

ADVOCAAT ROGER COX OVER KLIMAATVERANDERING

DE AARDE HEEFT KOORTS

Het was een rechtszaak uit liefde voor de samenleving, de aarde, de ecosystemen en de natuur, aldus Roger Cox. Hij was de advocaat die de Staat der Nederlanden dagvaardde in de Urgenda-zaak. Cox won, en het vonnis van de Haagse rechtbank haalde de wereldpers.

DOOR MIEK SMILDE FOTO'S CHANTAL ARIËNS



De monumentale hoeve biedt uitzicht op het glooiende land. Hier is hij thuis, advocaat Roger Cox. Hij werkte nog in Rotterdam toen zijn vrouw, ook advocaat, zwanger werd. Cox en zijn echtgenote stelden zich de vraag waar ze hun kinderen wilden laten opgroeien; tussen de woontorens van de wassende stad of in de heuvels van het land waar hij zelf was geboren. Het werd Limburg. Cox werd geboren in het dorp Voerendaal, onder de rook van Heerlen, waar zijn vader verkoper was in een ijzerwarenzaak en zijn moeder voor hem en zijn zus zorgde. Na zijn middelbare school vervulde Cox zijn militaire dienstplicht en ging aansluitend politieke wetenschappen studeren in Leiden. In het tweede jaar ging hij er rechten bij doen, en daar studeerde hij uiteindelijk in af. “Op de middelbare school had ik eigenlijk geen idee hoe belangrijk het recht is en hoe de hele samenleving feitelijk alleen maar kan draaien dankzij het rechtstelsel”, zegt hij nu. “Pas toen ik politicologie studeerde werd me de rol die het recht in alle geledingen van de samenleving heeft duidelijk. Dat intrigeerde mij.”

AN INCONVENIENT TRUTH

Dat hij de advocatuur in wilde, stond al snel vast. Een half jaar voordat hij afstudeerde, had hij al een baan. “Ik kon niet wachten om die gesprekken aan te gaan.” Cox kon bij drie grote kantoren aan de slag en koos voor wat inmiddels Houthoff Buruma heet. “Houthoff was van origine een Amsterdams kantoor, maar wilde ook in Rotterdam een vestiging opbouwen. De club was in 1994 in Rotterdam nog relatief klein. Het was heel leuk om in de havenstad met elkaar, al mouwen opstropend, een marktaandeel te veroveren.” Eind 2001 stapte hij over naar Paulussen Advocaten in Maastricht. Cox’ praktijk spitst zich toe op vastgoed, publiek-private samenwerkingen, gebiedsontwikkeling en grote infrastructuurprojecten in de regio. Het milieu speelt daarbij altijd een rol, maar op overdreven belangstelling voor het klimaat kon Cox lange tijd niet worden betrappt. Tot een jaar of tien geleden. Een van zijn medewerkers had de documentaire *An inconvenient truth* van de Amerikaanse politicus en oud-vicepresident Al Gore gezien. Hij vond dat het kantoor zijn verantwoordelijkheid moest nemen. Aanvankelijk leek het vooral een oproep om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Cox vond dat niet uitdagend genoeg. “Als advocatenkantoor kun je niet de toon zetten met alleen het verduurzamen van je bedrijfsvoering. Anders dan de industrie hebben wij geen enorm vervuilend productieproces. Met alleen energiezuinige computers, kopieerapparaten en verlichting, hoe belangrijk ook, gaan we niet de wereld redden. Ik wilde meer en dacht: we kunnen een deel van onze omzet inzetten voor

kennisoverdracht en *awareness* over de noodzaak van verduurzaming. Dat hebben we gedaan.” Paulussen Advocaten nam in 2007 onder meer het initiatief om samen met andere sponsors geld beschikbaar te stellen om de documentaire van Gore vrij beschikbaar in de bioscoop te tonen. Een maand lang konden mensen door heel Nederland elke avond gratis de documentaire zien.

HET IS MENENS

De film van Gore maakte voor Cox in één klap duidelijk dat het menens was met de klimaatverandering. “Iedereen leest wel berichten in de krant over klimaatverandering, de opwarming van de aarde, het broeikas-effect. Bij de meeste mensen komt dat nieuws niet echt binnen. Dat het over enkele decennia gemiddeld twee graden warmer is op aarde, het raakt mensen niet echt. Maar als je bedenkt wat er gebeurt als je eigen lichaam van 37 naar 39 graden gaat, begrijp je beter hoe ingrijpend het eigenlijk is.” De aarde krijgt koorts en de gevolgen daarvan zullen ernstig zijn. Die gevolgen zullen, in de woorden van Cox, in

WIE IS ROGER COX?

Roger Cox (1967) studeerde rechten in Leiden en werkte tot 2001 als advocaat bij Houthoff in Rotterdam. Aansluitend maakte hij de overstap naar Paulussen Advocaten in Maastricht. Als adviseur en onderhandelaar is hij betrokken bij veel vastgoed- en gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarnaast geniet hij inmiddels een internationale reputatie op het gebied van klimaatverandering en recht. In 2011 schreef hij daarover het boek *Revolutie met recht*. Het boek vormde de basis voor zijn succesvolle klimaatprocedure namens stichting Urgenda tegen de Nederlandse staat. Het VPRO-programma *Tegenlicht* maakte er een documentaire over. Naast zijn praktijk als advocaat is Cox onder andere senior fellow bij het Canadese Centre for International Governance Innovation in Toronto, Canada. Hij is lid van de Business Advisory Council van het Amerikaanse Cradle to Cradle Product Innovation Institute, lid van het Urgenda Platform van Stichting Urgenda, lid van de Raad van Advies van de bedrijvenvereniging De Groene Zaak en oprichter en bestuurder van de Planet Prosperity Foundation, een stichting die het verduurzamen van onze economie nastreeft. Roger Cox is getrouwd en heeft twee dochters. Hij rijdt in een elektrische auto en is vegetariër.

de toekomst leiden tot de grootst denkbare schending van mensenrechten. “De internationale gemeenschap van landen erkende al in 2010 dat klimaatverandering een enorme impact zal hebben op de mensenrechten, in alle delen van de wereld. Aan het eind van deze eeuw zullen er volgens de klimaatwetenschap jaarlijks honderden miljoenen slachtoffers vallen, alleen al door de stijging van de zeespiegel. De vluchtelingenstromen die zullen ontstaan, omdat delen van de wereld onleefbaar worden, zullen de huidige vluchtelingen crisis doen verbleken. Nu al wordt de problematiek die in Syrië speelt in relatie gebracht met klimaatverandering. Van 2007 tot 2011 heeft in Syrië een enorme droogte geheerst waardoor heel veel boeren hun vee verloren, naar de stad trokken, daar geen werk konden vinden en verarmden. Armoede is een broeinest van extremisme. Dat hangt allemaal met elkaar samen.”

DE FACTOR TIJD

Het zijn feiten die niemand meer betwist. De rapporten die het Intergovernmental panel on climate change (IPCC) uitgeeft, tonen onomstotelijk aan wat er aan de hand is op het gebied van het klimaat. “Alle wetenschap die er is op de wereld, ook de wetenschap die sceptisch is als het gaat over de invloed van de mens op de klimaatverandering, wordt betrokken bij de analyses van deze VN-rapporten”, legt Cox uit. “Bewijsrechtelijk gezien hebben die rapporten een ongekende status en de conclusies van het IPCC zijn klip en klaar. De aarde warmt in razend tempo op en het gebruik van fossiele brandstoffen is de grote boosdoener.” Desondanks worden de effecten van die opwarming nog steeds gerelativeerd. Macht en geld spelen daarbij, als altijd, een doorslaggevend rol. “Vooral in landen als de Verenigde Staten, Canada en Australië maken de politieke belangen van grote fossiele industrieën nog steeds de dienst uit. Er wordt nog steeds te veel geld verdiend met kolen, olie en gas. De economische – en daarmee politieke – prikkel om haast te maken met milieumaatregelen is te gering.” De factor tijd speelt daarbij een grote rol. Na de aanslagen in Parijs nam de Franse regering onmiddellijk harde maatregelen. Europa wapent zich tegen terroristische aanslagen. Tegen de dreiging van een veel grotere humanitaire ramp, namelijk de klimaatverandering, wordt veel minder actief opgetreden. “De gevolgen van terrorisme zijn voor iedereen direct zichtbaar”, verklaart Cox die paradox. “Over het klimaat hoor je eigenlijk alleen iets op en rond een klimaatop zoals onlangs in Parijs. Wat de gevolgen zijn van de op-



warming van de aarde, is de meeste mensen niet duidelijk als zij ’s ochtends naar buiten stappen. Mensen begrijpen niet dat er een enorme vertraging van dertig tot vijftig jaar zit tussen het moment dat er emissies in de atmosfeer terecht komen en de opwarming van die emissies. Wat er nu al in de atmosfeer zit, gaat impact hebben in de tweede helft van deze eeuw. Het is net als met roken of asbest. De zeer schadelijke gevolgen daarvan openbaren zich ook pas na dertig, veertig jaar. Hard optreden tegen terrorisme moet ons hier en nu helpen ons veiliger te wanen. Harde maatregelen tegen de uitstoot van broeikasgassen leveren pas over een halve eeuw iets op.”

GEVAARZETTING

Zolang wilde Cox niet wachten. De duurzaamheidsdiscussie moest prominent op de agenda komen te staan en als het politiek niet lukte, dan maar via de weg van het recht. In 2011 schreef hij er het boek *Revolutie met recht* over, waarin hij uiteenzet hoe juridische middelen ingezet kunnen worden in de strijd voor een beter milieu. Uiteindelijk kwam hij terecht bij het – nationale – aansprakelijkheidsrecht. “Als we kunnen aantonen dat de wetenschap over de klimaatverandering zo stevig staat als een huis en dat de ernst van de consequenties van de klimaatverandering overtuigend zijn aangetoond, dan is in feite sprake van een allesomvattende gevaarzettingsituatie”, legt Cox uit. “Als een overheid wilens en wetens aan die gevaarzetting bijdraagt, terwijl er voldoende mogelijkheden zijn om juist bij te dragen aan de oplossing van het probleem, is zij daarvoor aansprakelijk. Dat was de gedachte waarmee ik ben begonnen.”

WASSEN NEUS

Namens de stichting Urgenda – een Neder-

“DE OPWARMING VAN DE AARDE HEEFT EEN ENORME IMPACT OP DE MENSENRECHTEN”

landse organisatie die zich ten doel stelt Nederland zo snel mogelijk duurzaam te maken – spande Cox een procedure aan tegen de Staat der Nederlanden om zijn gedachtengoed te toetsen aan de juridische praktijk. Centraal daarin stond de vraag of de Staat een onrechtmatige daad kon worden verweten nu hij niet voldeed aan de beleidsverplichting om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. “In 2010 was de doelstelling van het kabinet Rutte I nog om een reductie van 30 procent uitstoot te bewerkstelligen in 2020”, legt Cox uit. “Inmiddels gaat het om een reductie van 14 tot 17 procent, wat een halvering is van de oorspronkelijke ambitie. Wereldwijd zijn afspraken gemaakt over de noodzaak van radicale reductie van emissies, maar als bijna geen enkele staat voldoende maatregelen neemt, is het internationale klimaatbeleid een wassen neus.” De voorbereiding van de procedure vergde meer dan een jaar. Cox offerde, samen met zijn medepleiter Koos van den Berg, weekenden en vakanties op om alle juridische valkuilen in kaart te brengen. Een van de belangrijkste juridische vragen betrof de causaliteit. Kan en mag er een verband worden gelegd tussen de beleidsvoornemens van het kabinet en de reële klimaatverandering? Nederland is immers niet het enige land op de wereld. Als Nederland wel een goed klimaatbeleid voert, maar de rest gewoon doorgaat met de uitstoot, warmt de aarde alsnog op. Kan de Nederlandse Staat dan wel aansprakelijk worden gesteld?

Ja, zei de Haagse rechtbank op 24 juni 2015. In het inmiddels wereldberoemde vonnis dat de rechtbank die dag uitsprak, bepaalde zij dat de Staat der Nederlanden onrechtmatig handelt door onvoldoende maatregelen te nemen tegen de uitstoot van broeikasgassen. De rechter overwoog daarbij onder meer dat er voldoende causaal verband was tussen de Nederlandse broeikasgasuitstoot, de mondiale klimaatverandering en de effecten daarvan (nu en in de toekomst) op het Nederlandse leefklimaat. “Dat de Nederlandse broeikasgasuitstoot op dit moment op wereldniveau gezien gering is, doet er niet aan af dat deze uitstoot mede de klimaatverandering veroorzaakt”, aldus het vonnis.

De rechter droeg de Staat expliciet op verdere beleidsmaatregelen te nemen, opdat in 2020 de uitstoot van broeikasgassen met tenminste 25 procent is gedaald. De Staat heeft inmiddels hoger beroep aangetekend.

BEMOEDIGEND SIGNAAL

Dat een rechter de politiek opdraagt beter zijn best te doen, lijkt haaks te staan op de uitgangspunten van onze staatsinrichting. In een democratische rechtstaat is de

**“RECHTERS
MOETEN DURVEN
INGRIJPEN ALS
BELANGRIJKE
VRAAGSTUKKEN
AAN DE ORDE ZIJN”**

democratisch gekozen volksvertegenwoordiging verantwoordelijk voor het te voeren beleid en niet de rechter. Dat was ook een van de overwegingen van de landsadvocaat. Beslissingen over het klimaat horen bij de wetgever thuis en niet bij die andere poot van de trias.

De Rechtbank Den Haag was het daar niet mee eens. “Rechters moeten durven in te grijpen als belangrijke rechtsvraagstukken

aan de orde zijn, ook als het gaat om onderwerpen die grote politieke impact hebben”, blikt advocaat Cox terug. “Dat de rechtbank in dit belangrijke vraagstuk heeft ingegrepen, zie ik als een bemoedigend signaal voor de rechtstaat. In een democratische rechtstaat kunnen rechters wel degelijk de politiek dwingen bepaalde maatregelen wel of niet te nemen. Denk aan de burgerrechtenbeweging in de Verenigde Staten in de jaren vijftig. Het was de rechter die toen bepaalde dat segregatie van blanke en zwarte kinderen op scholen in strijd was met de grondwet. In de politiek was er op dat moment helemaal geen draagvlak voor desegregatie. Rechters kunnen op dit soort momenten beslissingen nemen waardoor een samenleving blijvend kan worden beïnvloed. Dat is de waarde van de rechtstaat.”

WERELDWIJD

Dat een rechter een nationale staat aansprakelijk stelt voor zijn lakse houding ten opzichte van het klimaat, is volstrekt uniek. De Urgenda-zaak inspireert juristen wereldwijd om actie te ondernemen. Cox heeft inmiddels de halve wereld rondgereisd om advies te geven over de juridische mogelijkheden. Zelf is hij direct betrokken bij een gerechtelijke procedure in België die vergelijkbaar is met de Nederlandse. In Nieuw-Zeeland is een zaak aanhangig gemaakt, in Frankrijk wordt bedreigd een procedure te beginnen als het klimaatbeleid niet verandert. Ook in andere landen is het enthousiasme in de woorden van Cox “enorm”. “Ik heb mij heel lang afgevraagd hoe het kan dat wij als juridische gemeenschap zo lang niets hebben gedaan met zo’n groot probleem dat zo’n groot gevaar oplevert. We hebben als juristen nog te weinig een rol opgeëist in dit fundamentele vraagstuk over klimaatverandering. Dat hadden we veel eerder moeten doen. We hollen nu redelijk achter de feiten aan. De laatste twintig jaar lijkt het recht vooral te zijn gebruikt om de rol van de vrije markt te vergroten en die van de overheid te verkleinen. Dat is een van de redenen waarom het de politiek regelmatig aan de wil ontbreekt om sturing te geven aan noodzakelijke maatschappelijke ontwikkelingen. De klimaatzaak laat zien dat de overheid in sommige gevallen verplicht is die sturende taak op zich te nemen. Daarmee

is de politieke patstelling in het klimaatdossier doorbroken. Als dat ook in andere landen gaat gebeuren, kan de klimaatzaak een juridische beweging worden die er echt toe doet.”

INTERNATIONALE PROCEDURES

Cox hoopt dat de Urgenda-zaak jonge juristen inspireert en activeert. “Wij merken dat de belangstelling op de universiteiten voor deze zaak groot is. Het is in ieder geval een thema waar veel juridische input nodig is, dus er is werk genoeg.” Maar er zijn meer thema’s waarover juristen zich drukker zouden mogen maken, denkt Cox. Zelf maakt hij zich bijvoorbeeld zorgen over de manier waarop de arbitrage wordt geregeld in de bilaterale handelsovereenkomsten die landen sluiten, de zogeheten *investor-state dispute settlements* (ISDS). In die overeenkomsten staat onder meer dat bedrijven die in een land investeren bij een speciale arbitragecommissie het beleid van dat land aan de orde kunnen stellen. “Dat vind ik een gevaarlijke ontwikkeling. Bedrijven krijgen veel meer mogelijkheden dan burgers of belangenverenigingen om een staat aansprakelijk te stellen als hij iets doet dat haaks staat op de belangen van het bedrijf. De lat om staten aansprakelijk te stellen en bewijs aan te voeren ligt bij die ISDS een stuk lager dan in de reguliere rechtspraak. Dat is een heel relevante maatschappelijke discussie waarover ik eigenlijk te weinig hoor.” De trend om internationale problemen via nationale rechtscollages aan te pakken, zal in elk geval doorzetten, verwacht Cox. “Het internationaal recht kent in veel opzichten minder en minder bruikbare instrumenten dan het nationale recht. Soms kan iets op nationaal niveau makkelijker worden beoordeeld. Ik sluit daarmee internationale procedures overigens niet uit. We zouden bij het internationaal gerechtshof in Den Haag bijvoorbeeld een opinie kunnen vragen over de vraag wat de verantwoordelijkheid van staten naar elkaar toe is in verband met het klimaatprobleem. Kleine eilandstaten in de Stille Oceaan hebben die stap al jaren geleden aangekondigd, maar die hebben uiteindelijk niet doorgezet onder internationale politieke druk. Maar als blijkt dat de afspraken die in december in Parijs zijn gemaakt niet worden waargemaakt, zou het me niet verbazen dat er staten opstaan die opnieuw een poging gaan doen zo’n zaak aanhangig te maken. Binnen de internationale gemeenschap van juristen wordt daar in elk geval over nagedacht.”

AMBIVALENT OVER PARIJS

Over de afspraken die in december 2015 op de klimaatop van Parijs werden gemaakt, is Cox persoonlijk ambivalent. “Parijs is hoopvol, omdat eens te meer is bekrachtigd dat

**“DE LAATSTE 20
JAAR IS HET RECHT
VOORAL GEBRUIKT
OM DE ROL VAN
DE VRIJE MARKT
TE VERGROTEN”**



we onder de twee graden opwarming moeten blijven en het liefst zo ver mogelijk. Het feit dat alle landen beseffen dat ze individueel een bijdrage moeten leveren is ook hoopvol. Maar wat die bijdrages concreet zullen zijn en hoe naking ervan kan worden afgedwongen, blijft vooralsnog de vraag. Dat de verantwoordelijkheid voor het klimaatprobleem wordt teruggelegd bij de individuele landen, past natuurlijk wel bij onze aanpak. De staat heeft een individuele verplichting om bij te dragen aan het streven om ervoor te zorgen dat de aarde niet meer dan twee graden opwarmt. Wie aan dat streven niet of onvoldoende bijdraagt, zal zich wat mij betreft bij de rechter moeten verantwoorden.” ■