegen klimaatverandering in theorie een ruime beleidsvrijheid heeft, is die volgens de rechtbank zeker niet onbegrensd en in de praktijk zelfs zeer beperkt. De rechter benadrukt namelijk dat de lasten voor reductie niet onevenredig op toekomstige generaties mogen vallen.

Als het kabinet daarvan wil afwijken, dan moet het dat rechtvaardigen. Dat kan op grond van de kosten: "Van de Staat kan niet het onmogelijke worden gevegd en er mag op hem geen onevenredige hoge last worden gelegd."¹⁵ Al met al wordt de beleidsruimte zo sterk begrensd: de reductieverplichting vervalt pas als de kosten onevenredig hoog zijn. De rechtbank vindt dat dit niet is aangetoond. Dat de extra Nederlandse reductie slechts 0,04-0,09% van de wereldwijde uitstoot zou verminderen, ontslaat het kabinet niet van de plicht om het aandeel daarin te verminderen. Lastig aan de afwegingen van de rechtbank is dat onbesproken blijft welke kosten er nu eigenlijk gemoeid zijn met de extra reductie.

Machtscheiding, democratie en de rol van de rechter

De Urgenda-uitspraak is door juristen veelvuldig bekritiseerd, omdat de rechter op de stoel van de politiek zou zijn gaan zitten: Montesquieu draait zich om in zijn graf! Om die reden is het goed om nog eens te reflecteren op waarom de machtscheiding eigenlijk een wezenlijk onderdeel van onze staatsinrichting is en wat dat betekent voor de rol van de rechter.

De scheiding der machten is een essentieel onderdeel van onze democratie. Democratie biedt een antwoord op een situatie van politieke onenigheid: namelijk het gegeven dat we het doorgaans oneens zijn over hoe we de samenleving het beste kunnen inrichten, terwijl we wel de noodzaak van collectief han-

delen zien. Voor de een is een rechtvaardige samenleving een liberale samenleving waarin voldoende economische vrijheid wordt gelaten aan het individu, de ander hecht meer belang aan economische gelijkheid en voor de volgende groep ligt een belangrijke waarde in het stimuleren van gemeenschappen waarin mensen tot bloei kunnen komen. Die maat-

Hoewel er geen juridische reductieverplichting bestaat, oordeelt de rechter toch dat de Staat in gebreke blijft

schappelijke onenigheid stelt ons voor de taak om een procedure te vinden waarin we onze conflicten op legitieme wijze kunnen beslechten zonder dat de een zijn rechtvaardigheidsoordeel aan de ander kan opleggen.

Democratie is een overtuigende kandidaat, omdat zij een proces is waarbij aan iedere burger een gelijke stem toekomt (in ieder geval in theorie). Na discussie en het horen van verschillende standpunten neemt de meerderheid een beslissing. Op de vraag waarom we vervolgens een reden hebben om de wet te accepteren, is in een democratie het antwoord dat we aan de totstandkoming van die wet op gelijke wijze een bijdrage hebben kunnen leveren. Een ander antwoord, namelijk dat we reden hebben om de wet te accepteren omdat die rechtvaardig is, is minder overtuigend. Over wat rechtvaardigheid is en behelst, waren we het immers oneens.¹⁶

De rechter kan niet direct steunen op een dergelijke democratische legitimatie. De rechter is immers geen vertegenwoordigende instantie, maar moet onafhankelijk en in concrete gevallen beslissen wat het recht betekent. De rechtbank ontleent zijn legitimiteit aan het recht. In tegenstelling tot de politiek spreken rechters doorgaans ook met één stem.¹⁷

Idealiter past de rechter slechts in een concreet geval het recht toe dat door de democratisch gelegitimeerde wetgever tot stand is gebracht. Die opvatting is helaas hopeloos naïef. In de praktijk moet de rechter het recht altijd interpreteren en zal hij het recht verder ontwikkelen. Een rechter past niet alleen recht toe, maar maakt ook recht. Het is aannemelijk dat politieke opvattingen daarin ook een rol spelen. Een harde scheiding tussen rechtspraak en politiek is er dan niet.

Rechtspraak is altijd een beetje politiek. De politicus die een rechter bekritiseert, alleen omdat deze politiek zou bedrijven, heeft de nuances van de machtscheiding niet helemaal begrepen. Of een rechter met een bepaald oordeel te ver gaat is in abstracto niet goed vast te stellen. Je zult zelf de relevante normen moeten interpreteren en beoordelen of de rechter zich voldoende hield aan de letter van de wet.

Toch is het bij omstrede maatschappelijke vraagstukken waarin veel belangen spelen en de rechtsnormen weinig houvast bieden verstandig voor de rechter om terughoudend op te treden. Gezien zijn beperkte democratische legitimiteit kan hij in zo'n geval beter ruimte laten aan de democratisch gelegitimeerde wetgever. In het democratische proces kunnen alle belangen op grond van gelijkwaardigheid immers worden afgewogen in een debat.

Rechterlijk activisme

Reflectie op de machtscheiding laat zien waarom het Urgenda-vonnis problematisch is: de rechter weegt verschillende, zeer algemene belangen tegen elkaar af, terwijl er geen duidelijke juridische norm is die de overheid verplicht om meer te reduceren dan zij al deed. Zo weegt de rechter het belang van toekomstige generaties, de aard van het probleem en de kosten van een hogere reductie tegen elkaar af.¹⁸

Politiek ben ik het met de uitkomst van die afweging wel eens. Meer reductie lijkt mij een goede zaak, maar dat is een politieke

afweging. Ik zie ook waarom je er van mening over kunt verschillen. Een dergelijke algemene belangenafweging is dan ook een taak waarvoor de vertegenwoordigende politieke organen geschikter zijn. Die kunnen steunen op democratische legitimatie en recht doen aan politieke onenigheid.

Er zijn tal van politieke overwegingen die de rechtbank in zijn oordeel nauwelijks meeweegt. Wat de kosten van een hogere reductie zijn en wiens belangen daarmee gemoeid zijn, blijft in de uitspraak onbesproken. We weten na lezing van de uitspraak eigenlijk alleen dat die niet onevenredig hoog zijn.

Ook maakt het de rechtbank niet zoveel uit dat meer reductie in Nederland slechts een beperkt effect heeft op het onderliggende wereldwijde probleem, terwijl de 'kosten-effectiviteit' van de maatregelen de centrale kwestie is in het geschil. Aangezien de oplossing van klimaatverandering afhangt van een gezamenlijke wereldwijde inspanning, valt sterk te betwijfelen dat de extra reductiemaatregelen effectief bijdragen aan een oplossing van het probleem. Dat de EU minder reduceert dan de aanbevolen 25-40% is onderdeel van een internationale onderhandelingsstrategie. Sterke emissiereducties in Europa kunnen ook de prikkel voor andere landen verminderen om meer te doen tegen klimaatverandering.¹⁹ Andere landen kunnen dan meeliften op de inspanningen van een beperkt aantal landen.

Bovendien is het de vraag of een sterk ongelijke verdeling tussen verschillende landen wel rechtvaardig is. In het licht van het zeer beperkte commitment van andere landen is het dan ook niet vreemd dat de EU zich niet heeft gecommitteerd aan hogere doelstellingen.

Het is ook de vraag of de rechtbank voldoende rekening houdt met de aard van de verschillende Europese reductiemaatregelen. Volgens het Europese systeem voor de verhandeling van broeikasgassen mogen ondernemingen slechts broeikasgassen uitstoten voor zover ze daarvoor emissierechten hebben. Die emissierechten kunnen ze verhandelen. Als ze bijvoorbeeld minder uitstoten kunnen ze hun

overschot aan emissierechten verkopen aan ondernemingen die meer vervuilen. Lidstaten kunnen aan ondernemingen in hun land strengere eisen voor energiegebruik opleggen. In zo'n geval kunnen ondernemingen in het ene land hun overschot aan emissierechten verkopen aan ondernemingen in andere landen. De totale broeikasgasuitstoot in de EU neemt dan niet af.²⁰ De opzet van het broeikasgasemissiesysteem is een reden om het probleem van klimaatverandering Europees aan te pakken en niet unilateraal.²¹

Er zijn ook andere ook politieke overwegingen die spelen bij de vraag of een individuele lidstaat strengere maatregelen zou moeten nemen. Wat betekenen de extra eisen voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in de geïntegreerde Europese markt? Bestaat het risico dat bepaalde bedrijfstakken zich verplaatsen naar landen met minder strenge eisen? En is het rechtvaardig dat op Nederlandse bedrijven een zwaardere reductieverplichting bestaat, terwijl zij niet meer bijdragen aan het veroorzaken van het probleem? Dergelijke overwegingen maken meer reductie door Nederland volgens mij niet onwenselijk. Strengere eisen zijn goed. Mijn punt is dat het hier gaat om een politiek oordeel waar je redelijkerwijze van mening over kunt verschillen.²²

Het is dan ook ongewoon dat de rechter het leerstuk van de maatschappelijke gevaarzetting toepast in een zaak die is aangespannen door organisaties die een ideëel belang beschermen, zoals Urgenda. De burgerlijk rechter mag op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek een uitspraak doen in dergelijke algemeen belangacties, maar doet dat doorgaans op basis van voldoende duidelijke wetgeving. Op grond van die redenering zou het kabinet in de Urgenda-zaak wel gehouden mogen worden aan zijn algemene plicht om het leefmilieu te beschermen (artikel 21 Grondwet), maar niet meer dan dat.²³

Commentatoren hebben opgemerkt dat de redenering in de Urgenda-uitspraak kan leiden tot een stroom aan maatschappelijke vraagstukken die aan de rechter worden

voorgelegd. Bijvoorbeeld dat de regering te weinig doet tegen het overmatige gebruik van antibiotica in de veeteelt, waardoor bacteriën antibioticaresistent worden, met grote gevolgen voor de volksgezondheid. Een ander voorbeeld is dat de overheid volgens defensiespecialisten onvoldoende investeert in de krijgsmacht, met grote problemen voor de veiligheid tot gevolg.²⁴ Het gaat dan stuk voor stuk om politieke kwesties die op grond van de redenering van de rechtbank Den Haag ook door de rechter kunnen worden beslecht.²⁵

Als de rechtbank het handelen van de overheid had willen toetsen aan de maatschappelijke gevaarzetting, had hij de regering een ruimere beoordelingsmarge moeten laten. De beginselen die door de rechter worden ingeroepen laten normaliter een ruime beoordelingsmarge aan de overheid. Doorgaans past

Het gaat hier om een politieke afweging, de rechter moet daar verre van blijven

men slechts een redelijkheidstoets toe. De vraag die dan centraal staat, is of de overheid in redelijkheid tot de beslissing had kunnen komen en of er een serieuze belangenafweging is gemaakt.²⁶

Mogelijk ligt hier de beste verdediging van de uitspraak. Gezien de ernst van de gevolgen van klimaatverandering (onomkeerbare schade bij een stijging van twee graden ten opzichte van het pre-industriële niveau) zou je kunnen zeggen dat het gewoon onredelijk van het kabinet is om niet eens de minimale inspanning te verrichten om die catastrofe af te wenden.

Toch zijn er voldoende redenen om te stellen dat de overheid een serieuze belangenafweging heeft gemaakt, ook gezien de argu-

menten die ik hierboven al heb genoemd. Het Nederlandse beleid past binnen het Europese beleid dat wereldwijd vooroploopt tegen klimaatbestrijding. Nederland houdt zich aan de Europese verplichtingen, en de doelstellingen na 2020 zijn wel in lijn met de twee graden-doelstelling. Om die redenen lijkt de gemaakte belangenafweging niet geheel onredelijk.

De Klimaatwet van Samsom en Klaver is een voorbeeld van hoe het wel moet

De aard van het probleem geeft ook aanleiding om de andere kant op te redeneren. Het tegengaan van klimaatverandering vereist een gigantische inspanning waarin de huidige organisatie van onze economie en welvaart waarschijnlijk ingrijpend zal moeten worden veranderd. Daarbij staan veel belangen op het spel. De kwestie is dan ook niet voor niets een politiek heet hangijzer. Een dergelijk besluit kan beter door de democratische gelegiteerde politiek worden genomen.

Een wetgevingsbevel?

Een andere kritiek op het oordeel is dat de rechtbank geen reductiebevel had moeten geven, maar het slechts bij een verklaring voor recht had moeten houden. De Nederlandse rechter heeft zich op grond van artikel 81 van de Grondwet altijd onthouden van het geven van een bevel tot wetgeving. Dit artikel stelt dat de 'vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.' Op grond daarvan heeft de rechter geweigerd om een bevel te geven tot wetgeving, omdat dat niet de taak is van de rechter maar van onze volksvertegenwoordigers, en tot stand moet komen op basis van een politiek oordeel over de afweging van belangen.²⁷

Het reductiebevel van de rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak is in strikte zin geen wetgevingsbevel. Het kabinet mag kiezen met welke middelen het aan het bevel voldoet en zou bijvoorbeeld ook voortaan de eigen overheidsgebouwen beter kunnen isoleren of kunnen besluiten dat de overheid zelf alleen nog maar duurzame energie mag afnemen. Het is echter onwaarschijnlijk dat zulke maatregelen voldoende zijn en de regering aan het bevel kan voldoen zonder wetgeving. Om die redenen had de rechter het moeten houden bij een verklaring dat het kabinet onrechtmatig heeft gehandeld in plaats van het verdergaande reductiebevel.²⁸

Machtenscheiding en streng klimaatbeleid naast elkaar

Is het te rechtvaardigen dat je als politieke partij een ambitieus klimaatbeleid nastreeft en toch in beroep gaat als de rechter je tot een dergelijk beleid verplicht? Ja, dat is het. Politici zeggen wel vaker dat rechters hun boekje te buiten gaan, vooral als de rechterlijke beslissing hun niet bevalt.

Principiële verbondenheid aan de machtenscheiding blijkt pas zodra de rechter een beslissing neemt waar je het politiek mee eens bent en je toch vindt dat de beslissing niet bij de rechter thuishoort. De Urgenda-uitspraak is daarvan een goed voorbeeld. Met de uitkomst zullen sociaal-democraten het politiek wel eens zijn. Toch is het geen beslissing die bij de rechter thuishoort.

De rechtbank Den Haag waagt zich aan een algemene belangenafweging die beter aan de democratisch gelegiteerde politiek kan worden gelaten. Het staat niet vast dat aan de bestaande nationale reductiedoelstellingen geen serieuze belangenafweging ten grondslag lag. Bovendien ging de rechtbank met het reductiebevel te ver. Het hoger beroep tegen de uitspraak is daarom ook voor de PvdA een te rechtvaardigen stap.

Dit laat onverlet dat een hoger reductiedoel naar mijn politieke overtuiging wel ge-

wenst is. Dat zou dan moeten gebeuren via de politieke weg en daar bestaan ook voldoende mogelijkheden voor. Laat de PvdA in het parlement hoog inzetten op de bestrijding van klimaatverandering. Het initiatief voor een ambitieuze Klimaatwet van Samsom en Klaver is daarvan een goed voorbeeld. Laten we ho-

pen dat dergelijke initiatieven op links meer worden ontplooid, want waarom is dit voor eerst in 35 jaar dat twee fractieleiders samen een initiatiefwet indienen?²⁹

Graag dank ik Leonard Besselink en Anne van Mulligen voor hun commentaar.

Noten

- 1 Voor het standpunt van Frits Bolkestein, zie www.cafewelt-schmerz.nl/adjiedj-bakas-intweedelig-gesprek-met-frits-bolkestein-over-nederland-de-wereld-en-vooral-griekenland-en-europa/. De Engelse krant *The Guardian* noemde de zaak een 'landmark ruling expected to cause ripples around the world', zie www.theguardian.com/environment/2015/jun/24/dutch-government-ordered-cut-carbon-emissions-landmark-ruling.
- 2 W.J. Mansveld (1-9-2015), *Kamerbrief over uitbrengen hoger beroep dagvaarding inzake Urgenda/Staat*.
- 3 W. Voermans (28-8-2015), 'Staat moet wél in hoger beroep gaan', in: *de Volkskrant*; R. Schutgens (2015), 'Urgenda en de trias: Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakend klimaatvonnis van de Haagse rechter', in: *NJB* 2015/1675, afl. 33, pp. 2270-2277, L. Bergkamp (2015); 'Het Haagse klimaatvonnis: Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', in: *NJB* 2015/1676, afl. 33, pp. 2278-2288; S. Fikkers (2015), 'Urgenda, de zorgplicht en toekomstige generaties', in: *NJB* 2015/1677, afl. 33, pp. 2289-2293; G. Boogaard & W. den Hollander, 'Urgenda had slechts gelijk moeten krijgen', op www.publiekrechtenspolitiek.nl/urgenda-had-slechts-gelijk-moeten-krijgen/.
- 4 Zie www.revolutiemetrecht.nl/.
- 5 Zie www.volkskrant.nl/economie/rechtszaak-om-klimaatbeleid-af-te-dwingen~a3952582/.
- 6 Zie treaties.un.org/doc/Publication/CN/2012/CN.718.2012-Eng.pdf.
- 7 De norm is een afgeleide van de Europese norm.
- 8 De overeenkomst is te downloaden op: unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/logro1.pdf. Voor de interpretatie steun ik mede op: ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm, blog.oup.com/2015/12/paris-agreement-climate-change/ en www.bbc.com/news/science-environment-35092127.
- 9 Zie ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm.
- 10 Zie www.bbc.com/news/science-environment-35084374.
- 11 R.o. 4.65 van de uitspraak.
- 12 Ibidem.
- 13 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica'. Hij noemt het bijvoorbeeld een 'opmerkelijke tournure'.
- 14 R.o. 4.70 van de uitspraak.
- 15 R.o. 4.77 van de uitspraak.
- 16 Jeremy Waldron (1999), *Law and Disagreement*. Ik baseer mij grotendeels op zijn politieke filosofie.
- 17 In andere landen dan Nederland bestaat de mogelijkheid van afwijkende rechterlijke opinies wel. In de VS en het VK schrijven rechters vaak hun eigen oordeel.
- 18 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', pp. 2273-2276.
- 19 M. Peeters (2014), 'Europees klimaatrecht en nationale beleidsruimte', in: *NJB* 2014/2109, afl. 41, pp. 2918-2920.
- 20 Ibidem, pp. 2920-2921.
- 21 De rechtbank verwerpt dit argument, omdat er volgens hem niet is aangetoond dat er onvoldoende aanwijzingen zijn voor een dergelijk 'waterbedeffect', zie r.o. 4.81 van de Urgenda-uitspraak.
- 22 De rechtbank verwerpt dergelijke bezwaren en acht niet aangetoond dat er een nadelig effect zou ontstaan op de concurrentiepositie van bedrijven, zie r.o. 4.82 van de Urgenda-uitspraak.
- 23 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', p. 2275.
- 24 De voorbeelden zijn ontleend aan Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', p. 2275; een soortgelijke redenering maken Boogaard & Den Hollander, 'Urgenda had slechts gelijk moeten krijgen', en Voermans, 'Staat moet wél in hoger beroep gaan'.
- 25 Alex Geert Castermans (2016), 'Het klimaatgevaar en het gouden kelderluik', in: *Ars Aequi* januari 2016, p. 37. Castermans noemt deze voorbeelden 'retoriek'. Op grond van welke argumentatie dat zo zou zijn is mij niet helemaal duidelijk. Volgens mij bekijkt Schutgens

- gewoon hoe de criteria die de rechtbank Den Haag aanlegt in de Urgenda-zaak zouden uitwerken voor andere maatschappelijke vraagstukken en noemt hij terecht de ongewenste gevolgen.
- 26 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', pp. 2276-2277.
- 27 HR 21 maart 2003 NJ 2003/691, ECLI:NL:PHR:2003:AE8462 (Waterpakt), met name r.o. 3.5.
- 28 Zie Boogaard & Den Hollander, 'Urgenda had slechts gelijk moeten krijgen', Voermans, 'Staat moet wél in hoger beroep gaan', en: G. Boogaard (2016), 'Urgenda en de rol van de rechter, over de ondraaglijke leegheid van de trias politica', in: *Ars Aequi* januari 2016, p. 33. Meer in algemene zin over wetgevingsbevelen: G. Boogaard (2013), *Het wetgevingsbevel: Over constitutionele verhoudingen en manieren om een wetgever tot regelgeving aan te zetten*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- 29 Zie www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/Samenvatting%20Klimaatweb.pdf.