

Na Urgenda: een huiselijk gesprek over de overheid in het strafbankje

NTBR 2019/19

Redactioneel

Mijn vader, 76 jaar oud, na een middagje oppassen op de kleinkinderen:

“Zeg zoon, je denkt ook wel eens beroepshalve na over die Urgenda-zaak², toch? Ik lees dat de regering de doelen die de rechter gesteld heeft, niet zal halen. Wat betekent dat? Komen ze daarmee weg?”

Ik, al een jaar of drieëntwintig rechtswetenschapper en docent, maar nog zoekend naar een fatsoenlijk antwoord, begin eromheen te draaien:

“Ja, je ziet inderdaad dat we een aantal klimaatdoelen niet gaan halen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft dat vastgesteld eind januari.³ Het bericht, best explosief, lekte ook al eerder al uit.⁴ We hebben een extra besparing van 9 megaton CO₂-uitstoot nodig om de norm te halen die het gerechtshof Den Haag aan de Staat heeft opgelegd in het Urgenda-arrest, namelijk 25% vermindering van CO₂-emissies in vergelijking met 1990. We gaan waarschijnlijk maar rond de 21% uitkomen. Daarmee voldoet de Staat dus nog steeds niet aan het gebod dat de rechter heeft opgelegd. En dat terwijl ze al sinds 2015 weten dat extra klimaatmaatregelen genomen moeten worden, ze meermalen sussend roepen dat het 2020-doel gehaald zal worden, maar ze intussen echte actie achterwege laten.”

Mijn vader, geen jurist, maar met voldoende kleinkinderen om te zien wanneer een reactie vooral ‘duikt’ en geen concreet antwoord op de gestelde vraag oplevert:

“Ja, dat las ik ook in de kranten, jongen. Maar wat betekent dat dan?”

Ik, inmiddels mezelf wat bedenktijd verschaft, kan nu mijn toevlucht nemen tot juridische techniek:

“Kijk, pa, het bevel aan de Staat om de uitstoot te beperken, is in eerste aanleg en in hoger beroep uitvoerbaar bij voorraad verklaard. Dat is een technische term die eigenlijk aangeeft dat de uitspraak door de winnende partij meteen al, dus zonder verdere processtappen, zoals de lopende cassatieprocedure, te hoeven afwachten, ten uitvoer kan worden gelegd. Urgenda mag het vonnis dus meteen al executeren. Ze hebben een executoriale titel te pakken.”

Niet zonder enige trots kijk ik op. Mijn vader kijkt ook op:

“En dus?”

Stilte. Kort. Ik:

“Hoe bedoel je?”

1 Citeerwijze: I. Giesen, ‘Na Urgenda: een huiselijk gesprek over de overheid in het strafbankje’, NTBR 2019/19, afl. 6. Met dank aan Bert van Schaick, Tim Bleeker en Jacques Giesen.

2 Zie Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (Urgenda), en daarover uitvoerig (o.a.) T.R. Bleeker, ‘Nederlands klimaatbeleid in strijd met het EVRM’, NTBR 2018/39 (p. 289) e.v.

3 Zie bijv. <https://nos.nl/artikel/2268976-planbureau-leefomgeving-nederland-haalt-klimaatdoelen-van-2020-niet.html>.

4 <https://nos.nl/artikel/2268447-extra-klimaat-tegenslag-kabinet-9-megaton-meer-co2-reductie-nodig.html>. Het klimaatakkoord van eind juni 2019 bevestigde dit, zie <https://nos.nl/artikel/2291098-urgenda-kabinet-lapt-vonnis-van-de-rechter-aan-zijn-laars.html>.

Pa, licht wanhopig inmiddels:

“Ik bedoel, wat betekent dat in dit geval? Hoe executeer je zo’n bevel als dat wordt genegeerd? Weer terug met z’n allen naar de rechter die dan zegt dat de regering alsnog moet doen wat zij eerder gezegd heeft? Kan die rechter dat vervolgens echt afdwingen?”

Ik ga er nu eens echt goed voor zitten:

“Als er niet vrijwillig nagekomen wordt – zoals de regering wel steeds tot eind januari had aangegeven te zullen doen – waartoe iemand is veroordeeld bij een condemnatoir vonnis, dan kan de ander dat vonnis dus executeren, je mag dan via de deurwaarder een dwangmiddel toepassen. Politiek het meest zichtbaar zou natuurlijk zijn dat de Staat, bijvoorbeeld in de persoon van de minister, gegijzeld zou worden, dat er zogenaamde lijfsdwang in de zin van art. 585 Rv wordt toegepast.”

Vader, grinnikend:

“Zetten ze de minister dan in de cel?”

Ik haast me om dit te nuanceren:

“Totdat er alsnog nagekomen is. Maar, dat gaat niet gebeuren,⁵ niet alleen omdat je de Staat als zodanig niet kan gijzelen, maar vooral ook omdat het een ultiem middel is voor als de schuldenaar niet op andere manier te dwingen is, bijvoorbeeld omdat deze geen vermogen bezit en weigert na te komen. En die vlieger gaat hier niet op, want de Staat kan gewoon betalen.”

Een diepe zucht rolt over de eettafel...

“Maar, pa, niet getreurd, er is ook nog de dwangsom, geregeld in art. 611a Rv. Urgenda kan die aan de rechter vragen.⁶ Ze krijgen dan een veroordeling, en de Staat verbeurt een smak geld indien hij niet aan het oorspronkelijke vonnis, het 25%-reductiebevel, voldoet. Maar dan moeten we dus wel nog even 31 december 2020 afwachten, want eind 2020 kan pas de definitieve balans worden opgemaakt, aldus het bevel.”⁷

“Ja ja, maar dat wordt hem natuurlijk niet. Die 9 megaton vermindering vinden ze niet in krap twee jaar, dat is wel duidelijk uit alle berichten. Dus, concreet, aan wat voor bedragen denken we hier dan?”

“Kijk Pa, wat Googlen oplevert, een bericht van Urgenda hierover, al van oktober 2018:

‘Marjan Minnesma van Urgenda laat weten dat als de Staat niet genoeg maatregelen neemt (waar ze niet vanuit gaat), ze zeker via een dwangsom gaat proberen af te dwingen dat de overheid dat wel gaat doen. Dat zullen zeer hoge dwangsommen zijn, zegt ze. Een dwangsom zal zo hoog zijn, dat een bevel van

5 Tenzij... De bestuursrechter in Beieren heeft vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie over de mogelijkheid om de Beierse minister voor milieu te gijzelen nu dwangbevelen om dieselauto's uit de stad München te weren, vruchteloos zijn gebleken, zie www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/dieselfahrverbote-in-muenchen-eugh-soll-zwangshaft-fuer-bayerische-minister-klaeren-2236187.html.

6 Dat kan ook nu nog, zie BenGH 17 december 2009, NJ 2010/82: het is niet noodzakelijk dat de rechter die de dwangsom oplegt, dit doet tegelijk met de hoofdveroordeling; de dwangsom kan ook in een latere uitspraak worden opgelegd. Het is dan wel een andere rechter die zich over de dwangsom moet buigen; dat kan complicaties in de hand werken.

7 Het is voor Urgenda waarschijnlijk verstandig om reeds voor die datum een dwangsom te vragen, want na die datum is het voor de Staat onmogelijk om nog aan het bevel te voldoen. Dat kan aanleiding zijn om de dwangsom (meteen) weer op te heffen of te verminderen, vgl. art 611d Rv. Dit laatste zal overigens niet zonder meer het geval zijn. De rechter dient namelijk te onderzoeken of de veroordeelde sinds zijn veroordeling redelijkerwijze al het mogelijke heeft gedaan om aan de hoofdveroordeling te voldoen, aldus HR 20 februari 2015, NJ 2017/123. En daarover kan i.c. nog best gedebatteerd worden.

de rechter wordt nageleefd. “Waarschijnlijk wordt het dan voor de overheid goedkoper om een kolencentrale te sluiten.”⁸

Ik pak de bal nu wat driftiger op:

*“Dat laatste biedt enige richting, vader, want het sluiten van kolencentrales kost enkele miljarden, zo heb ik gelezen.”*⁹

Een onthutste oudere man hakkelt:

“Maar dat zijn dan wel mijn belastingcenten, en die van jou trouwens ook, die daar worden doorgesluist, toch? Wie krijgt die poet? Urgenda?”

“Ja.”¹⁰

Licht briesend, een nu ontstemde vader:

“Dat kan toch niet waar zijn? Dan is gelijk ook weer minder overheidsgeld te besteden aan bijvoorbeeld, nou,.. euh... het bereiken van allerlei klimaatdoelen... laat staan dingen zoals de zorg, op mijn leeftijd niet onbelangrijk. Die Urgenda-zaak wordt met de week gekker, geloof ik. Ik ga naar huis, ik ben er klaar mee.”

En zo liep deze jurist op een gewone dinsdagavond in februari weer eens tegen de grenzen aan van wat het (privaat)recht vermag. Als straks onverhoopt de overheid niet langer veroordelende vonnissen nakomt, dan zijn we met zijn allen de sigaar. Dan is niet alleen het klimaat, maar ook de rechtsstaat definitief aan gruzelementen. Dus een beetje extra druk erop, een stevige incentive voor de Staat – en dat is dan in dit dossier meteen een enorme zak geld – is niet zo gek. Tegelijk, we weten vrijwel zeker dat we het achterliggende doel niet meer kunnen halen. Het kwaad is in wezen al geschied; de regering is te laat in actie gekomen. Er valt nu in feite niets meer te prikkelen.¹¹ En dus zal er afgerekend moeten gaan worden en daarvan profiteert, juridisch sluitend, de stichting Urgenda. Als (pijnlijke) prikkel voor de overheid is dit allemaal te volgen, maar dan zijn we vervolgens wel van de goedertierenheid van deze – gelukkig ideële – instelling afhankelijk als het gaat om de besteding van dat (voorheen: ons) geld. Ik mag aannemen dat het geld straks gebruikt gaat worden – tenzij natuurlijk de Hoge Raad voordat een feitenrechter zich heeft uitgesproken over een mogelijke dwangsom,¹² de angel uit deze discussie haalt doordat hij besluiten zou het arrest van het hof te vernietigen – om allerlei milieudoelen te halen (“Nu te Koop: je eigen kolencentrale! Sluiten mag!”),¹³ maar zekerheid daarover hebben we natuurlijk niet.¹⁴ En dat is dan weer een perspectief waarvan ik net zo somber word als mijn vader als hij denkt aan de toekomst van zijn kleinkinderen.

8 Zie <https://nos.nl/artikel/2254129-wat-moet-het-kabinet-doen-na-de-urgenda-uitspraak.html>.

9 Zo lees ik bedragen van 1.8 of 1.9 miljard (!) Euro als het gaat om vier kolencentrales, dat is dus pakweg een half miljard per kolencentrale, zie www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/4586361/groenlinks-vier-kolencentrales-dicht. Dan gaat het daadwerkelijk om megabedragen. Als je echter uitgaat van de Europese industrieprijs van 20 euro per ton CO₂, zie www.nrc.nl/nieuws/2018/10/12/urgenda-dwingt-kabinet-tot-daadkracht-a2417796, dan kom ik uit op (‘slechts’) 180 miljoen Euro voor de ‘gemiste’ 9 megaton CO₂-reductie.

10 Zie art. 611c Rv.

11 Instructief is www.nrc.nl/nieuws/2018/12/18/urgenda-beloofte-kabinet-was-loos-a3102688. Voor de sceptici: ja, het kan nog, die doelen halen. Maar dat gaat dan wel echt pijn doen: kolencentrales dicht, maximumsnelheid fors omlaag, mitigatiemaatregelen in ontwikkelingslanden, etc.

12 Want alleen die rechter kan een reeds opgelegde dwangsom opheffen, zie art. 611d Rv; de Hoge Raad zelf kan dat niet doen, ook niet na een eventuele vernietiging in cassatie van het arrest van het hof.

13 Zie (geruststellend, want Urgenda denkt aan het uitdelen van zonnepanelen) www.nrc.nl/nieuws/2018/10/12/urgenda-dwingt-kabinet-tot-daadkracht-a2417796.

14 Ik ben beschikbaar voor het brainstormen over andere ideeën (een procesfonds oprichten, het financieren van rechtswetenschappelijk onderzoek naar hoe het verder moet met de rechtstaat in Nederland na de Urgenda-zaken, de toekomst van public interest litigation, rechterlijke rechtsvorming, EVRM-grondrechten in het privaatrecht, etc.)