

Urgenda: rechters stellen zich boven de democratie

Posted on 28 december 2019 by Syp Wynia

Een actiegroep beweert het belang van alle Nederlanders te dienen. Rechters geven de actiegroep gelijk en dwingen het kabinet om (nog) meer aan het klimaat te doen. Hebben we dan geen democratie meer? En hoezo zouden burgers dan wel gevaar hebben gelopen? Een juridisch gekkenhuis dreigt.

De uitspraak kwam, volledig volgens plan, pal voor kerst. De Tweede Kamer was al met vakantie en ook het kabinet was uitvergaderd. Daar legde de Hoge Raad der Nederlanden, de hoogste binnenlandse rechter, een bom onder het kabinetsbeleid èn onder het democratische bestel. Tot vreugde overigens van klimaatactivisten en hun politieke vrienden.

De Hoge Raad gaf één van de klimaatclubs, de Stichting Urgenda, namelijk onherroepelijk gelijk: de Nederlandse staat moet over een jaar een kwart van de broeikasuitstoot ten opzichte van 1990 hebben gereduceerd. Twintig procent is niet genoeg en een beetje meer dan twintig procent ook niet.

De meeste Nederlandse media beschreven deze uitspraak welwillend als een stap

vooruit voor het klimaat, een juridische stap die elders vast wel navolging zou vinden. Het is echter wel zo interessant om na te gaan hoe het zo ver kon komen.

Hoezo 'algemeen belang'?

Want: hoe is het mogelijk dat zomaar een stichting een proces voert tegen de staat om een dominant onderdeel van het regeringsbeleid te veranderen en daar zowel bij de gewone rechtbank, in beroep bij het gerechtshof èn in cassatie bij de Hoge Raad de gelegenheid voor krijgt? Anders gezegd: kun je gewoon met een paar mensen een stichting oprichten, een proces voeren tegen de staat en de staat zo dwingen het roer van het kabinetsbeleid drastisch om te gooien? (Verder meer, maar het korte antwoord luidt alvast: *ja, raar maar waar: dat kan*).

Ten tweede: hoe kan het dat drie Nederlandse rechterlijke instanties tot de slotsom komen dat de Nederlandse staat er volgens hele precieze richtlijnen veel harder moet trekken om het klimaat te beïnvloeden door in Nederland minder broeikasgassen uit te stoten? Waarom was er tot dusver in geen enkel ander land een rechter te vinden die de regering een zelfde opdracht wenste te geven als de Nederlandse rechters? (Verder meer, maar het korte antwoord luidt: omdat Nederland een veel minder democratische inslag heeft dan je zou hopen, omdat Nederland graag de beste van de klas wil zijn en omdat Nederland met groot enthousiasme heel veel macht naar het buitenland heeft overgeheveld en Nederland mede daardoor *een juristenparadijs* is geworden).

Hoezo 'algemeen-belang-actie'?

Dat Urgenda naar de rechter kon lopen om het regeringsbeleid te veranderen kon omdat Nederland sinds een kwart eeuw een kleine, maar – naar nu blijkt – zeer verreikende wetswijziging heeft doorgevoerd. Het gaat om een bepaling in het Burgerlijk Wetboek, die ook wel 'algemeen-belang-actie' genoemd. Sinds dit artikel 3:305a per 1 juli 1994 is het wetboek staat, kan iedere stichting of vereniging die zelf beweert het algemeen belang na te streven naar de rechter lopen en met een beroep op 'het algemeen belang' de overheid aanklagen.

Wat het kabinet Lubbers-Kok in de vroege jaren negentig bewogen kan hebben om deze wetswijziging door te voeren is een raadsel, ook al omdat er in die dagen al bij voorbaat veel kritiek op was. De destijds gerenommeerde rechtskundige professor Wim van der Grinten zei in 1990 bijvoorbeeld: 'Behartiging van algemeen belang is

een taak van de overheid, niet van particuliere organisaties. Of het een gelukkige ontwikkeling is om organisaties die zich behartiging van algemene belangen ten doel stellen actiebevoegdheid bij de burgerlijke rechter te verlenen acht ik hoogst twijfelachtig. De organisatie gaat zich daarmee opwerpen als een pseudo-overheid, als een pseudo-openbaar ministerie.'

Dat waren wijze woorden. Er werd helaas niet naar geluisterd. Sinds 1994 kan iedereen een stichting of een vereniging oprichten die beweert het algemeen belang te dienen – het is genoeg om het in de statuten te zetten – om door de rechter geaccepteerd te worden als partij die de overheid tot ander beleid kan dwingen.

Eerder: vrouwen bij de SGP

De Urgenda-zaak is dan wel de verst reikende, maar niet de enige zaal waarbij particulieren, verenigd in een stichting of vereniging, met succes naar de rechter liepen om de overheid tot actie te bewegen. Een bekend voorbeeld is de 'SGP-vrouwenzaak'. De 'Stichting Proefprocessen Clara Wichmann' dwong in 2005 – in eerste instantie – de staat om te stoppen met het subsidiëren van de SGP, omdat die partij geen vrouwen toeliet op de kieslijsten. Dat was volgens de eisers in strijd met het VN-Vrouwenverdrag.

Ook de vereniging CAN (Clean Air Now) trok naar de rechter om rookruimtes te verbieden en kregen ook bij het Gerechtshof hun zin, omdat de rookruimtes in strijd zouden zijn met weer een 'kaderovereenkomst' van de Wereldgezondheidsorganisatie, een onderafdeling van de Verenigde Naties.

Het kan dus werkelijk: je kunt als particulier onder de dekmantel van een rechtspersoon (stichting, vereniging) naar de rechter lopen om het hele raderwerk van de staat stil te zetten of van koers te laten veranderen. Het is ongelooflijk, maar waar. Dat is dan ook wat Urgenda gedaan heeft.

Jan Rotmans

En dat Urgenda is niets anders dan het wat uitgedijde vehikel van de Rotterdamse 'transitie-professor' Jan Rotmans en zijn collega-activist Marjan Minnesma. Urgenda heeft geen leden, zoals vakbonden, Urgenda neemt niet deel aan verkiezingen, zoals politieke partijen. Urgenda heeft nooit formeel democratisch draagvlak

hoeven verzamelen. Urgenda hoefde alleen maar te beweren het algemeen belang te dienen, om naar de rechter te lopen en met een beroep op dat algemeen belang welkom te zijn en nog gelijk te krijgen ook.

Geen leden, geen aanhang

Urgenda heeft uiteraard ook geen contributies, omdat er geen leden zijn. Minnesma c.s. hoeven dus aan niemand verantwoording af te leggen, behalve misschien aan de directie van de Postcodeloterij, die Urgenda sinds 2013 met 8,3 miljoen euro op de been hield. Noemenswaardige andere inkomsten zijn er niet.

Urgenda zou aldus ook als een dochteronderneming van de Postcodeloterij kunnen worden beschouwd. Dat plaatst het klimaatproces van Urgenda in een extra bijzonder kader. Want de Postcodeloterij opereert met een zekere mate van staatsprivilege – een loterijvergunning – dat vanzelfsprekend niet iedereen gegeven is.

Bijzonder is bovendien dat ook Urgenda rechtstreeks (enig) geld van overheden krijgt, al staat dat in geen verhouding tot de subsidie van andere milieu- klimaat- en dergelijke organisaties die samen honderden miljoenen van de Nederlandse staat krijgen.

Marjan Minnesma (midden) directeur van Urgenda, met een van de vele cheques die ze de afgelopen jaren ontving van de Postcodeloterij

Dat plaatst de Urgendazaak, maar het algemeen-belang-artikel uit het Burgerlijk Wetboek in een extra curieus daglicht. Het betreft immers ook particuliere clubs die tegen de staat ageren omdat die het beleid moet omgooien, maar ondertussen weliswaar geen formeel draagvlak in de samenleving hebben, maar wel formeel gesteund worden door de staat waartegen ze ageren.

Actiegroepen als politiek instrument

Het bracht professor Jos Teunissen, hoogleraar algemene staatsleer, tot de verzuchting dat actiegroepen van het soort van Urgenda (of Milieudefensie) ook onderdeel uit kunnen maken van het Haagse machtsspel. Ministeries kunnen bijvoorbeeld actiegroepen steunen die – ook via de rechter – beleid kunnen afdwingen ten koste van andere ministeries.

Zelfs kan een proces – bijvoorbeeld van de anti-rokers – tegen het kabinet in het voordeel van het kabinet – staatssecretaris Paul Blokhuis – zijn als zo'n staatssecretaris zich achter de rechter kan verschuilen als hij zonder gedoe en Kamerdebatten een verbod op rookruimtes wil doorvoeren.

Maar goed, Urgenda kreeg niet alleen toegang tot de opeenvolgende rechters als beweerd behartiger van het algemeen belang, Urgenda kreeg ook tot drie keer toe gelijk van die rechters. Om die reden werd met Kerst bijvoorbeeld de Hemwegcentrale in Amsterdam gesloten, in een poging de CO2-uitstoot in Nederland wat extra te reduceren.

Pikant is, dat na het tweede gelijk van de rechter, linkse oppositiepartijen in de Tweede Kamer al publiekelijk suggereerden dat het kabinet maar in overleg met Urgenda moest gaan om te kijken of Urgenda kon leven met voorgenomen reductieplannen. Urgenda zou dan dus niet alleen winnende procespartij zijn, maar een soort staat in de staat, waar het kabinet dan onderhorig aan zou zijn. Hoe horendol wil je het hebben? Minnesma en Rotmans samen met de Postcodeloterij als de feitelijke bovenbazen van Nederland, met een mandaat van de rechter?

Rechters trekken macht naar zich toe

De rechters vinden dus, met hulp van de wetgever, dat Urgenda mag doen alsof ze het algemeen belang mogen vertegenwoordigen. Vervolgens acht de rechter zichzelf bevoegd om Urgenda gelijk te geven. En hoe de Hoge Raad het gelijk van Urgenda bij elkaar redeneert is zo mogelijk nog interessanter dan het gegeven dat de wetgever Urgenda in staat stelt het algemeen belang te dicteren.

Kortweg komt het er op neer, dat de Hoge Raad zegt dat Nederland zich moet houden aan het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en aan de uitspraken van het bijbehorende Hof in Straatsburg. De Hoge Raad verwijst ook naar percentages broeikasgas die Nederland volgens het klimaatpanel van de Verenigde Naties in 2020 en verder zou moeten reduceren.

Niet bindend wordt zo bindend

Die broeikascijfers van het VN-klimaatpanel zijn overigens helemaal niet bindend, maar worden door de Hoge Raad bindend gemaakt door de risico's van klimaatverandering onder dat – wel bindende – Europese mensenrecht te brengen.

De Hoge Raad maakt van een niet-bindend percentage een bindend percentage en doet dat mede door te suggereren dat Nederlandse burgers in direct gevaar worden gebracht als de Nederlandse regering het jaar 2020 niet eindigt met een broeikasreductie van 25 procent.

Het is een absurde redenering, al was het maar omdat op Nederlands grondgebied slechts enkele duizenden van de jaarlijkse broeikasuitstoot in de wereld plaatsvindt. Hoe zou de Nederlandse bevolking in gevaar moeten komen als de regering in één jaar niet pakweg 25, maar pakweg 22 procent broeikasgasreductie zou organiseren? En welk gevaar dan wel?

De opwarming van de aarde door menselijk toedoen – waar het hele VN-klimaatverdrag op is gebaseerd – betreft immers een wereldwijde aangelegenheid. Nederland heeft daar zo weinig invloed op, dat de inwoners van Nederland niets van eventuele nalatigheid van de Nederlandse regering zou merken.

Als de Hoge Raad (of de lagere rechters) zouden hebben gezegd dat de regering de eigen burgers beter diende te bescherming tegen de *gevólgen* van de opwarming van de aarde – zoals een hogere zeespiegel – dan zou het nog te vatten zijn geweest. Een regering als de Nederlandse kan immers wèl extra dijken bouwen als er gevaar dreigt voor de burgers. Maar daar ging het Urgenda nòch de rechter om.

Wat we hier van leren, van deze stapeling aan schadelijke malligheid?

Ten eerste, dat bepaling 3:305a uit het Burgerlijk Wetboek zo spoedig mogelijk geschrapt moet worden. Het was altijd al te dol voor woorden, om particulieren met de pretentie het algemeen belang te dienen toegang tot de rechter te verschaffen. Het wetsartikel is een ondermijning van de democratie, omdat die (minieme) deelbelangen voorrang geeft op de wetgever – de volksvertegenwoordiging in de eerste plaats. Om die reden zou zoiets merkwaardigs als de Urgenda-zaak in de meeste landen ook helemaal niet kunnen bestaan.

Mochten kabinet en Kamer het gewraakte wetsartikel niet willen schrappen, dan is chaos hun deel. Er zijn nu al milieugroepen zoals deze die met succes naar de rechter lopen om niet tot meer, maar minder klimaatbeleid op te roepen (namelijk door zonneweiden te schrappen). Een strijd bij de rechtbanken tussen groepen die er allemaal prat op gaan het algemeen belang te dienen – maar tegengestelde doelen nastreven – ligt voor de hand.

Ten tweede, dat we dringend moeten kijken naar het schrappen van het grondwetsartikel dat internationale verdragen te allen tijde boven de Nederlandse wet – inclusief de grondwet – staat. Die regel is een vlaag van internationalisme ingevoerd in het begin van de jaren vijftig, toen de kersverse Europese eenwording al te enthousiast werd omarmd. Daarmee ontstond een permanente import van wetgeving uit het buitenland, veelal uit kantoren in New York en Genève, Brussel, Luxemburg en Straatsburg.

Ten derde, kan de bewering van achtereenvolgende bewindslieden dat veel van de verdragen die Nederland tekent 'niet bindend' zijn en dus geen verplichting met zich meebrengen gerust naar de sprookjesafdeling verhuizen. Een jaar geleden tekende Nederland het zogeheten 'Marrakesh'-verdrag van de Verenigde Naties waarin migratie wordt aangemoedigd, onder het motto dat het niet bindend zo zijn (of slechts bindend voor landen die hun inwoners terug dienden te nemen).

Het Urgenda-proces schetst nauwkeurig, waarom dat toen al kletspraat was en dat nu nog meer is: op papier niet-bindende VN-afspraken worden in de Europese gerechtsmolen in Straatsburg veelal tot 'grondrecht' gemaakt door bijvoorbeeld klimaatbeleid tot mensenrecht te verklaren. Vervolgens is er in Nederland altijd wel een rechter te vinden die dat aldus bindend geworden niet-bindende verdrag van een eigen interpretatie te voorzien en tot dwingend kabinetsbeleid te verklaren. Hoe 'soft law' 'hard law' wordt: het wonder is geschied.

De les: teken dus nooit meer iets dan onschuldig is dat niet-bindend heet te zijn, want het kan overmorgen via Straatsburg en de Hoge Raad bindend zijn geworden.

Tenslotte: er was meteen na de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden waarin Urgenda op alle fronten gelijk kreeg – met een beroep op het algemeen belang – een enquête van Maurice de Hond. Die vroeg wie het wel en wie het niet eens was met de uitspraak en dus met het algemeen belang, zoals geformuleerd en succesvol geclaimed door Urgenda. Slechts 46 procent van de geënquêteerden deelden de opvatting van het Hof. Acht procent wist het niet en 48 procent zagen een ander algemeen belang. Trek uw conclusies.

Ik sprak daags na de uitspraak van de Hoge Raad over 'Urgenda' ook bij WNL op NPO radio1 over de curieuze Urgenda-zaak. Hier meer