

Urgenda: rechterlijke risicoregulering als alternatief voor risicoregulering door de overheid?

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145

E.R. de Jong, datum 09-11-2015

Datum

09-11-2015

Auteur

E.R. de Jong^[1]

Vakgebied(en)

Civil recht algemeen (V)

Op 24 juni 2015 heeft de Rechtbank Den Haag beslist dat de Nederlandse Staat meer moet doen om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland te verminderen. De Staat moet ervoor zorgen dat de uitstoot in Nederland in 2020 ten minste 25% lager is dan in 1990. De stichting Urgenda had een vordering ingesteld tegen de Staat en daarmee van de rechter gevraagd iets te doen wat normaliter een taak van de wetgevende macht is, namelijk risico's reguleren teneinde maatschappelijke gezondheids- en milieubelangen te beschermen. Deze inzet van rechterlijke risicoregulering roept twee vragen op die als een rode draad door de uitspraak en de reacties daarop lopen: wanneer mag een rechter overgaan tot rechterlijke risicoregulering en onder welke condities vormt rechterlijke risicoregulering een adequaat alternatief voor risicoregulering door de overheid?

1. Introductie

Op 24 juni 2015 bepaalde de Rechtbank Den Haag dat de Nederlandse Staat de rechtsplicht heeft om de emissies van broeikasgassen in Nederland in 2020 te beperken tot een niveau van 25% onder de uitstoot in 1990.^[2] Met het huidige beleid zou de Staat hooguit een reductie van 17% in 2020 ten opzichte van 1990 bereiken. De uitspraak, die internationaal en nationaal veel aandacht heeft gekregen,^[3] kan om minstens drie redenen bijzonder worden genoemd. Ten eerste is de uitspraak opzienbarend in het licht van de machtscheiding en de beleidsvrijheid van de Staat. Het is de eerste klimaatuitspraak waarin een Staat wordt verplicht CO₂-uitstoot (meer) te reduceren. Ten tweede is de uitspraak bijzonder omdat de juridische verplichtingen van de Staat zijn ontleend aan het nationale onrechtmatigedaadsrecht en niet aan het (internationale) publiekrecht, waaronder internationale klimaatverdragen. Ten derde is de procedure illustratief voor een ontwikkeling om het aansprakelijkheidsrecht in te zetten als een instrument om (vermeend) overheidsfalen in de context van gezondheids- en milieurisico's te redresseren en om alsnog de gewenste risicoregulering van de grond te krijgen. Deze punten zullen ongetwijfeld ook de kern van de discussie vormen in het vervolg van de procedure en het maatschappelijke debat over de procedure. Zo geeft het kabinet aan verder te willen procederen omdat het vraagtekens plaatst "bij de omvang van de toetsing door de rechter van de aan de overheid toekomende beleidsruimte en de daarmee gepaard gaande afweging van uiteenlopende belangen", de wijze van invulling van de zorgvuldigheidsnorm en de manier waarop het internationale recht hierbij is gehanteerd. Het kabinet acht een uitspraak van een hoger rechtscollege over deze aspecten van de zaak bovendien wenselijk "omdat niet uit te sluiten valt dat de uitspraak van de rechtbank gevolgen heeft voor andere beleidsterreinen".^[4]

In deze noot zullen drie aspecten van de *Urgenda*-uitspraak worden behandeld. Deze aspecten zullen worden behandeld in het licht van de wenselijkheid en (in)adequaatheid van rechterlijke risicoregulering bij klimaatrisico's.^[5] Als eerste zal de achtergrond van de procedure worden geschetst (paragraaf 2). Vervolgens komt de formulering van de zorgplicht van de Staat op basis van het leerstuk van gevaarzetting aan de orde. Ook wordt hier besproken wat de beperkingen en mogelijkheden zijn van de gevaarzettingsleer om als basis te dienen voor rechterlijke risicoregulering (paragraaf 3). Aansluitend wordt, in het licht van deze beperkingen en mogelijkheden, de beoordeling van de rechtbank van aan de Staat toekomende beleidsvrijheid (paragraaf 4) en het punt van de machtscheiding behandeld (paragraaf 5). Vervolgens worden de implicaties van de uitspraak besproken voor de inzet van rechterlijke risicoregulering bij gezondheids- en milieurisico's (paragraaf 6). Afgesloten wordt met een conclusie. De uitspraak omvat ook nog andere vragen en thema's (zoals ontvankelijkheid, de verhouding tussen mitigatie- en adaptatiemaatregelen, en de toepassing van het internationale recht) die in deze bijdrage slechts summier of niet zullen worden behandeld. Voor een bespreking hiervan verwijs ik graag naar andere besprekingen van de uitspraak.^[6]

2. De essentie van het geschil

2.1 Rechterlijke risicoregulering bij (vermeend) overheidsfalen

In de internationale klimaatwetenschappen is breed erkend dat zonder verstrekkende mitigatiemaatregelen, het hoogstwaarschijnlijk is dat binnen enkele tientallen jaren het intreden van een 2-gradenstijging onvermijdelijk is en dat als gevolg daarvan gevaarlijke klimaatverandering zal plaatsvinden, met ernstige consequenties voor mens en milieu.^[7] De Nederlandse Staat is verantwoordelijk voor het beschermen van zijn burgers tegen de gevaren die klimaatverandering met zich brengt.^[8] De Staat zou echter om verscheidene redenen falen in de vervulling van deze taak en uiteindelijk te weinig CO₂-uitstoot reduceren.^[9] En dat wordt niet zomaar geaccepteerd. Als reactie op dit beweerde overheidsfalen wijzen meerdere rechtswetenschappers en NGO's reeds jaren op de mogelijkheid om het aansprakelijkheidsrecht als breekijzer in te zetten om de Nederlandse Staat alsnog in de gewenste richting te krijgen.^[10] Drion verwoordde het in 2007 als volgt:

“Immers, ófwel de internationale politiek slaagt erin om concrete normen te formuleren, welke rechters dan kunnen toetsen, ófwel de politiek blijft falen en dan zullen rechters, hoe contre coeur ook en in eerste instantie alleen in echt sprekende gevallen, in actie moeten komen om – in het voetspoor van de oude stripheld Bul Super – te doen waar het recht voor is geschapen: rechtmaken wat niet langer krom kan blijven.”^[11]

En recentelijk brak Spier in een interview in Trouw, dat is afgenomen naar aanleiding van het verschijnen van de *Oslo-principles*^[12], wederom een lans voor rechterlijk ingrijpen in het klimaatdossier. Dat zou geen rechterlijk activisme zijn maar:

“Een kwestie van het geldende recht toepassen, hoewel er ongetwijfeld rechters zullen zijn die hier niet voor openstaan. [...] Rechters die de moed tonen om hierover een uitspraak te doen, zullen later worden bejubeld. Degenen die de moed niet hebben? Die zullen op een dag met pek en veren worden overladen.”^[13]

In dat licht bezien hebben de Haagse rechters niet meer gedaan dan wat vanuit een milieubelang (volgens vooraanstaande juristen) geboden is: namelijk ‘recht maken wat niet langer krom kan blijven’. Milieuorganisaties loven de uitspraak dan ook. Al snel is duidelijk geworden dat er naast een milieubelang ook een rechtsstatelijk belang op het spel staat. Volgens critici van de uitspraak heeft de rechtbank te weinig aandacht besteed aan deze belangen. Onder meer de Leidse hoogleraar Staats- en Bestuursrecht Voermans, uitte in de Volkskrant zijn ongenoegen over het vonnis. De rechter zou te activistisch zijn en op de stoel van de wetgever zijn gaan zitten.^[14] Bergkamp en Hanekamp stellen in een ingezonden stuk voor het rondetafelgesprek dat op 10 september 2015 in de Tweede Kamer is gehouden over de *Urgenda*-uitspraak:

“Met het klimaatvonnis [is] de eerste stap gezet op weg naar een totalitair systeem. [...] Het geeft allerhande belangengroepen en activistische rechters een prikkel om op de ingeslagen weg door te gaan en de rechtsstaat te blijven tarten.”^[15]

Want, zo luidt de gedachte, ligt nu niet de weg open voor rechterlijk ingrijpen ten aanzien van onder meer de NAVO-afdracht, financiële crises, de opvang van vluchtelingen, de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en Zwarte Piet?^[16] In paragraaf 6 komt deze vraag nader aan de orde.

2.2 Het juridische geschil

Begin 2013 voegde Urgenda (een samenvoeging van “urgent agenda”) aan het wetenschappelijke debat over rechterlijk ingrijpen in het klimaatdossier, een nieuwe dimensie toe door de Staat daadwerkelijk in rechte aan te spreken. Urgenda vorderde primair dat de Staat verplicht is om per ultimo 2020 het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen te (doen) verminderen met 40%, althans ten minste 25%, ten opzichte van het jaar 1990. De Staat erkent de noodzaak van de beperking van de mondiale temperatuurstijging tot (minder dan) 2° C. Bovendien erkent de Staat dat de CO₂-uitstoot met 80% tot 95% moet zijn gereduceerd in 2050. Hierdoor gaat het geschil primair over de snelheid waarmee het klimaatprobleem moet worden aangepakt en niet zozeer over de noodzaak ervan. Meer specifiek gaat het geschil over de omvang van de reductiemaatregelen die de Staat al dan niet per 2020 moet treffen.^[17] Volgens de Staat bestaat er, mede gezien de hem toekomende beleidsvrijheid, geen rechtsplicht om voor 2020 de door Urgenda gevorderde uitstoot te reduceren. Bovendien zou het toewijzen van een reductiebevel in strijd zijn met het stelsel van de machtenscheiding.

3. Zorgplicht van de Staat

3.1 Overheidsfalen bij klimaatverandering als gevaarstelling

Omdat naar het oordeel van de rechtbank Urgenda aan verschillende publiekrechtelijke regelingen en internationale

klimaatverdragen geen rechtstreekse rechten kan ontlelen,^[18] is de kernvraag of de Staat zich schuldig maakt aan – naar nationaal recht – onrechtmatige gevaarzetting door niet adequaat te reageren op de gezondheids- en milieurisico's van klimaatverandering. Bij het beantwoorden van deze vraag dient zich meteen de fundamentele vraag aan of het leerstuk van gevaarzetting überhaupt kan worden toegepast op klimaatrisico's. De voorliggende casus is immers geen typisch 'kelderluik-geval',^[19] waarin het gevaar wetenschappelijk zeker is en dat gevaar schade kan toebrengen aan een enkeling of een afgebakende groep individuen. Het gaat hier om 'een gevaarlijke ontwikkeling die op wereldschaal plaatsvindt en waarvan wetenschappelijk onzeker is wanneer, waar en in welke exacte omvang het gevaar zich zal verwezenlijken', aldus de rechtbank.^[20] Verschillende auteurs, onder wie Van Dijk en Spier, hebben er echter geen problemen mee om de gevaarzettingsleer ook toe te passen op het klimaatprobleem.^[21] Zo stelt Spier dat niet te rechtvaardigen valt dat het creëren van een gevaar voor een enkel persoon (zoals het openzetten van een kelderluik) wel onrechtmatige gevaarzetting kan opleveren, maar het creëren van een gevaar dat aan vele mensen schade kan berokkenen dit niet kan opleveren.^[22] De rechtbank oordeelt, met verwijzing naar de literatuur, dat gevaarlijke klimaatverandering en het leerstuk van gevaarzetting dusdanige overeenkomsten kennen dat uit de gevaarzettingsjurisprudentie criteria kunnen worden afgeleid om te bepalen of de Staat al dan niet onzorgvuldig handelt. Die criteria zijn:

- “(i) de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering;
- (ii) de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade;
- (iii) de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken;
- (iv) de aard van de gedraging (of het nalaten) van de Staat;
- (v) de bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen;
- (vi) de beleidsvrijheid die, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, aan de Staat toekomt bij de uitvoering van zijn publieke taak, een en ander mede gelet op:
 - de stand van de wetenschap;
 - de beschikbare (technische) mogelijkheid tot het nemen van veiligheidsmaatregelen, en
 - de kosten-batenverhouding van de te nemen veiligheidsmaatregelen.”

3.2 Kritiek: rechterlijke risicoregulering op grond van de gevaarzettingsleer?

Er zijn na de uitspraak de nodige vraagtekens geplaatst bij het hanteren van de gevaarzettingsleer en de daarin ontwikkelde gezichtspunten. In essentie concentreren deze vraagtekens zich rond twee thema's.

Ten eerste is de vraag of de (abstracte) gezichtspunten voldoende houvast bieden voor normstelling ten aanzien van een complex risicoprobleem als klimaatverandering.^[23] In dat verband is als eerste relevant dat meerdere auteurs betwijfelen of een civiele rechter voldoende inzicht heeft in – de veronderstellingen en de beperkingen van – de natuurwetenschappelijke kennis en inzichten over klimaatrisico's (bijvoorbeeld in de vorm van complexe klimaatmodellen) en of hij voldoende inzicht heeft in de variabelen die van invloed zijn op een effectieve aanpak van klimaatrisico's.^[24] Dit inzicht is onontbeerlijk wanneer de rechter op basis van de algemene gevaarzettingsleer een rechtsplicht formuleert, aangezien hij de bestaande kennis en inzichten over de risico's ten grondslag zal moeten leggen aan de inhoud van deze rechtsplicht. In een dergelijk geval bestaat de valkuil dat een rechter zich baseert op een vanuit natuurwetenschappelijke optiek bezien, incomplete en/of betwistbare lezing van natuurwetenschappelijke kennis en inzichten over het klimaatprobleem.^[25] De rechtbank erkent dit probleem ook en stelt dat ze zich ziet “geconfronteerd met een geschil waarin lastige en veelomvattende “klimaattechnische” vragen aan de orde zijn. De rechtbank beschikt niet zelf over deskundigheid op dit terrein”.^[26] Dat gegeven weerhoudt de rechtbank er evenwel niet van om het Nederlandse klimaatbeleid inhoudelijk te beoordelen. De rechtbank overweegt dat ze zich zal “baseren op hetgeen partijen in dit opzicht hebben overgelegd en tussen hen vaststaat”.^[27] Zodoende kan de rechtbank zich (toch) concentreren op de voorliggende juridische vragen. Het is echter de vraag of deze aanpak het hiervoor beschreven probleem wegneemt. Ten eerste is het de vraag of partijen daadwerkelijk alle relevante en benodigde (meta-)informatie aandragen. Ten tweede is betwifelbaar of er (zonder meer) vanuit kan worden gegaan dat partijen een juiste lezing van de natuurwetenschappelijke kennis en inzichten presenteren. Deze kanttekeningen roepen de vervolgvraag op of de rechter zich in deze situatie nog wel lijdelijk kan opstellen of dat hij een actieve(re) rol moet innemen. Echter, indien men een actieve(re) rolvervulling verlangt van de rechter ontstaat de paradoxale situatie dat de rechter alsnog dient te beoordelen of alle relevante en betrouwbare informatie door de partijen is aangedragen. Hierdoor blijft het (vermeende) probleem van een gebrek aan specialisme aan de zijde van de rechter bestaan. Met name bij de beoordeling van de door de Staat aangevoerde verweren in het kader van de beleidsvrijheid is de hiervoor beschreven valkuil aanwezig, zoals nader aan de orde komt in paragraaf 4.

Een tweede punt van kritiek is dat de gevaarzettingsleer en de daarin ontwikkelde gezichtspunten, te vaag zijn om abstracte en algemene maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen.^[28] Een punt van kritiek is vervolgens dat 'op de smalle basis van de maatschappelijke zorgvuldigheid verschillende (politieke) problemen aan de rechter zouden kunnen worden

voorgelegd', zoals toelating van Albanië tot de EU.^[29] Men dient in dit verband echter in ogenschouw te houden dat de gevaarzettingssleer van toepassing is op bedreigingen voor de fysieke veiligheid. In het geval van klimaatverandering is er een reëel en omvangrijk gevaar voor de fysieke veiligheid van Nederlandse burgers, terwijl het bij andere beleidsdossiers veelal draait om andere belangen waarop de gevaarzettingssleer niet van toepassing zal zijn. Zie hierover nader paragraaf 6.

3.3 Een 'zware zorgplicht' van de Staat

Op grond van de eerste drie criteria ("de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering, de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade en de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken")^[30] komt de rechtbank tot het oordeel "dat, gegeven het hoge risico van gevaarlijke klimaatverandering, op de Staat een zware zorgplicht rust om maatregelen te treffen ter voorkoming" van klimaatverandering. Bij het uitvoeren van deze maatregelen moet de Staat bovendien spoed betrachten.^[31] Beslissend voor dit oordeel is dat bij de huidige CO₂-reductiedoelstellingen wereldwijd, de kans op gevaarlijke klimaatverandering met ernstige gevolgen voor mens en milieu zeer groot is. Bovendien staat ook vast, aldus de rechtbank, dat zonder verregaande reductiemaatregelen de mondiale broeikasgasuitstoot over een aantal jaren, omstreeks 2030, zodanig is dat de 2-gradendoelstelling niet kan worden gehaald.

Een belangrijke vraag bij de inkleuring van de zorgplicht is hoe snel de Staat CO₂-uitstoot moet reduceren.^[32] De Staat betoogt in dat verband dat het ook kosteneffectief is om 40% reductie te realiseren in 2030 en 80% reductie in 2050. De rechtbank is hiervan niet overtuigd. Een belangrijke omstandigheid hierbij is dat tot het aantreden van het kabinet-Rutte I, in 2010, Nederland al een reductiedoelstelling had van 30% voor 2020. Volgens de rechtbank blijkt uit deze omstandigheid dat de door Urgenda gevorderde reductiedoelstelling voorheen door de Staat wél kostenefficiënt werd geacht. Het behalen van die reductiedoelstelling zou bovendien nog steeds mogelijk zijn, zo is gebleken tijdens de zitting. De rechtbank overweegt vervolgens dat de "Staat niet heeft betoogd dat het loslaten van deze nationale reductiedoelstelling van 30% [...] [is] ingegeven door verbeterde wetenschappelijke inzichten of doordat het economisch niet verantwoord zou zijn om bij de doelstelling van 30% te blijven".^[33] De rechtbank zegt hiermee in essentie dat zij niet overtuigd is van de feitelijke (onderbouwing van de) stelling van de Staat. De rechtbank oordeelt niet dat het loslaten van die doelstelling als zodanig ontoelaatbaar is.

Een aanverwant thema dat speelt in de context van de kosteneffectiviteit van de voorzorgsmaatregelen, is de vraag wanneer men mag wachten op betere en effectievere technieken die beschikbaar zouden kunnen komen in de toekomst.^[34] In het algemeen (lees: ook bij andere ernstige langetermijnsrisico's waar dit thema kan spelen) dient terughoudendheid te worden betracht met het honoreren van een dergelijk argument. Zolang de techniek voortschrijdt, kan het argument immers altijd naar voren worden gebracht. Bovendien zullen als gevolg van het wachten op nieuwe technieken de kosten van het nemen van voorzorgsmaatregelen veelal worden doorgeschoven, terwijl het risico blijft bestaan. Om te bepalen in hoeverre de verwachting dat nieuwe en betere technieken beschikbaar komen gewicht toekomt, moet naar het mij voorkomt onder meer worden gekeken naar: 1) de beschikbare tijd om de effecten af te wenden (anders gesteld: de mate van afwendbaarheid van de effecten) in relatie tot de termijn waarop de nieuwe techniek naar verwachting ter beschikking zal komen; 2) het voordeel dat naar verwachting wordt behaald met het wachten op een betere techniek, in termen van beheersbaarheid van het risico in vergelijking met de thans beschikbare voorzorgsmaatregelen; 3) de (mate van zekerheid over de) effectiviteit van voorzorgsmaatregelen die thans beschikbaar zijn en de (mate van zekerheid over de) effectiviteit van toekomstige technieken; en ten slotte 4) de kans op en de ernst van additionele risico's en de kosten die ontstaan door het wachten. De rechtbank overweegt uiteindelijk dat aan de mogelijkheid dat nieuwe technologieën beschikbaar komen geen gewicht toekomt. Uit rapporten van het UNEP en het IPCC zou namelijk blijken "dat later ingrijpen de noodzaak van nieuwe technologieën vergroot, terwijl de risico's en mogelijkheden daarvan onzeker zijn".^[35]

4. Beleidsvrijheid

Vaste rechtspraak op het gebied van overheidsaansprakelijkheid is dat de Staat (een ruime) vrijheid toekomt bij het maken van beleidskeuzen.^[36] De kern van deze beleidsvrijheid is dat de rechter de gedragingen van de Staat marginaal toetst. In dit geval komt deze marginale toets neer op de vraag of de Staat in redelijkheid tot een beleid kan komen waarmee per 2020 17% CO₂-uitstoot (en niet 25% of meer) wordt gereduceerd. De rechtbank beantwoordt deze vraag met name door de door de Staat aangevoerde verweren te wegen. Hieronder zal blijken dat die beoordeling, mede gezien de in paragraaf 3.2 besproken beperkingen voor rechterlijke risicoregulering op grond van de gevaarzettingssleer, niet onproblematisch is en vragen oproept.^[37]

Als eerste stelt de Staat dat Urgenda geen belang heeft bij toewijzing van de vordering, omdat de Nederlandse bijdrage aan het klimaatprobleem dusdanig minimaal is dat de door Urgenda gevorderde reductie slechts in zeer verwaarloosbare mate zal bijdragen aan het aanpakken van het mondiale klimaatprobleem.^[38] Voor een effectieve aanpak van het klimaatprobleem is uiteindelijk internationaal gecoördineerde actie nodig, iets dat niet via de Nederlandse rechter kan worden afgedwongen. De rechtbank verwierpt deze stelling, die duidelijk een feitelijke connotatie heeft, op juridische gronden. Klimaatverandering is een mondiaal probleem waarvoor landen een gezamenlijke en individuele verantwoordelijkheid hebben, een uitgangspunt

dat Nederland als verdragspartij bij het VN-klimaatverdrag onderschrijft. Bovendien moet Nederland als eerstewereldland (onder het verdrag: een annex I-land) juist een leidende positie nemen in het aanpakken van klimaatverandering. Met deze redenering sluit de rechtbank aan bij simpele morele en juridische logica: het enkele feit dat het onrechtmatige gedrag van een ander ongemoeid wordt gelaten, betekent nog niet dat de actor niet op dezelfde onrechtmatige gedraging kan worden aangesproken. In essentie is in de asbestjurisprudentie eenzelfde gedachtlijn gevolgd toen werd geoordeeld dat het feit dat het gebruik van asbest maatschappelijk geaccepteerd was en zelfs werd gestimuleerd, het gebruik ervan nog niet rechtvaardigt.^[39] Desalniettemin is de vraag of een soortgelijke redenering opgaat bij klimaatrisico's. Het voorschrijven van voorzorgsmaatregelen door de nationale rechter is – bekeken vanuit de wens om tot een effectieve aanpak van het klimaatprobleem te komen – meer een symbolische daad dan dat als gevolg van rechterlijk ingrijpen daadwerkelijk het *mondiale* gevaar van klimaatverandering wordt afgewend.^[40] Sommigen vragen zich daarom af of – mede in het licht van aan de Staat toekomende beleidsvrijheid en het rechtstatelijk belang dat speelt in deze procedure – de civiele rechtbank de geschikte plek is voor dergelijke symbolische daden en of het recht voor dit doel mag worden ingezet. Ter nuancering kan men stellen dat een rechterlijke beslissing ook een katalysator kan zijn in het maatschappelijke debat over klimaatverandering en als neveneffect kan hebben dat er in het beleid aandacht ontstaat voor meer CO₂-uitstootreductie.^[41] Bovendien kan de uitspraak van de Rechtbank Den Haag navolging krijgen van rechters in andere landen die een soortgelijke vordering moeten beoordelen. Daartoe zullen deze rechters ook de kans krijgen; soortgelijke procedures zijn gestart in België en Noorwegen.^[42]

Een vraag die in het licht van de hiervoor besproken problematiek (en enigszins ook in het kader van hieronder te behandelen verweren) moet worden beantwoord, is of het voor de rechterlijke bevoegdheid om een oordeel te geven, van belang is of de rechterlijke beslissing daadwerkelijk effectief is. Een ontkennend antwoord op deze vraag zou, kort gezegd, betekenen dat de rechter het recht kan toepassen zonder rekenschap af te hoeven leggen van de effectiviteit en feitelijke gevolgen van zijn beslissing, iets dat een problematisch uitgangspunt kan zijn wanneer de positie van derden in het geding is. Bij een bevestigend antwoord op deze vraag moet men zich – mede in het licht van procesrechtelijke mogelijkheden en beperkingen – evenwel bedenken dat het betwifelbaar is of de rechter het specialisme en de middelen heeft om daadwerkelijk een goed overzicht te krijgen over de (toekomstige) effectiviteit en (toekomstige) feitelijke gevolgen van zijn beslissing, zoals is besproken in paragraaf 3.2.

Een ander (feitelijk) verweer van de Staat is dat toewijzing van de vordering ertoe zou leiden dat andere Europese landen minder CO₂-uitstoot reduceren. Derhalve zou met toewijzing van de vordering het milieu uiteindelijk niet zijn geholpen. De rechtbank wijst deze stelling op feitelijke gronden af, in essentie omdat de Europese Commissie onlangs zou hebben geconcludeerd “voorlopig nog geen aanwijzingen” van dit effect te hebben gezien.^[43] Ik ben geen klimaatwetenschapper, maar ik heb de indruk dat klimaatwetenschappers van mening zijn dat dit effect wel degelijk invloed kan hebben op de effectiviteit van Nederlandse reductiemaatregelen of dat er tenminste discussie is over de vraag in hoeverre dit effect zich kan voordoen.^[44] In dat licht kan men betwifelen of op basis van één bron – een bijlage bij een studie van de Europese Commissie – de door de rechtbank getrokken conclusie, kan worden getrokken. Men kan zich afvragen of de rechtbank niet had moeten kijken naar andere (relevante) informatie aangaande dit effect, waarbij zich wederom het in paragraaf 3.2 besproken probleem – kán de rechtbank beoordelen of alle relevante en betrouwbare informatie is aangedragen – aandient. Ten slotte gaat de rechtbank niet mee in de stelling dat bij toewijzing van de vordering het Nederlandse bedrijfsleven een *level playing field* zou worden ontnomen. De Staat specificeert niet voor welke specifieke sector dit effect zou kunnen optreden.^[45] Bovendien overweegt de rechtbank terecht dat toewijzing van de vordering voor sommige sectoren juist een positief effect kan hebben en dat in andere landen (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland en Zweden) al een strenger klimaatbeleid wordt gevoerd.^[46] Deze overweging sluit eveneens aan bij breed aanvaarde juridische logica: vaste jurisprudentie onder de gevaarzettingsleer is dat bij ernstige risico's minder snel gewicht toekomt aan economische overwegingen.^[47]

5. Machtenscheiding

In haar goed gemotiveerde oordeel ten aanzien van de machtenscheiding, komt de rechtbank tot een ogenschijnlijke tegenstrijdige uitgangspositie.^[48] Enerzijds stelt de rechtbank dat we in Nederland een systeem van *checks and balances* hebben en dat in dit systeem de rechterlijke macht de taak heeft om, los van de politieke implicaties en/of gevoeligheid van de voorliggende materie, het recht toe te passen, juridische geschillen te beslechten en rechtsbescherming te bieden. Anderzijds overweegt de rechtbank dat terughoudendheid geboden is indien haar wordt gevraagd een vonnis te wijzen waarbij de positie van derden in het geding is, de rechter de gevolgen (voor derden) van ingrijpen niet goed kan overzien en de kwestie de inrichting of de ordening van de samenleving betreft waarbij verschillende belangen op het spel staan. De rechtbank legt op twee manieren rekenschap af van de benodigde terughoudendheid. Ten eerste bepaalt zij dat de Staat 25% CO₂-uitstoot moet reduceren, terwijl Urgenda (ook) een 40%-reductie voor 2020 had gevorderd. Of de Staat meer CO₂-reductie wil realiseren is aan hemzelf. Ten tweede schrijft de rechter niet voor *hoeveel* reductie moet worden bewerkstelligd.

Het aspect van de machtenscheiding is breed toegelicht in andere besprekingen van de uitspraak.^[49] Ik beperk me daarom tot het plaatsen van enkele opmerkingen. In mijn optiek geeft de rechtbank een overtuigende rechtvaardiging voor het feit dat zij de vordering inhoudelijk behandelt. Een andere vraag is of de rechter te v r is gegaan door een reductiebevel uit te vaardigen. De Hoge Raad trekt de grens bij het geven van een formeel wetgevingsbevel (dat wil zeggen: een rechterlijk bevel aan de wetgever om wetgeving tot stand te brengen, al of niet met een bepaalde inhoud, op een bepaald terrein).^[50] Volgens Bogaard en Den Hollander is de rechtbank deze grens overgegaan door een verkapt wetgevingsbevel te geven.^[51] Volgens de rechtbank zelf bestaat er voor de Staat nog de nodige ruimte om zelf te bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het reductiebevel. Men kan in dat verband betogen dat de rechtbank de Staat er via artikel 3:296 BW 'slechts' toe dwingt een onrechtmatige situatie op te heffen. Of dat daadwerkelijk het geval is hangt mijns inziens af van de 'klimaattechnische' kennis en inzichten over hoe de gevorderde reductie bereikt kan worden en in hoeverre daarbij specifieke wetgeving onontkoombaar is.

Een ander punt dat, in het licht van rechterlijke risicoregulering, aandacht behoeft, is het oordeel dat het feit dat het reductiebevel de onderhandelingspositie van de Staat kan aantasten, geen legitimatie biedt om de bestaande rechtsplicht jegens Urgenda te veronachtzamen.^[52] Ook hier – net als in het kader van de beleidsvrijheid – moet men de vraag beantwoorden of voor de rechterlijke bevoegdheid om een beslissing te geven, van (doorslaggevend) belang is of de rechterlijke beslissing daadwerkelijk effectief is en of het van belang is wat de mogelijk toekomstige gevolgen van een rechterlijke beslissing zijn, voor zover het voor een rechter (mede in het licht van hetgeen is besproken in paragraaf 3.2)  berhaupt mogelijk is om zicht te krijgen op de toekomstige gevolgen van zijn beslissing.

6. Rechterlijke risicoregulering

6.1 Het aansprakelijkheidsrecht als volwaardig alternatief?

De Urgenda-procedure is illustratief voor een ontwikkeling in het aansprakelijkheidsrecht. Mede vanwege (vermeend) overheidsfalen om verschillende gezondheids- en milieurisico's adequaat te reguleren wordt het potentieel van rechterlijke risicoregulering als alternatief instrument verkend.^[53] Daarbij wordt door middel van een civiele procedure in essentie geprobeerd tegenwicht te bieden aan omstandigheden die verlamvend kunnen werken op risicoregulering door de overheid. Een mooi voorbeeld van deze inzet van het aansprakelijkheidsrecht is de procedure waarin de Stichting Rookpreventie Jeugd, opgericht door twee longartsen, de rechter vraagt om de Nederlandse overheid te verbieden de tabakslobby aan te laten schuiven bij gesprekken over het tabaks- en gezondheidsbeleid. In de ogen van de eisers is de vermeende invloed van de tabakslobby op het volksgezondheidsbeleid te groot en ongewenst.^[54] Het is niet onaannemelijk dat (andere) belangenorganisatie zich gesterkt voelen door de uitspraak van de Rechtbank Den Haag en ook de weg naar de civiele rechter willen bewandelen. Deze nieuwe inzet van het aansprakelijkheidsrecht, roept echter twee wezenlijke vragen op.^[55]

6.2 Is het hek nu van de dam?

Ten eerste komt de vraag naar voren of als gevolg van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag nu voor ieder beweerdelijk beleidsfalen op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm 'de deur wijd openstaat voor procedures door allerhande actiegroepen',^[56] zoals Bergkamp en Hanekamp stellen. Dat is niet het geval. Men dient als eerste in ogenschouw te nemen dat de gevaarzettingssleer pas van toepassing is wanneer er bedreigingen voor de fysieke veiligheid zijn. Bovendien is het succes van toekomstige en soortgelijke procedures niet zonder meer een gegeven. Dat hangt af van een veelvoud aan praktische en juridische factoren.^[57] Denk hierbij aan factoren als 1) de inkleding van de eis (wordt er bijvoorbeeld daadwerkelijk een wetgevingsbevel gevraagd?); 2) de ontvankelijkheid van de belangenorganisatie; 3) de mate waarin op basis van de stand van zaken in het recht een uitkomst voor zich spreekt (zijn er bijvoorbeeld duidelijke internationaalrechtelijke normen rechtstreeks van toepassing?); 4) de mate waarin de Staat zijn verplichtingen (niet) nakomt; en ten slotte 5) de daadwerkelijke kans dat procedures worden gestart, hetgeen weer wordt bepaald door verschillende factoren, waaronder de organisatiegraad van belangenorganisaties en hun procesbereidheid, mede gegeven de financiële kant van de zaak.^[58] Ten slotte is het niet zo dat als gevolg van de Urgenda-uitspraak de rechterlijke macht de controle kwijt is over de poorten van (onder meer) artikel 3:296 BW. Door middel van rechtsvorming kan de cassatierechter duidelijk aangeven waar de grenzen liggen.

6.3 Barrières voor rechterlijke risicoregulering

De tweede vraag is of rechterlijke risicoregulering een geschikt alternatief instrument voor risicoregulering door de overheid vormt en zo ja onder welke condities. Om die vraag te beantwoorden dient men zich in ieder geval bewust te zijn van de mogelijke beperkingen die in het aansprakelijkheidsrechtelijke systeem besloten liggen voor rechterlijke risicoregulering. Een eerste beperking wordt gevormd door mogelijke informatiegebreken. Het is de vraag of de rechter alle (meta-)informatie krijgt die hij nodig heeft om, onder meer, de maatschappelijke en praktische effecten van zijn beslissing te kunnen overzien.

Ten tweede kan er een gebrek aan specialisme bestaan. Het is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre een civiele rechter (hij is een generalist) over de kennis en kunde beschikt om de wetenschappelijke kennis en inzichten op de juiste wijze te interpreteren, zoals is besproken in paragraaf 3.2.

Deze twee beperkingen kunnen met name in drie situaties een barrière vormen voor rechterlijke risicoregulering.^[59] Ten eerste is er de situatie waarin de stand van zaken in het recht niet meteen helder is en de rechter, bijvoorbeeld al 'kelderluikend', normen moet gaan stellen.^[60] Dit op zich niet nieuwe gegeven – rechters hebben in de asbestjurisprudentie met behulp van gezichtspunten verstrekende zorgplichten voor onder meer werkgevers en producenten aangenomen – kan met name een probleem zijn in de tweede te bespreken situatie: de situatie waarin het risicoprobleem complex is, bijvoorbeeld als gevolg van wetenschappelijke onzekerheden of het feit dat een effectieve omgang met het risico afhangt van verschillende omstandigheden. Of deze complexiteit daadwerkelijk een barrière vormt voor rechterlijke risicoregulering hangt vervolgens af van: 1) de vordering (wetenschappelijke onzekerheden zullen bij de beoordeling van een vordering tot het doen van onderzoek minder een probleem vormen dan bij een vordering die strekt tot het nemen van fysieke veiligheidsmaatregelen waarvan de effectiviteit onzeker is); 2) de mate waarin partijen de feiten volledig en juist weten te presenteren en indien partijen dit niet doen; 3) de aan- of afwezigheid van bruikbare criteria aan de hand waarvan de (feiten)rechter, eventueel met behulp van deskundigen, kan bepalen wat rechtens heeft te gelden als de kennis en inzichten over een risico. Ten slotte is er de situatie waarin er verschillende en uiteenlopende belangen op het spel staan en als gevolg daarvan er een veelvoud is aan visies op de aanvaardbaarheid van een risico.^[61] In een dergelijk geval heeft een civiele procedure als potentieel nadeel dat niet alle belangen en standpunten adequaat worden meegewogen, zoals de Rechtbank Den Haag ook signaleert. Het parlement lijkt op het eerste gezicht de geschikte plaats om in deze gevallen risicoregulering van de grond te krijgen. Maar het klimaatdossier leert ons juist ook dat het parlement dat kennelijk in de praktijk niet altijd is. Sterker nog, de traditionele publiekrechtelijke weg lijkt juist in de weg te staan aan een oplossing van het klimaatprobleem en kan zelfs worden gezien als onderdeel van dat probleem.

7. En de overheid dan...?

Het is duidelijk dat er de nodige haken en ogen zitten aan rechterlijke risicoregulering. Het is dan ook gemakkelijk om kritiek te hebben op de Urgenda-uitspraak en het moet dan ook nog maar blijken of de uitspraak bij een hogere instantie in stand blijft. Maar bij dit alles moet niet uit het oog worden verloren dat de uitdagingen en beperkingen waarmee de rechtbank zich geconfronteerd zag, ook bij risicoregulering door de overheid spelen. Daar komt bij dat de behoefte om de Urgenda-procedure te voeren juist voortkomt uit het feit dat de overheid (en de internationale gemeenschap) kennelijk nalaat om de klimaatrisico's adequaat aan te pakken. Klimaatverandering is niet het enige risicodossier waarop de overheid een falen wordt verweten. Asbest en gaswinning in Groningen zijn andere voorbeelden. Met het hoger beroep en/of de cassatie in de Urgenda-procedure is het echter wederom de rechter die zich moet uitlaten over de problematiek van (vermeend) overheidsfalen en (de grenzen) van rechterlijke risicoregulering.

Voetnoten

[1]

Citeerwijze: E.R. de Jong, 'Urgenda: rechterlijke risicoregulering als alternatief voor risicoregulering door de overheid?', *NTBR* 2015/46, afl. 10. Mr. E.R. de Jong is als onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (www.uu.nl/ucall) van de Universiteit Utrecht.

[2]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

[3]

Zie bijvoorbeeld www.bbc.com/news/world-europe-32300214; <http://cnnhit.com/new/historic-ruling-netherlands-forced-to-reduce-emissions-contaminantes/>, laatst geraadpleegd op 26 september 2015. Het genereren van (media-)aandacht voor de klimaatproblematiek was overigens een belangrijk neveneffect dat Urgenda beoogde te behalen met het voeren van deze procedure. Volgens Bergkamp was dit ook een effect dat de rechtbank beoogde te behalen met de uitspraak. Zie L. Bergkamp, 'Het Haagse klimaatvonnis. Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', *NJB* 2015/1676, p. 2288 en in het bijzonder voetnoot 68.

[4]

Kamerstukken II 2014/15, 32813, 103, p. 1.

[5]

Zie over rechterlijke risicoregulering uitgebreider E.R. de Jong, 'Rechterlijke risicoregulering bij gezondheids- en milieurisico's', *AA* 2015, p. 872-881.

[6]

Onder meer R.A.J. van Gestel, 'Urgenda: een typisch gevalletje rechter, wetgever of politiek?', *Regelmaat* 2015/5; L. Bergkamp, 'Het Haagse klimaatvonnis. Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', *NJB* 2015/1676; R. Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675.

[7]

IPPC, 'Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers', 2014; www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf, laatst geraadpleegd op 28 september 2015. Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.32.

[8]

Onder meer op grond van artikel 21 Grondwet, het klimaatverdrag en artikel 2 en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

[9]

Zie voor een verkenning van faalfactoren bij de regulering van klimaatrisico's L. Enneking & E.R. de Jong, 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?', *NJB* 2014/1136, p. 1542-1551, p. 1544. Zie voor een overzicht van de reguleringsproblematiek bij klimaatverandering in het algemeen H. Grassl & B. Metz, 'Climate change: science and the precautionary principle', in EEA, *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*, Kopenhagen: EEA 2013, p. 340-378.

[10]

T. Hartlief, 'Privaatrecht in Nood' in E.R. Muller e.a., *Crises rampen en recht, Preadviezen voor de jaarvergadering van de NJV*, Deventer: Kluwer 2014, p. 137 e.v.; T. Hartlief, 'Een rechtszaak uit liefde', *NJB* 2013/2911; J. Spier & U. Magnus (red.), *Climate Change Remedies*, The Hague: Eleven International Publishing 2014, p. 3-155.

[11]

C. Drion, 'Van een duty to care naar een duty of care', *NJB* 2007/45, p. 2857.

[12]

De *Oslo-principles* zijn beginselen die gehanteerd kunnen worden bij het formuleren van verantwoordelijkheden van bedrijven en overheden voor het klimaatprobleem. Spier is initiator van de groep die deze principles opstelde. www.osloprinciples.org/, laatst geraadpleegd op 28 september 2015.

[13]

Trouw, 'Klimaat onder de Rechter', 8 april 2015, *De Verdieping*, p. 5.

[14]

www.nrc.nl/nieuws/2015/09/10/juristen-rechter-mag-kabinet-niets-dwingen-over-co2-uitstoot/, laatst geraadpleegd op 29 september 2015.

[15]

L. Bergkamp & J.C. Hanekamp, *Revolutie met rechtspraak: de scientistische aanslag op de rechtsstaat*, Stellingen t.b.v. Rondetafelgesprek Klimaatvonnis, Tweede Kamer, Commissie Infrastructuur & Milieu, 10 september 2015, p. 2. Te vinden op www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A0354, laatst geraadpleegd op 29 september 2015.

[16]

R. Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675, p. 2273-2276, p. 2275.

[17]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.32.

[18]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.52.

[19]

HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, *NJ* 1966/136, m.nt. G.J. Scholten (*Kelderluik*).

[20]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.54.

[21]

Chr. H. van Dijk, 'Privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor opwarming van de aarde', *NJB* 2007/2866, afl. 45/46; J. Spier, *Shaping the Law for Global Crisis*, The Hague: Eleven International Publishing 2012, p. 88. Zie ook E.H.P. Brans & K. Winterink, 'Onzekerheid en aansprakelijkheid voor schade door klimaatverandering. Welke rol speelt het voorzorgsbeginsel?' in: N. Teesing (red.), *Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering?* (Preadvies van de subwerkgroep aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering 2012-1), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 121.

[22]

J. Spier, 'Uncertainties and the state of the art: a legal nightmare', *Journal of Risk Research* (14) 2011-4, p. 504.

[23]

Zie ook R.A.J. van Gestel, 'Urgenda: een typisch gevalletje rechter, wetgever of politiek?', *Regelmaat* 2015/5.

[24]

Zie over dit probleem ook eerder L. Enneking & E.R. de Jong, 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?', *NJB* 2014/1136, p. 1548-1549. Zie ook L. Bergkamp, 'Het Haagse klimaatvonnis. Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', *NJB* 2015/1676,

p. 2282. Zie hierover al eerder L. Bergkamp & J.C. Hanekamp, 'Voorzorgsaansprakelijkheid: naar een Post-Normale Jurisprudentie?', *AV&S* 2003, p. 123 e.v.

[25]

Dit kan in het bijzonder een probleem zijn wanneer er in de klimaatwetenschappen geen consensus is over de betekenis van bepaalde wetenschappelijke kennis.

[26]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.3.

[27]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.3.

[28]

R. Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675, p. 2274-2275.

[29]

R. Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675, p. 2275.

[30]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.64.

[31]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.65.

[32]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.67 e.v.

[33]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.70.

[34]

Rb. Den Haag 24 juni 2015 ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.72. Zie hierover ook J. Spier, *Shaping the Law for Global Crisis*, The Hague: Eleven International Publishing 2012, p. 172-173.

[35]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.72.

[36]

In het oog springen het *Wilnis*-arrest en het *Dordtse paalroef*-arrest, waarin een ruime beleidsvrijheid aan overheidsorganen wordt gelaten ten aanzien van risico's die ook in het kader van klimaatverandering relevant zijn. Zie HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012/155 (*Wilnis*); HR 30 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX7487, *TBR* 2013/72 (*Dordtse paalroef*).

[37]

Hierbij is ook van belang dat volgens de rechtbank de omvang van de beleidsvrijheid in het bijzonder wordt bepaald door de uit internationale (klimaat)verdragen voortvloeiende doelstellingen en beginselen. Daarmee krijgen verplichtingen die ingevolge het internationale en nationale publiekrecht op de Staat rusten, reflexwerking in het nationale recht. Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.43. Zie over dit punt bijvoorbeeld E. Gijssels, 'Het EVRM en de klimaatzaak: toetsing aan niet van toepassing zijnde normen', op <http://blog.ucall.nl/index.php/2015/07/het-evrm-en-de-klimaatzaak-toetsing-aan-niet-van-toepassing-zijnde-normen/#more-534>, laatst geraadpleegd op 13 oktober 2015.

[38]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.78. Zie over dit thema ook J. Spier, 'Injunctive Relief: Opportunities and Challenges: Thoughts About a Potentially Promising Legal Vehicle to Stem the Tide', in: J. Spier en U. Magnus (red.), *Climate Change Remedies*, The Hague: Eleven International Publishing 2014, p. 2-155, p. 42 e.v.

[39]

Zie bijvoorbeeld HR 2 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2721, *NJ* 1999/683, m.nt. J.B.M. Vranken.

[40]

R. Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675, afl. 33, p. 2276.

[41]

Volgens Bergkamp was dit ook een effect dat de rechtbank beoogde te behalen met de uitspraak. Zie L. Bergkamp, 'Het Haagse klimaatvonnis. Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', *NJB* 2015/1676, p. 2288 en in het bijzonder voetnoot 68.

[42]

Zie bijvoorbeeld www.volkskrant.nl/binnenland/-effecten-van-klimaatzaak-kunnen-enorm-zijn~a4087702/.

[43]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.81. Het betreft hier Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030 COM (2014) 15 final, SWD(2014)16, p. 2.

[44]

Zie ook: M. Peeters, 'Europees klimaatbeleid en nationale beleidsruimte', *NJB* 2014/2109.

[45]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.82.

[46]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.82.

[47]

Zie hierover C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht*, Den Haag: BJu 2000, nr. 817; K.J.O. Jansen, *Informatieplichten. Over kennis en verantwoordelijkheid in contractenrecht en buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2012, p. 403. Een uitzondering op deze gedachte kan worden gevormd door artikel 6:168 BW. De Staat heeft dit artikel evenwel niet aangevoerd.

[48]

Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 5 e.v.

[49]

Zie bijvoorbeeld R. Schutgens, 'Urgenda en de trias. Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakende klimaatvonnis van de Haagse rechter', *NJB* 2015/1675.

[50]

HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462, (*Waterpak*). Zie hierover uitgebreid G. Boogaard, *Het wetgevingsbevel* (diss. UvA), Wolf Legal Publishers, 2013.

[51]

www.nrc.nl/nieuws/2015/09/10/juristen-rechter-mag-kabinet-niets-dwingen-over-co2-uitstoot, laatst geraadpleegd op 29 september 2015.

[52]

Zie eerder ook L. Enneking & E.R. de Jong, 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?', *NJB* 2014/23, p. 1549-1550.

[53]

W.H. van Boom, *Efficacious Enforcement in Contract and Tort* (oratie Rotterdam), 2006; M. Faure, 'The complementary roles of liability, regulation and insurance in safety management: theory and practice', *Journal of Risk Research* 2014/17, no. 6., p. 689-707; P. Luff, 'Risk Regulation and Regulatory Litigation', *Rutgers Law Review* 2011/61, p. 173-215. In het kader van onzekere risico's zie A.Ch.H. Franken, 'Het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht', *AV&S* 2010/25, p. 198 e.v.; zie voor een overzicht in het kader van klimaatverandering: L. Enneking & E.R. de Jong, 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?', *NJB* 2014/23, p. 1544.

[54]

Zie voor de dagvaarding www.stichtingrookpreventiejeugd.nl/wp-content/uploads/2014/09/08-09-2014-Dagvaarding-Stichting-Rookpreventie-Jeugd-v.-Staat-der-Nederlanden.pdf, laatst geraadpleegd op 26 september 2015.

[55]

Zie hierover uitgebreider E.R. de Jong, 'Rechterlijke risicoregulering bij gezondheids- en milieurisico's', *AA* 2015, p. 872-881.

[56]

L. Bergkamp & J.C. Hanekamp, *Revolutie met rechtspraak: de scientistische aanslag op de rechtstaat*, Stellingen t.b.v. Rondetafelgesprek Klimaatvonnis, Tweede Kamer, Commissie Infrastructuur & Milieu, 10 september 2015, p. 2. Te vinden op www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A0354, laatst geraadpleegd op 29 september 2015.

[57]

L. Enneking & E.R. de Jong, 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?', *NJB* 2014/1136, p. 1550.

[58]

L. Enneking & E.R. de Jong, 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?', *NJB* 2014/1136, p. 1544.

[59]

Zie uitgebreider E.R. de Jong, 'Rechterlijke risicoregulering bij gezondheids- en milieurisico's', *AA* 2015, p. 872-881.

[60]

R.A.J. van Gestel, 'Urgenda: een typisch gevalletje rechter, wetgever of politiek?', *Regelmaat* 2015/5.

[61]

Zie A. Klinke & O. Renn, 'A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based, and Discourse-Based Strategie', *Risk Analysis* (22) 2002-6, p. 1085.