

De civiele milieurechter – uitspraken met impact

M en R 2018/118



Tegen het einde van het jaar zijn wij geneigd om terug te blikken. Dat biedt de kans om verschillende ontwikkelingen uit het afgelopen jaar in samenhang te bezien. Je kunt je blik op heel verschillende aspecten richten. Ik kies vandaag uitspraken van de civiele rechter in Nederland met impact. Twee uitspraken uit de afgelopen 12 maanden uit deze categorie zijn de bodemuitspraak in de zaak *Stichting Adem/de Staat van de Rechtbank Den Haag* (27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380) en de uitspraak van het Hof Den Haag in het hoger beroep *Urgenda/de Staat* (9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591). In de zaak *Stichting Adem* wees de rechtbank de eis van de stichting af om de overschrijdingen van de Europese luchtkwaliteitsnormen binnen een half jaar ongedaan te maken en daarvoor, zo nodig, het samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) aan te passen. Ook werd een beroep op een uit art. 2 en 8 EVRM voortvloeiende rechtsplicht van de Staat om de strengere internationale WHO-normen toe te passen in plaats van de thans op grond van EU-richtlijnen geldende normen afgewezen. In de *Urgenda* uitspraak daarentegen werd een beroep op een uit art. 2 en 8 EVRM voortvloeiende rechtsplicht van de Staat om broeikasgassen tot eind 2020 minstens 25% te reduceren ten opzichte van 1990 aanvaard onder verwijzing naar normen die het UNFCCC als ‘minstens nodig’ heeft aangemerkt. Het feit dat een milieustichting in het ene geval wel, maar in het andere geval niet succesvol was is minder interessant dan een vergelijking van de redeneringen waarmee beide rechtscolleges tot hun uitspraken kwamen. Op heel wat punten zijn de aan de orde gekomen rechtsvragen gelijk of nagenoeg gelijk, maar de uitkomsten en argumenten tegengesteld. Ik beperk mij tot één voorbeeld.

In beide procedures was de vraag aan de orde welke juridische betekenis toekomt aan waarden of doelen die internationaal “noodzakelijk” worden geacht om mens en milieu voor negatieve invloeden te beschermen en die strenger zijn dan de EU-rechtelijke (en nationaalrechtelijk) normen. In de zaak over luchtkwaliteit werd een beroep gedaan op WHO-guidelines. Nog steeds brengt luchtvervuiling van alle milieufactoren de meeste schade toe aan onze gezondheid. Hierdoor sterft iedere inwoner van Nederland (gemiddeld) een aantal maanden eerder of, anders gezegd, is dit de oorzaak van jaarlijks 12.000 vroegtijdige sterfgevallen. Er is, onbestreden, een directe causale relatie tussen het overschrijden van de grenswaarden die de WHO nodig acht en ernstige negatieve gevolgen voor de gezondheid. Toch werd het beroep van de Stichting Adem op art. 2 en art. 8 EVRM afgewezen. Aan de Staat komt, aldus de rechtbank, een margin of appreciation toe. Het is voldoende dat de

Staat de WHO-normen “in zijn afweging heeft betrokken”. Dat is heel anders in de *Urgenda*-zaak. Het UNFCCC heeft in haar rapport uit 2007 vastgesteld dat de totale uitstoot van broeikasgassen door alle Annex I-landen (waartoe Nederland behoort) *gezamenlijk* in 2020 25% tot 40% lager zou moeten zijn dan in 1990 om de doelstellingen van het Verdrag van Parijs te kunnen halen. In haar latere rapport uit 2013/14 zijn daar wat voorbehouden bij gemaakt en worden ook andere reductiepaden voor mogelijk gehouden. Hieruit leidt het Hof af dat de Nederlandse staat op grond van art. 2 en 8 EVRM verplicht is om tot 2020 minstens 25% te reduceren. Dat de Staat in plaats van de verwachte 19-27% voor minstens 25% reductie zorgt heeft geen enkel concreet aantoonbaar gevolg voor leven en gezondheid van de in Nederland levende bevolking. Toch wordt door het Hof een beroep op de margin of appreciation van de hand gewezen en de veroordeling op art. 2 en 8 EVRM gebaseerd, waarbij de rechters ook nog eens zelf oordelen dat niet het rapport van de UNFCCC uit 2013/14, maar het rapport uit 2007 maatgevend is. Het lukt mij niet de redeneringen uit beide uitspraken met elkaar te verenigen. Meer aspecten en overwegingen van de uitspraken van de rechtbank in de zaak *Adem* en het Hof (en voordien dezelfde rechtbank) in de zaak *Urgenda* staan haaks op elkaar en zijn moeilijk of niet met elkaar te rijmen.

Beide procedures hebben aanzienlijke impact gehad of zullen dat nog hebben. Ook als de Staat niet in cassatie zou gaan, dan nog zullen maatregelen moeten worden genomen om aan de veroordeling van het Hof te voldoen. Ook de zaak van de Stichting Adem heeft, zo lijkt het ten minste, impact gehad, ook zonder veroordeling. De Staat heeft al in de rechtszaak te kennen gegeven dat het NSL wordt aangepast ten einde de resterende knelpunten op te lossen. Vele jaren was dat niet gebeurd, ondanks de jarenlange overschrijdingen (zie brief van de staatssecretaris van 25 juni 2018 hierover). Het kan natuurlijk altijd dat verschillende rechters verschillend denken over bepaalde rechtsvragen. Het is echter opvallend dat twee binnen een tijdsbestek van enkele maanden gewezen uitspraken inzake milieugeschillen met grote impact qua beredeneringen en resultaten haaks op elkaar staan. Het is nodig dat met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Staat voor milieuschade op grond van art. 2 en 8 EVRM, maar ook daarbuiten, meer duidelijkheid komt. Dat daarvoor drie instanties nodig zijn is een nadeel van het feit dat de civiele rechter is gevraagd om te oordelen over belangrijke publiekrechtelijke vragen in het milieurecht.