

DAGVAARDING
COLLECTIEVE VORDERING EX ARTIKEL 3:305a BW

Heden, de tweeduizend vierentwintig, om uur
op verzoek van:

1. de stichting **STICHTING GREENPEACE NEDERLAND**, gevestigd te (1033 WB) Amsterdam aan het NDSM-plein 32, hierna te noemen "Greenpeace Nederland";
2. de heer [REDACTED], wonende te [REDACTED];
3. mevrouw [REDACTED], wonende te [REDACTED];
4. de heer [REDACTED], wonende te [REDACTED];
5. de heer [REDACTED], wonende te [REDACTED];
6. mevrouw [REDACTED], wonende te [REDACTED];
7. de heer [REDACTED], wonende te [REDACTED];
8. mevrouw [REDACTED], wonende te [REDACTED];
9. mevrouw [REDACTED], wonende te [REDACTED];

allen in deze zaak woonplaats kiezende aan de Molenwerf 16 (1014 BG) te Amsterdam op het kantoor van Kennedy Van der Laan N.V., van welk kantoor mr. M.R.S. Bacon in deze zaak tot advocaat zal worden gesteld en als zodanig zal optreden tezamen met mr. E.W. Jurjens van het kantoor Prakken d'Oliveira,

GEDAGVAARD:

De publiekrechtelijke rechtspersoon **DE STAAT DER NEDERLANDEN**, meer specifiek de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zetelend te 's-Gravenhage, op de voet van artikel 48 Rv mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, gevestigd te (2511 EK) 's-Gravenhage aan de Korte Voorhout 8, aldaar exploit gedaan en afschrift hiervan gelaten aan:

OM:

Op woensdag 7 februari 2024 (zegge: zeven februari tweeduizend vierentwintig) des voormiddags om 10:00 uur, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen ter terechtzitting van de Rechtbank Den Haag, die zal worden gehouden in het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60 te (2595 AJ) Den Haag,

MET DE UITDRUKKELIJKE AANZEGGING DAT:

- (i) indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna bedoelde griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- (ii) bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- (iii) de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel;
- (iv) van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - 1°. een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - 2°. een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet.

TENEINDE:

Op de terechtzitting kennis te nemen van de volgende eisen en gronden van eisers, waartegen gedaagde verweer kan voeren:

1. Inleiding en leeswijzer

- 1.1 Bonaire is een bijzonder deel van Nederland als klein eiland in de Cariben. Het heeft een bijzondere geschiedenis en een unieke cultuur en natuur.
- 1.2 De inwoners van Bonaire worden, net als alle andere Nederlanders, geconfronteerd met de ingrijpende gevolgen van klimaatverandering. Echter, omdat Bonaire een klein eiland is in het Caribische gebied worden de inwoners van Bonaire nu al disproportioneel getroffen door klimaatverandering. Dat wringt, ook omdat zij weinig hebben bijgedragen aan de uitstoot van broeikasgassen die tot klimaatverandering heeft geleid, maar wel sneller en zwaarder de gevolgen van klimaatverandering zullen ervaren. Dat zal in de toekomst zo zijn, en is nu ook al aan de orde.
- 1.3 Zo is de steeds toenemende hitte nu al een groot probleem. Delen van het eiland dreigen verder permanent te overstromen en weersextremen zullen vaker en heftiger impact hebben op Bonaire. Dit alles speelt zich af tegen de achtergrond van een kwetsbare infrastructuur en

natuur op Bonaire en (in verhouding tot Europees Nederland) grote armoede.

Klimaatverandering heeft dus nu al een grote impact op het leven en de gezondheid van de inwoners van Bonaire, hun cultuur, de natuur om hen heen en de economische positie van Bonaire. Daarmee komen de grondrechten van de inwoners van Bonaire in het geding. Dit zal in de toekomst verergeren.

- 1.4 Omdat Bonaire onderdeel is van Nederland mogen de inwoners van Bonaire verwachten dat de Staat er alles aan doet om hun grondrechten te beschermen. In het bijzonder geldt daarbij dat zij er recht op hebben dat de Staat tijdig passende maatregelen treft om Bonaire en haar inwoners te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (*adaptatie*) en dat de Staat daarnaast het zijne doet om klimaatverandering zoveel mogelijk te voorkomen door een eerlijke bijdrage te leveren aan de mondiaal noodzakelijke reductie van de uitstoot van broeikasgassen (*mitigatie*).
- 1.5 Het is van groot belang dat al deze maatregelen tijdig worden genomen, en het spreekt voor zich dat de inwoners van Bonaire daarbij niet minder behandeld mogen worden dan de inwoners van het Europese deel van Nederland. In het licht van de door verschillende autoriteiten gesignaleerde trend dat er sprake is van structurele ongelijkheid tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland (waaronder op het gebied van armoede) zou te verwachten zijn dat de Staat extra aandacht heeft voor de inwoners van Bonaire.
- 1.6 De eisers hebben echter geconstateerd dat zowel het adaptatiebeleid als het mitigatiebeleid van de Staat ernstig tekort schieten.
- 1.7 Voor het *adaptatiebeleid* geldt dat de Staat voor Europees Nederland al jaren lang onder meer verstrekende wetgeving tot stand heeft gebracht, financiële middelen beschikbaar heeft gesteld, permanent onderzoek laat doen en dit alles regelmatig evalueert, onder meer door externe rapportage aan de EU en de VN. Echter: Bonaire is eenvoudigweg uitgesloten van vrijwel al dit adaptatiebeleid van de Staat. De inwoners van Bonaire worden dus veel minder goed beschermd tegen de voorzienbare gevolgen van klimaatverandering dan de inwoners van Europees Nederland. Er bestaat geen rechtvaardiging voor deze ongelijke behandeling.
- 1.8 Voor het mitigatiebeleid geldt dat de Staat zich in woord heeft geschaard achter het wereldwijd in de politiek omarmde doel om de opwarming van de aarde onder de 1,5 graad Celsius te houden. Echter, uit de daden van de Staat blijkt dat hij niet voldoet aan de ondergrens van wat er in dit kader van hem mag worden verwacht. Uit alle beschikbare wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat de Staat sneller zijn uitstoot van broeikasgassen naar nul moet terugbrengen dan hij zich in de huidige Klimaatwet heeft voorgenomen. Als dat niet gebeurt draagt de Staat niet zijn eerlijke deel bij aan de wereldwijde strijd tegen klimaatverandering en zullen andere landen voor deze nalatigheid moeten compenseren. Nederland is daarmee onderdeel van het probleem, en niet van de oplossing.
- 1.9 Er is urgent actie benodigd. De gevolgen van klimaatverandering op Bonaire zijn nu al merkbaar en zullen in ernst toenemen, met het risico dat sommige gevolgen onomkeerbaar

zijn. De eisers stellen daarom namens de inwoners van Bonaire, nadat overleg met de Staat over deze onderwerpen niet tot een bevredigende uitkomst heeft geleid, in deze collectieve actie vorderingen in die als doel hebben om de Staat voor de inwoners van Bonaire zijn volle verantwoordelijkheid te laten nemen voor de inwoners van Bonaire.

1.10 Zoals in deze dagvaarding duidelijk zal worden heeft de Staat op beide vlakken – mede naar aanleiding van deze zaak – enige acties ondernomen. De eisers achten deze acties echter (ruim) onvoldoende, zeker in het licht van de grote achterstand die inmiddels is opgelopen op Bonaire waar het gaat om klimaatbeleid. De achterstanden moeten snel worden ingelopen en de inwoners van Bonaire moeten adequaat beschermd worden tegen klimaatverandering, op ten minste hetzelfde niveau als alle andere inwoners van Nederland. Pas dan zal er sprake zijn van klimaatrechtvaardigheid

1.11 De eisers zullen dit in deze dagvaarding nader toelichten. De structuur van de dagvaarding is als volgt:

- Na deze inleiding volgen twee hoofdstukken over de partijen in deze zaak en hun ontvankelijkheid. In Hoofdstuk 2 beschrijven eisers de partijen in deze zaak. De ontvankelijkheid van Stichting Greenpeace Nederland ex artikel 3:305a BW en de ontvankelijkheid van eisers 2-9 (natuurlijk personen) komen aan de orde in Hoofdstuk 3.
- Deze zaak gaat over klimaatverandering op Bonaire. In **Feitendeel I**, dat bestaat uit Hoofdstukken 4-6, gaan de eisers in op de ligging en kerneigenschappen van Bonaire (4), de geschiedenis van Bonaire (5) en de cultuur en economie van, en armoede op, Bonaire (6).
- In **Feitendeel II**, dat bestaat uit Hoofdstukken 7 en 8, geven eisers een inleiding over klimaatverandering met daarin een overzicht van belangrijke actoren in dit veld en de kernfeiten over klimaatverandering (7) en zetten zij uiteen wat volgens de wetenschap de te verwachten gevolgen zullen zijn van verdere opwarming van de aarde en het belang om de temperatuurstijging zoveel mogelijk te beperken, in elk geval onder de 1.5°C (8).
- Nadat deze feiten zijn vastgesteld zoomen de eisers in **Feitendeel III** in op de gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire. In Hoofdstuk 9 lichten de eisers toe dat Bonaire als klein eiland bijzonder gevaar loopt door klimaatverandering. Vervolgens besteden zij, met name aan de hand van door Greenpeace Nederland geïnitieerd wetenschappelijk onderzoek, aandacht aan verschillende huidige en mogelijke toekomstige gevolgen van klimaatverandering in Bonaire (Hoofdstuk 10-15). Het gaat daarbij om de gevolgen voor de volksgezondheid (10), gevaren als gevolg van zeespiegelstijging en overstromingen (11), de consequenties van te verwachten hitte en droogte (12), de gevolgen voor de natuurlijke omgeving (13), de sociaaleconomische gevolgen (14) en de impact op de cultuur van Bonaire (15). In Hoofdstuk 16 komen de eisers sub 2-9 aan het woord: zij omschrijven vanuit hun eigen beleving wat de impact van klimaatverandering op hun en hun naasten is. Verschillende andere inwoners van

Bonaire verstrekken vanuit hun specifieke expertise in [Hoofdstuk 17](#) daarnaast nog aanvullende informatie over hun ervaringen met klimaatverandering op Bonaire.

- Uit Feitendeel III volgt dat de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire ernstig zijn en naar verwachting nog in ernst zullen toenemen. De eisers besteden daarom in **Feitendeel IV (adaptatie)** aandacht aan het adaptatiebeleid van de Staat voor Europees Nederland en voor Bonaire. Na een bespreking van de reikwijdte van het begrip ‘adaptatie’ ([Hoofdstuk 18](#)) vergelijken de eisers het adaptatiebeleid van de Staat voor Europees Nederland met dat voor Bonaire ([Hoofdstuk 19-20](#)). Op basis van interne stukken van verschillende ministeries die Greenpeace Nederland heeft verkregen na een Woo-verzoek geven de eisers enig inzicht in hoe de achterstand op het vlak van adaptatiebeleid voor Bonaire is opgelopen. In [Hoofdstuk 22](#) komt het advies van Ed Nijpels uit 2023 over klimaatbeleid voor Bonaire aan de orde, evenals de reactie van de Staat daarop. Feitendeel IV eindigt met een tussenconclusie ([Hoofdstuk 23](#)).
- In het laatste feitendeel, **Feitendeel V (mitigatie)** bespreken de eisers wat er internationaal en nationaal is afgesproken ten aanzien van de beperking van de uitstoot van broeikasgassen, met als gedeeld doel om de opwarming van de aarde te beperken tot onder de 1.5°C ([Hoofdstuk 24](#)). De eisers stellen in [Hoofdstuk 25](#) echter vast dat het huidige beleid en de huidige doelstellingen niet volstaan om deze ambitie te halen. Daarbij komt, zoals in [Hoofdstuk 26](#) uiteengezet, dat Nederland zijn ‘fair share’ in de mondiaal noodzakelijke reductieopgave moet nemen gezien zijn historische emissies. In dit hoofdstuk laten de eisers zien wat de wetenschappelijke consensus is over de concrete uitwerking van het begrip ‘fair share’, en dat daaruit volgt dat de Staat de reductiepaden dient aan te scherpen. In [Hoofdstuk 27](#) concluderen de eisers dat versnelling van de reductie van uitstoot van broeikasgassen haalbaar is. Feitendeel V eindigt ook met een tussenconclusie ([Hoofdstuk 28](#)).
- Na de bespreking van de relevante feiten zetten de eisers enkele juridische basisbeginselen neer in het **Juridisch Kader I**, in het bijzonder over de staatkundige verhouding tussen Bonaire en de Staat/het Rijk ([Hoofdstuk 29](#)) en de algemeen erkende link tussen mensenrechten en klimaatverandering ([Hoofdstuk 30](#)).
- In het **Juridisch Kader II** besteden eisers aandacht aan de in deze zaak (in elk geval) toepasselijke mensenrechtelijke normen, te weten artikel 1 en 13 EVRM, artikel 2 EVRM, artikel 8 EVRM, artikel 2 en 8 EVRM (in samenhang gelezen), artikel 27 IVBPR en artikel 14 EVRM (zoals aldaar gedefinieerd). Deze normen komen aan de orde in respectievelijk [Hoofdstuk 31-36](#) en omschrijven de verplichtingen die in deze zaak op de Staat rusten. De eisers lichten daarna in [Hoofdstuk 37-40](#) toe hoe de Staat door zijn tekortkomingen in het kader van zijn adaptatiebeleid voor Bonaire de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2 en 8 EVRM (37), 27 IVBPR (38) en 14 EVRM (39) schendt. In [Hoofdstuk 40](#) lichten de eisers toe dat de Staat (in elk geval) artikel 2, 8 en 14 EVRM schendt door het voeren van een tekortschietend mitigatiebeleid. In

Hoofdstuk 41 besteden de eisers tot slot aandacht aan de juridische implicaties van de individuele situaties van de eisers sub 2-9.

- De dagvaarding eindigt met een toelichting op de formulering van de vorderingen (Hoofdstuk 42), een bewijsaanbod (Hoofdstuk 43) en een bespreking van de bekende verweren van de Staat (Hoofdstuk 44). Daarna volgt het petitum, dat is onderverdeeld in vorderingen die zien op respectievelijk adaptatie en mitigatie.

1.12 De in deze dagvaarding genoemde producties zullen worden overgelegd bij het aanbrengen van deze zaak bij de Rechtbank.

2. Partijen

2.1 Deze procedure wordt aanhangig gemaakt door Greenpeace Nederland, dat optreedt als collectieve belangenbehartiger ex artikel 3:305a BW, en door Helen Angela, Jackie Bernabela, Judmar Emerenciana, Onnie Emerenciana, Kjeld Kroon, Danique Martis, Daniela Simal en Angelo Vrolijk (de genoemde natuurlijke personen zullen hierna samen worden aangeduid als: de “**Individuele eisers**”; naar alle eisers samen zal worden verwezen als de “**eisers**”).

Individuele eisers

2.2 De Individuele eisers zijn allen woonachtig op Bonaire, althans hebben een bijzondere persoonlijke band met Bonaire, en worden elk op hun eigen manier getroffen door de gevolgen van klimaatverandering in Bonaire. Zij ervaren een groot verschil in behandeling met inwoners van Europees Nederland.

2.3 De Individuele eisers nemen deel aan deze zaak omdat zij en hun naasten de impact van klimaatverandering aan den lijve ondervinden. Hun belang bij deze procedure is onder meer om - in het geval de vorderingen zouden worden afgewezen - een klacht in te kunnen dienen bij het EHRM.

2.4 In hoofdstuk 16 zullen de Individuele eisers ieder verder worden geïntroduceerd.

Greenpeace Nederland

2.5 Greenpeace Nederland is een onafhankelijk opererend onderdeel van een internationaal milieucampagnen netwerk dat zich inzet voor een groene, vreedzame toekomst. Het Greenpeacenetwerk (“**Greenpeace**”) telt 25 onafhankelijke nationale en regionale Greenpeace-organisaties, en een internationaal coördinerende organisatie, Stichting Greenpeace Council, eveneens gevestigd te Amsterdam, die ook wel naar buiten treedt als Greenpeace International. Onder leiding van Greenpeace International werken de verschillende Greenpeace organisaties intensief samen en voeren gezamenlijk beleid uit. Greenpeace is actief in meer dan 55 landen.

2.6 Greenpeace voert sinds de jaren ‘70 van de vorige eeuw als internationale beweging actie tegen misstanden aangaande het milieu. In de beginperiode lag de focus op Amerikaanse

en Franse kernproeven. In de jaren die volgden werden ook de walvisvaart, zeehondenjacht en milieuvervuiling speerpunten.

- 2.7 Greenpeace houdt zich al lang bezig met klimaatverandering. Een van de eerste acties rondom klimaatverandering van Greenpeace vond plaats in 1990 in Oostenrijk, waar Greenpeace er bij leden van de regering op aandrang zich in te zetten voor een reductie in CO₂ van 30% voor het jaar 2000. In 1992 ondernam Greenpeace actie op de laatste dag van de Rio-Conferentie door het Engelse woord 'ACT' weer te geven op schoorstenen over de hele wereld om regeringsleiders te herinneren aan het feit dat ze de doelen ook daadwerkelijk moesten uitvoeren.
- 2.8 Greenpeace heeft diverse 'Energy [R]evolution Scenario's' ontwikkeld, die veel gebruikt worden in de wetenschappelijke en energiewereld. De laatste versie is van 2015. Sociologen schreven in 1995 dat Greenpeace een belangrijke rol speelde in het formuleren van het probleem van klimaatverandering, en het verspreiden van informatie over klimaatverandering onder het bredere publiek. Sinds 1997 hebben verschillende Greenpeace-organisaties expedities naar het Noordpoolgebied, Antarctica, de Alpen en de Himalaya georganiseerd om de effecten van klimaatverandering vast te leggen. Greenpeace wordt gezien als voorloper op het gebied van het voeren van visuele campagnes rondom klimaatverandering. Afbeeldingen zoals smeltende gletsjers zijn sindsdien 'krachtige symbolen geworden van een kwetsbare aarde die wordt bedreigd door de gevolgen van klimaatverandering'.
- 2.9 Het bevorderen van klimaatrechtvaardigheid is een belangrijk speerpunt voor Greenpeace. Greenpeace werkt samen met mensen die het hardst worden getroffen door de klimaatcrisis aan het beschermen van rechten, het afdwingen van verplichtingen van staten en het ter verantwoording roepen van vervuilende bedrijven. Om dit doel te bereiken voert Greenpeace verschillende klimaatgerelateerde campagnes en juridische procedures (**Productie 1 –** overzicht van enkele illustratieve campagnes en juridische procedures), waaronder het ondersteunen van de 'Klimaseniorinnen' zaak die momenteel door het EHRM met spoed wordt behandeld.

Greenpeace Nederland

- 2.10 De Stichting Greenpeace Nederland ("**Greenpeace Nederland**") is in 1979 opgericht. Zij is een stichting naar Nederlands recht met statutaire zetel en vestigingsadres in Amsterdam. Zij heeft als haar missie om het leven op aarde in al zijn diversiteit te koesteren en te beschermen en stelt zich ten doel het bevorderen van natuurbehoud. Zij tracht dit doel mede te bewerkstelligen door het tegengaan van klimaatverandering en vervuiling en misbruik van de aarde en het voeren van gerichte juridische procedures ter behartiging van de belangen en rechten van mensen, zoals de onderhavige, waarbij zij mede op kan treden als rechtspersoon als bedoeld in artikel 3:305a BW. De eisers leggen als **Productie 2** een kopie over van de statuten van Greenpeace Nederland waarin haar missie, doelstellingen en de manier waarop zij deze probeert te realiseren in artikel 3 en 4 zijn uiteengezet.

- 2.11 Greenpeace Nederland houdt zich ook al lange tijd bezig met thema's rondom klimaatverandering. In 1993 begon Greenpeace Nederland met het ontwikkelen van campagnes rond het thema klimaat en energie. Opwarming van de aarde en CO2-uitstoot maakten vanaf toen deel uit van de agenda.
- 2.12 Greenpeace Nederland heeft zich ook de afgelopen jaren sterk ingezet om de desastreuze gevolgen van klimaatverandering te bestrijden. Greenpeace Nederland voert campagne voor het terugdringen van fossiele energie (steenkool, gas en olie). Greenpeace Nederland onderzoekt, lobbyt en voert actie om bedrijven en overheden de overstap te laten maken naar schone energie uit bijvoorbeeld zon, wind en water. Zo was Greenpeace Nederland betrokken bij het energieakkoord (2013) en het Klimaatakkoord (2018), voerde het actie voor het sluiten van kolencentrales (2015-2017), organiseerde het een actie met omwonenden op Schiphol Plaza (2019) en spande het een kort geding aan tegen staatsubsidies voor KLM (2020). Momenteel is Greenpeace Nederland samen met omwonenden betrokken bij acties tegen Tata Steel, wiens fabriek in IJmuiden de gezondheid van de omwonenden, hun leefomgeving, het klimaat en de natuur negatief beïnvloedt.
- 2.13 Greenpeace Nederland heeft in 2019 samen met de Vereniging Milieudefensie en verschillende andere mede-eisers een procedure aangespannen tegen Shell. Dit heeft geleid tot de historische uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 mei 2021, waarin Shell is bevolen om de wereldwijde broeikasgasemissies van de Shell-groep in 2030 met 45% te hebben gereduceerd ten opzichte van het niveau in 2019. Greenpeace Nederland trad in die procedure, net als in deze procedure, op als belangenbehartiger ex artikel 3:305a BW.

Onafhankelijkheid Greenpeace Nederland

- 2.14 Greenpeace Nederland werkt intensief samen met alle andere Greenpeace-organisaties. Zij stemmen inhoudelijk beleid met elkaar af, net als financiële zaken, maar zijn autonoom in hun doen en laten.
- 2.15 Greenpeace Nederland is een onafhankelijke organisatie. Zij accepteert geen giften van bedrijven of subsidies van overheden. De Nationale Postcode Loterij schenkt ieder jaar een substantieel bedrag en de inkomsten komen verder voornamelijk van donateurs. In 2017 waren dat er meer dan 350.000. Hierdoor wordt de onafhankelijkheid van Greenpeace Nederland gewaarborgd.
- 2.16 Bij Greenpeace Nederland werken zo'n 100 mensen. Er zijn ongeveer 2000 vrijwilligers actief. De directeurs zijn Marieke Vellekoop en Andy Palmen. Er is een onafhankelijke, onbetaalde Raad van Toezicht bestaand uit René Hampsink, Menno Harkema, Lucille-Anne Hegger, Rozemarijn Koopmans, Alies ter Kuile, Marcel Lebon en Marianne Thieme.
- 2.17 Greenpeace Nederland heeft een aantal campagnemedewerkers in dienst die op Bonaire actief zijn om de doelstellingen van Greenpeace Nederland te bevorderen. Zij hebben onder meer bijgedragen aan het inventariseren van de behoeften onder de bevolking van Bonaire en het creëren van breed gedragen steun voor het voeren van deze rechtszaak en de

vorderingen die Greenpeace Nederland met deze dagvaarding tegen de Staat instelt. Greenpeace komt op de steun die deze procedure op Bonaire geniet en haar achterban verderop in de dagvaarding terug.

De Staat

- 2.18 De Staat is verantwoordelijk voor het opstellen van beleid op het gebied van klimaatverandering en het verzekeren van de grondrechten van eenieder die onder haar rechtsmacht ressorteert. Bij het maken van dit beleid en het beleid over Bonaire zijn verschillende ministeries betrokken. Bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (“EZK”) is de minister van Klimaat en Energie verantwoordelijk voor het klimaatbeleid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (“BZK”) heeft een coördinerende taak bij contacten tussen het Rijk en de bevoegde autoriteiten op Bonaire. De Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (“IenW”) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (“LNV”) spelen ook een rol bij het klimaatbeleid en de contacten tussen het Rijk en Bonaire. Waar relevant zal in deze dagvaarding specifieke aandacht worden besteed aan de respectievelijke rollen van de verschillende ministeries.

3. Ontvankelijkheid Greenpeace

- 3.1 Greenpeace Nederland treedt in deze procedure op als belangenbehartiger ex artikel 3:305a BW.
- 3.2 Op 1 januari 2020 is de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) in werking getreden. Deze wet heeft behalve de mogelijkheid om een collectieve schadevergoeding te vorderen een aantal aanvullingen en wijzigingen aangebracht in het collectieve actierecht teneinde een efficiëntere rechtsgang te garanderen. De wetgever heeft met deze wet beoogd het bestaande collectieve actieregime te verruimen. De WAMCA is dus van toepassing, ongeacht of de ingestelde vorderingen strekken tot schadevergoeding in geld of niet.
- 3.3 De WAMCA is geïmplementeerd door aanpassing van het bestaande artikel 3:305a BW en toevoeging van Titel 14a in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv, artikelen 1018b-1018m). Op grond van artikel 3:305a lid 1 BW kan een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd.
- 3.4 Ter bescherming van de belangen van gelaedeerden in de nieuw mogelijk gemaakte collectieve schadevergoedingsacties heeft de wetgever in artikel 3:305a lid 2 en lid 5 BW de waarborgs concreet ingevuld met een aantal governance en transparantieplichtingen. Voor zogenaamde ideële vorderingen en vorderingen met een beperkt financieel belang bestaat echter een ‘licht’ ontvankelijkheidsregime dat is vastgelegd in artikel 3:350a lid 6 BW. Op basis van dit regime hoeft de belangenbehartiger niet aan de genoemde aanvullende verplichtingen te voldoen.

- 3.5 Greenpeace Nederland is *primair* van mening dat haar ontvankelijkheid onder dit lichte regime moet worden beoordeeld. Greenpeace Nederland vordert geen schadevergoeding en deze zaak dient ook niet als opmaat voor enige schadevergoedingsactie. Zij stelt de vorderingen in vanuit een ideële doelstelling die is gericht op bescherming van de grondrechten van de inwoners van Bonaire en – in het verlengde daarvan – het behoud van de natuur. Greenpeace Nederland is een organisatie die al een aantal decennia bestaat en zich steeds actief heeft ingezet voor een redelijk klimaatbeleid en natuurbehoud. De aanvullende eisen van transparantie en governance die met de WAMCA in artikel 3:305a BW zijn geïncorporeerd zijn ingevoerd vanuit de verwachting dat de invoering van de mogelijkheid om een collectieve schadevergoeding te vorderen de interesse zou kunnen wekken van (buitenlandse) investeerders en om te voorkomen dat door hun inmenging de belangen van de vertegenwoordigde groep op de tweede plaats zouden komen te staan. Dit gevaar dreigt hier niet.
- 3.6 Onder dit lichte ontvankelijkheidsregime dienen de vorderingen van Greenpeace Nederland ten eerste te strekken tot bescherming van gelijksoortige belangen (artikel 3:305a lid 1 BW), dient zij deze belangen ingevolge haar statuten te behartigen (artikel 3:305a lid 1 BW) en dient Greenpeace Nederland daarnaast voldoende representatief te zijn voor de achterban namens wie zij opkomt (artikel 3:305a lid 2, aanhef, BW).
- Gelijksoortige belangen
- 3.7 Greenpeace Nederland behartigt in deze procedure de belangen van de inwoners van Bonaire, alsmede de belangen van de Bonairianen in Europees Nederland (hierna gemakshalve samen (ook) aangeduid als ‘de inwoners’ of ‘de bevolking’ van Bonaire). Greenpeace Nederland stelt zich op het standpunt dat de Staat zijn zorgplicht jegens deze achterban schendt door, enerzijds, onvoldoende maatregelen te treffen om hen te beschermen tegen de gevolgen die klimaatverandering nu al heeft en bij de te verwachten verdere opwarming van de aarde nog zal hebben en, anderzijds, onvoldoende te doen om de emissies vanaf het Nederlandse grondgebied zodanig te beperken dat deze in lijn zijn met wat op grond van het EVRM en – onder meer – de afspraken uit het Parijs Akkoord (zie 24.10) van Nederland mag worden verwacht in de mondiale opgave om de opwarming van de aarde tot maximaal 1.5°C te beperken.
- 3.8 Het nalaten om afdoende adaptatie- en mitigatiemaatregelen te treffen, levert een schending op van verschillende grondrechten (artikel 2, 8 en 14 EVRM; artikel 27 IVBPR). Deze rechten worden voor alle inwoners van Bonaire geschonden, ongeacht inkomen, sociale status of culturele achtergrond, aangezien klimaatverandering iedereen op Bonaire zal raken en de Staat eenieder tegen de gevolgen daarvan adequate bescherming dient te bieden. Juist bij milieubelangen zoals de onderhavige is rechtsbescherming door een dergelijke bundeling van belangen bij uitstek efficiënt en effectief.
- 3.9 De achterban van Greenpeace Nederland heeft daarmee een gemeenschappelijk belang dat zich leent voor gezamenlijke behandeling in deze collectieve actie.

- 3.10 In de *Urgenda*-zaak, waarin ten behoeve van de gehele Nederlandse bevolking ook een beroep op de schending van artikel 2 en 8 EVRM werd gedaan als gevolg van de nalatigheid van de Staat adequate mitigatiemaatregelen te nemen, heeft de Hoge Raad bevestigd dat deze belangen van de bevolking bij uitstek geschikt zijn voor behandeling in een collectieve actie:

5.9.1 (...) De hierbij aan de orde zijnde belangen van die ingezetenen zijn immers voldoende gelijksoortig en lenen zich dan ook voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming ten behoeve van hen wordt bevorderd. Juist bij milieubelangen zoals de onderhavige is rechtsbescherming door een dergelijke bundeling van belangen bij uitstek efficiënt en effectief. Dit is ook in overeenstemming met art. 9 lid 3 in verbinding met art. 2 lid 5 van het Verdrag van Aarhus, dat belangenorganisaties toegang tot de rechter garandeert om op te komen tegen de schending van het milieurecht, en in overeenstemming met art. 13 EVRM (...)."

Belangen worden ingevolge statuten behartigd

- 3.11 De statutaire doelstelling van Greenpeace Nederland luidt als volgt:

"1. De stichting heeft ten doel het bevorderen van natuurbehoud.

2. De stichting tracht samen met supporters, medewerkers en allianties haar doel onder meer te bereiken door:

a. bepaalde misstanden te beëindigen;

b. de bescherming van biodiversiteit in al zijn vormen;

c. het tegengaan van klimaatverandering, en vervuiling en misbruik van de aarde;

d. het beëindigen van alle nucleaire bedreigingen; en

e. het bevorderen van vrede en wereldwijde ontwapening en geweldloosheid.

f. met het oog op de toekomst, geweldloos gerichte acties te organiseren, om op die wijze te helpen een principiële verandering in het menselijk denken teweeg te brengen en bij te dragen tot grotere ecologische bewustwording;

g. bijeenbrengen van gelden om de acties te steunen en te verwezenlijken;

h. schepen te doen uitvaren;

i. het geven of het doen geven van voorlichting in woord, beeld en geschrift;

j. het hebben en in stand houden van een bureau,

k. Het tegengaan van de impact van klimaatverandering en milieuschade op de mens en mensenrechten.

l. Het voeren van rechtszaken

en voorts het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn."

- 3.12 Greenpeace Nederland komt met de onderhavige rechtsvorderingen tegen de Staat op voor deze in haar statuten omschreven collectieve (rechts)belangen. Toewijzing van deze vorderingen zal een belangrijke stap zijn in de verwezenlijking van haar doelstellingen. Greenpeace Nederland heeft zich in de procedure die zij met Milieudefensie tegen Shell heeft aangespannen ter onderbouwing van haar ontvankelijkheid ook met succes op deze statutaire bepalingen beroepen, met dien verstande dat daaraan sindsdien in artikel 3 lid 2 de subonderdelen k en l zijn toegevoegd.

Representativiteit

- 3.13 Greenpeace Nederland vertegenwoordigt zoals gezegd de bevolking van Bonaire en iedere persoon in Nederland die om historische of culturele redenen met het eiland een persoonlijke band onderhoudt. Bonaire had op 1 januari 2023 24.090 inwoners.
- 3.14 Greenpeace Nederland is sinds 2020 actief aanwezig op Bonaire en is vanaf dat moment met de inwoners van Bonaire in overleg over klimaatverandering en deze klimaatzaak. Greenpeace Nederland heeft in 2022 opdracht gegeven aan het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit om onafhankelijk onderzoek te doen naar de impact van klimaatverandering op Bonaire (zie hoofdstuk 10). Deze informatie is vervolgens gedeeld met de inwoners van Bonaire en diende als basis voor een uitnodiging van Greenpeace Nederland aan de inwoners van Bonaire om actief deel te nemen aan deze zaak. Greenpeace Nederland voert deze klimaatzaak met 8 Individuele eisers, waarvan er 6 op Bonaire wonen en 2 in Europees Nederland.
- 3.15 Sinds begin 2022 organiseren medewerkers van Greenpeace Nederland en vrijwilligers verschillende bijeenkomsten op Bonaire waarop uitleg is gegeven over de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, wat daartegen kan worden gedaan en de rol van de Staat daar in. Greenpeace Nederland heeft daarbij 3 personen in dienst op Bonaire die namens haar specifiek aan deze zaak werken. 2 van deze personen zijn geboren en getogen op het eiland.
- 3.16 Greenpeace Nederland heeft verschillende acties gevoerd en evenementen georganiseerd om aandacht te vragen voor klimaatverandering op Bonaire. In mei 2022 werden er reddingsvesten geplaatst aan de kust. In juni en oktober 2022 zijn verschillende rondetafelgesprekken voor het publiek gehouden. In april 2023 bezochten bijna 2000 mensen het Greenpeace schip de 'Arctic Sunrise', dat voor dit doel in de haven van Kralendijk was aangemeerd en op 12 mei 2023 nam Greenpeace Nederland deel aan een manifestatie op Bonaire voor een sociaal minimum. Lokale media rapporteren met regelmaat over de aanwezigheid van Greenpeace Nederland op Bonaire en over het onderwerp van de zaak.
- 3.17 Dit alles heeft geresulteerd in een grote mate van steun onder de bevolking voor deze klimaatzaak. Los van de 8 Individuele eisers, hebben veel Bonairianen hun ervaringen met en zorgen over klimaatverandering gedeeld met Greenpeace Nederland. Verschillende van hen hebben dit ook gedaan door het geven van schriftelijke (getuigen)verklaringen. Om

brede betrokkenheid van de bevolking van Bonaire verder te garanderen, heeft Greenpeace Nederland een Adviesgroep ingesteld, die bestaat uit mensen van Bonaire. De Adviesgroep geeft feedback aan Greenpeace Nederland over de campagne- en communicatiestrategie, samenwerkingen en andere specifieke vraagstukken met betrekking tot deze klimaatzaak. De Adviesgroep bestaat momenteel uit 4 personen.

- 3.18 De representativiteit van Greenpeace Nederland blijkt verder uit de vele steunbetuigingen die Greenpeace Nederland op haar website heeft ontvangen. Greenpeace Nederland onderhoudt specifiek voor deze procedure een webpagina op haar algemene website, die toegankelijk is via www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/. Op een webpagina heeft Greenpeace Nederland de mogelijkheid gegeven om steun te betuigen aan deze procedure door middel van een registratie (naam + e-mailadres): <https://doemee.greenpeace.nl/actie/klimaatzaak-bonaire/>. Ondertekenaars kunnen aangeven of zij woonachtig zijn op Bonaire, maar dit is niet verplicht. Mensen die zich registreren worden op de hoogte gehouden van het verloop van de rechtszaak. Op het moment van dagvaarden heeft Greenpeace Nederland 19.865 unieke steunbetuigingen ontvangen, waarbij 448 mensen expliciet hebben aangegeven dat zij inwoners van Bonaire zijn.
- 3.19 De Eilandsraad van Bonaire nam verder op 18 oktober 2023 een motie aan waarin zij haar steun uitsprak voor deze procedure en eiste dat de Nederlandse regering zorgt voor bescherming van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering en meer doet om klimaatverandering onder de 1,5 graad te beperken (**Productie 3**).
- 3.20 Greenpeace Nederland geniet op grond van het voorgaande voldoende concrete steun van haar achterban om als belangenbehartiger voor de gehele bevolking van Bonaire op te treden.
- 3.21 Greenpeace Nederland merkt op dat ook de Staat Greenpeace Nederland als een geschikte en representatieve belangenbehartiger aanmerkt, aangezien hij naar aanleiding van de sommatiebrief in deze zaak met Greenpeace Nederland en verschillende Individuele eisers drie gesprekken heeft gevoerd over de vorderingen die Greenpeace Nederland en de Individuele eisers in die brief hebben opgenomen.

Overige vereisten onder het lichte regime

- 3.22 Op grond van artikel 3:305a, lid 3 onder a BW mogen de bestuurders van de Greenpeace Nederland geen rechtstreeks of middellijk winstoogmerk hebben, dat via de rechtspersoon wordt gerealiseerd. Daarvan is bij Greenpeace Nederland geen sprake. Het inkomen van de bestuurders van Greenpeace Nederland is op geen enkele manier afhankelijk van het resultaat in deze collectieve actie.
- 3.23 Op grond van artikel 3:305a lid 3 onder b BW dienen de vorderingen voldoende band te hebben met de Nederlandse rechtssfeer. Daarvan is onder meer sprake als het merendeel van de personen wier belangen worden behartigd in Nederland wonen, of als de gedaagde partij in Nederland gevestigd is. Aan deze criteria is in dit geval beide voldaan.

- 3.24 Ten slotte dient de collectieve belangenbehartiger te hebben gepoogd het gevorderde door middel van overleg te bereiken. Greenpeace Nederland heeft in 2022 een vooraankondiging gedaan aan de Staat, waarbij zij het voornemen heeft aangekondigd om deze procedure te starten. Deze vooraankondiging is op 11 mei 2023 gevolgd door een sommatiebrief waarin de Staat tot 22 juni 2023 de tijd is gegeven (derhalve zes weken) om vrijwillig aan de vorderingen te voldoen, althans met de eisers daarover in overleg te treden (**Productie 4**).
- 3.25 De Staat heeft de eisers bij brief van 22 juni 2023 uitgenodigd om over de vorderingen in overleg te treden. Vervolgens hebben op 5 september 2023, 27 september 2023 en 14 december 2023 gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Staat. Bij het eerste gesprek waren naast een aantal topambtenaren ook minister Harbers en Staatssecretaris van Huffelen aanwezig. Het tweede en derde gesprek is gevoerd met een aantal ambtenaren van verschillende ministeries, in wisselende samenstellingen.
- 3.26 De Staat heeft voorts op 18 oktober 2023 schriftelijk op de sommatiebrief gereageerd (**Productie 5**). Deze reactie bevestigde het standpunt dat de Staat ook tijdens de gesprekken ingenomen heeft, namelijk dat hij met zijn huidige klimaatbeleid invulling geeft aan zijn verplichting om een 'fair share' te leveren aan de mondiale klimaatopgave en dus bestrijdt dat hij gehouden kan worden een ambitieuzer beleid te voeren. Nu eisers van mening zijn dat de Staat in dit verband onvoldoende doet, hebben zij geconcludeerd dat verder overleg op dat punt geen zin heeft. Dit is met de Staat besproken, die dit ook heeft onderkend.
- 3.27 Voor wat betreft de adaptatievorderingen heeft de Staat zich aanvankelijk toeschietelijker opgesteld. In aanvulling op de schriftelijke reactie op de sommatiebrief heeft de Staat op 20 november 2023 ook schriftelijk gereageerd op het door Ed Nijpels gepubliceerde rapport 'Het is nooit te laat' van 8 mei 2023 (**Productie 6** – rapport Ed Nijpels; **Productie 7** – reactie Staat 7 november 2023). In dat rapport heeft de aangestelde kwartiermaker een aantal aanbevelingen gedaan om het beschermingsniveau van de bevolking op Bonaire op peil te brengen. Zijn belangrijkste aanbeveling is de formatie van een klimaattafel, die zal onderzoeken en bepalen welke maatregelen concreet voor Bonaire nodig zijn.
- 3.28 De Staat heeft zich in zijn schriftelijke reactie positief uitgelaten over de voorgestelde klimaattafel, maar is noch in de schriftelijke reacties, noch gedurende de gesprekken concreet geworden over een aantal belangrijke onderwerpen, zoals de governance van die klimaattafel, de financiering van de door de klimaattafel te ontwikkelen adaptatiemaatregelen, de aanvullende maatregelen die buiten de klimaattafel om zouden kunnen en moeten worden genomen en de deadlines voor de maatregelen die de Staat op grond van zijn adaptatieverplichtingen dient te nemen. De Staat heeft al deze onderwerpen doorgeschoven naar de verantwoordelijkheid van de volgende regering. Eisers constateren dat alhoewel de heer Nijpels in zijn rapport aandringt op een afgerond adaptatieplan in januari 2024, er op dit moment nog geen (kenbaar) begin is gemaakt met de formatie van de klimaattafel, laat staan dat enig zicht is op wanneer het adaptatieplan zal zijn afgerond. De

Staat draagt hiervoor de verantwoordelijkheid en kan die niet op de klimaattafel of andere processen afschuiven.

- 3.29 Daarnaast is de Staat niet bereid gebleken in te gaan op een ander belangrijk punt, te weten de erkenning dat hij met het tot nog toe gevoerde beleid tekort is geschoten in zijn verplichting om aan de inwoners van Bonaire een adequate bescherming tegen de huidige en te verwachten gevolgen van klimaatverandering te bieden. Een dergelijke erkenning had een belangrijke stap kunnen zijn om het vertrouwen van de eisers in een positieve afloop van de gesprekken te behouden. Nu de Staat hiertoe niet bereid is gebleken, en gedurende de gesprekken is komen vast te staan dat de Staat niet bereid is om aan de eisen tegemoet te komen, is het vertrouwen van eisers op adequate en tijdige bescherming van de grondrechten van de inwoners van Bonaire verloren gegaan. De Staat heeft het minnelijk overleg aan het einde van het derde gesprek als beëindigd beschouwd. Eisers zijn daarom genoodzaakt zich thans tot de Rechtbank te wenden. Dit laat onverlet dat – voor zover de Staat zich gedurende de procedure bereid toont tot concretere stappen – eisers blijven openstaan om die dialoog parallel aan deze procedure te blijven voeren.

Tussenconclusie lichte regime en voorschriften Titel 14a Rv

- 3.30 Greenpeace Nederland concludeert dat zij ontvankelijk is als collectieve belangenbehartiger onder het lichte ontvankelijkheidsregime.
- 3.31 Op grond van de bepalingen in Titel 14a Rv moet de rechter in WAMCA-zaken alvorens over te gaan tot de inhoudelijke behandeling in elk geval beslissingen nemen over de exclusieve belangenbehartiger (artikel 1018e lid 1 Rv), de nauw omschreven groep (artikel 1018e lid 2 Rv), de opt-out procedure (artikel 1018f Rv) en een termijn voor het beproeven van een schikking (artikel 1018g Rv). Toepassing van deze bepalingen ligt niet voor de hand in een zuiver ideële zaak als deze, waarin geen collectieve schadevergoeding wordt gevorderd (en die ook niet kan dienen als opmaat naar een dergelijke vordering). Bovendien zou toepassing van deze voorschriften leiden tot ongerijmde gevolgen en onnodige discussie. Om die redenen heeft de Rechtbank Den Haag in de *Schiphol*-zaak geoordeeld dat er geen toepassing gegeven hoeft te worden aan de hiervoor genoemde vereisten.¹ De eisers menen dat deze zaak naar zijn aard (zuiver ideel) in hoge mate vergelijkbaar is met de onderhavige zaak en verzoeken dan ook de Rechtbank geen toepassing te geven aan de hiervoor besproken voorschriften (en eventuele andere voorschriften die uit Titel 14a zouden voortvloeien). In aanvulling daarop merken zij op dat er geen andere belangenbehartiger in beeld is die zich richt op deze collectieve vorderingen, en dat zij geen behoefte hebben aan het stellen van een termijn voor het beproeven van een schikking.

Ontvankelijkheid onder het reguliere regime

- 3.32 Uitsluitend voor het geval uw rechtbank zou oordelen dat het lichte ontvankelijkheidsregime niet op Greenpeace Nederland van toepassing is, zal zij hieronder uiteenzetten dat zij ook

¹ Rb. Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, r.o. 5.25-5.27.

voldoet aan de aanvullende ontvankelijkheidsvereisten ex artikel 3:305a lid 2 a – f en lid 5 BW.

- 3.33 Artikel 3:305a lid 2 sub a BW: Greenpeace Nederland beschikt over een Raad van Toezicht. Dit is een toezichthoudend orgaan als bedoeld in artikel 3:305a lid 2 sub a BW.
- 3.34 Artikel 3:305a lid 2 sub b BW: Greenpeace Nederland heeft passende mechanismes ingevoerd die inspraak van haar achterban garanderen. Voor Greenpeace Nederland is van groot belang dat deze procedure niet alleen voor maar ook door de bewoners van Bonaire wordt gevoerd. Zij voert deze procedure samen met 8 Individuele eisers die allen op Bonaire wonen, dan wel met Bonaire een sterke band onderhouden. Deze personen kennen en spreken veel mensen op het eiland en (ook) via hen kan Greenpeace Nederland feedback ontvangen over deze zaak. Greenpeace Nederland wil deze procedure enkel voeren als deze brede steun onder de bevolking geniet. Zij is via de e-mail en telefonisch bereikbaar voor iedere inwoner van Bonaire die vragen of opmerkingen heeft over deze zaak. Greenpeace Nederland heeft op het eiland een aantal campagnemedewerkers aangesteld die in de aanloop naar deze procedure verschillende informatieavonden hebben georganiseerd waarop door Greenpeace Nederland informatie is gegeven en gelegenheid is geboden voor inspraak. Deze informatieavonden zullen ook gedurende het verloop van de procedure worden gehouden. Greenpeace Nederland verwijst verder naar de Adviesgroep die zij heeft ingericht en haar adviseert over haar campagne en communicatiestrategie.
- 3.35 Artikel 3:305a lid 2 sub c BW: Greenpeace Nederland financiert de kosten voor het voeren van deze procedure zelf. De kosten worden hoofdzakelijk betaald uit donaties. De zeggenschap over de door Greenpeace Nederland ingestelde vorderingen ligt voor 100% bij Greenpeace Nederland en de Individuele eisers.
- 3.36 Artikel 3:305a lid 2 sub d BW: Greenpeace Nederland onderhoudt een algemeen toegankelijke internetpagina (op www.greenpeace.org/nl/) waarop de in dit artikellid onder 1 t/m 9 genoemde informatie beschikbaar is of gedurende de procedure zal worden gemaakt. Op de website is een aparte webpagina gemaakt voor deze procedure: <https://www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/>.
- 3.37 Artikel 3:305a lid 2 sub e BW: Greenpeace Nederland is veelvuldig bij juridische procedures betrokken en maakt zich sinds haar oprichting hard voor haar statutaire doelstellingen. Zij treedt daartoe ook veelvuldig in rechte op. Greenpeace Nederland heeft alle kennis in huis die nodig is om deze procedure tot een goed einde te brengen.
- 3.38 Artikel 3:305a lid 5 BW: Greenpeace Nederland voldoet aan haar publicatieverplichtingen als bedoeld in dit artikel en zal in elk geval voor de duur van deze procedure het bestuursverslag binnen acht dagen na vaststelling op haar website publiceren.
- Tussenconclusie ontvankelijkheid volle regime
- 3.39 Greenpeace Nederland concludeert dat ook voor zover de ontvankelijkheidsvereisten onder de WAMCA volledig op haar van toepassing zouden zijn, zij ontvankelijk is om als collectieve belangenbehartiger namens haar achterban in deze procedure op te treden.

De ontvankelijkheid van Greenpeace Nederland onder het oude actierecht

- 3.40 Uitsluitend voor zover de Rechtbank op grond van het geldende overgangsrecht van oordeel zou zijn dat de ontvankelijkheid van Greenpeace Nederland onder het vóór 1 januari 2020 geldende actierecht zou moeten worden beoordeeld, wat Greenpeace Nederland bestrijdt, stelt Greenpeace Nederland haar vorderingen *subsidiar* onder dat actierecht in.
- 3.41 Artikel 3:305a (oud) BW bepaalt dat een stichting of vereniging (hierna: belangenorganisatie) een rechtsvordering kan instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt. Artikel 3:305a lid 2 (oud) BW bepaalt onder meer dat een belangenorganisatie niet ontvankelijk is, indien met de rechtsvordering de belangen van de personen ten behoeve van wie de rechtsvordering is ingesteld onvoldoende gewaarborgd zijn. Dit zogenoemde waarborgvereiste heeft als doel om belangenorganisaties met onzuivere motieven te weren. Of de belangen waarop de collectieve actie ziet voldoende zijn gewaarborgd moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat bij de beoordeling of met de collectieve actie de belangen van de betrokken personen al dan niet voldoende zijn gewaarborgd, de rechter dient te onderzoeken i) in hoeverre de betrokkenen uiteindelijk baat hebben bij de collectieve actie indien het gevorderde wordt toegewezen en ii) in hoeverre erop vertrouwd mag worden dat de eisende organisatie over voldoende kennis en vaardigheden beschikt om de procedure te voeren. In de wetsgeschiedenis wordt een aantal factoren genoemd die bij de beantwoording van deze vragen in algemene zin een rol kunnen spelen. De omvang van de groep benadeelden die zijn aangesloten bij de belangenorganisatie en in hoeverre zij de collectieve actie ondersteunen zijn zulke factoren.
- 3.42 De ontvankelijkheidseisen onder de WAMCA zijn grotendeels hetzelfde als onder het oude actierecht met dien verstande dat het representativiteitsvereiste een harde eis is geworden (artikel 3:305a lid 2 BW) en de wetgever in hetzelfde artikellid onder sub a-e en in lid 5 een aantal governance- en transparantie-eisen heeft toegevoegd op grond waarvan – wanneer daaraan is voldaan – wordt aangenomen dat de belangenbehartiger de belangen van haar achterban voldoende adequaat kan behartigen. Greenpeace Nederland heeft in het voorgaande voldoende uiteengezet dat zij ontvankelijk is onder het nieuwe actierecht. Aangezien het nieuwe actierecht de ontvankelijkheidseisen heeft aangescherpt, maar niet wezenlijk heeft gewijzigd, is het naar haar mening daarmee gegeven dat zij ook ontvankelijk is onder het oude actierecht. Greenpeace Nederland behoudt zich het recht voor – voor zover de Staat zou betwisten dat het nieuwe actierecht van toepassing is en Greenpeace Nederland niet-ontvankelijk moet worden verklaard onder het oude actierecht – om haar stellingen op dit punt ter zitting, of voorafgaand daaraan per akte nader toe te lichten.

Ontvankelijkheid Individuele eisers

- 3.43 Artikel 3:303 BW vereist dat elke eisende partij een eigen, rechtstreeks belang bij de ingestelde rechtsvordering(en) moet hebben. De Individuele eisers hebben naast Greenpeace elk individueel materieel belang bij toewijzing van de vorderingen, zoals hierna

toegelicht zal worden (zie hoofdstukken 16 en 41), en daarmee een eigen, rechtstreekse belang bij toewijzing van de vorderingen. Daarnaast is hun eigen, rechtstreekse (dus individuele belang) er in gelegen dat zij er recht op hebben deze zaak eventueel voor te leggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zie in deze zin het oordeel van de Rechtbank Den Haag over de ontvankelijkheid van twee Individuele eisers naast Amnesty International als eiser en exclusieve belangenbehartiger op de voet van artikel 3:305a BW²:

“[De twee individuele eisers] stellen dat hun individueel belang onder meer bestaat uit het aan de orde stellen of een aan hen toekomend fundamenteel mensenrecht door de Staat wordt geëerbiedigd en de mogelijkheid dat tot in allerhoogste instantie aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor te leggen. De indiener van een klacht bij het EHRM moet immers persoonlijk en direct het slachtoffer zijn van een schending van een fundamenteel recht dat is vastgelegd in het EVRM of in één van de protocollen hierbij en eerst de nationale rechtsmiddelen hebben benut. De rechtbank ziet hierin voldoende aanleiding aan te nemen dat ook [eisende partij sub 1] en [eisende partij sub 2] voldoende procesbelang hebben bij hun vorderingen in deze procedure.”

- 3.44 Als de Individuele eisers niet ontvankelijk verklaard zouden worden in deze zaak, wordt hen de mogelijkheid hun zaak voor te leggen aan het EHRM ontnomen. Alleen daarom al hebben zij voldoende procesbelang om op te treden als eisers in deze zaak.
- 3.45 Daarbij komt dat, nu deze zaak een milieukwestie betreft, toepassing toekomt aan het Verdrag van Aarhus, wat in artikel 9 lid 3 de Staat verplicht om ‘leden van het publiek’ toegang te bieden tot gerechtelijke procedures om het handelen van de Staat in milieukwesties aan de kaak te stellen.³ Niet-ontvankelijkverklaring van de Individuele eisers zou (ook) strijd opleveren met deze bepaling, temeer nu hen dan de kans wordt ontnomen deze zaak uiteindelijk voor te leggen aan het EHRM. Zij hebben er ten minste recht op, en belang bij, dat ook voor hen materieel wordt beoordeeld tot in hoogste instantie of de vorderingen (naast voor Greenpeace als collectieve belangenbehartiger) voor toewijzing in aanmerking komen.

Feiten deel I – Geschiedenis en kenmerken Bonaire

4. Ligging en korte beschrijving van Bonaire

- 4.1 Bonaire is het grootste en meest zuidelijk gelegen eiland van Caribisch Nederland. Ten westen van Bonaire liggen (respectievelijk) Curaçao en Aruba. Ten zuiden van Bonaire ligt de kust van Venezuela.

² Rb. Den Haag 19 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10080 (Amnesty International c.s./Staat).

³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, 25 juni 1998, Trb. 1998, 289, voor Nederland in werking getreden op 29 maart 2005, Trb. 2005, 22.

- 4.2 Bonaire heeft een oppervlakte van ongeveer 288 vierkante kilometer, is 40 kilometer lang en 5 tot 12 kilometer breed. De hoofdstad van Bonaire is het aan zee gelegen Kralendijk, dat zich aan de westkant van het eiland bevindt. Op 2 kilometer afstand ten westen van Kralendijk ligt het onbewoonde, lage koraaleiland Klein Bonaire. Een actuele kaart van Bonaire wordt overgelegd als **Productie 8**.
- 4.3 Het noordwesten van Bonaire is een heuvellandschap, met de 'Brandaris' als hoogste punt (241 meter). Tussen de heuvels in het noorden ligt ook het oudste dorpje van Bonaire, Rincon. Het midden van het eiland bestaat uit een terrassenlandschap. Het laag gelegen zuiden van het eiland bestaat uit vlakke kalkpannen. Hier bevinden zich de zout- en gipspannen. Vlak daarboven ligt de wijk Belnem, die pal aan zee is gebouwd.
- 4.4 Bonaire heeft twee grote nationale parken die verdragsrechtelijk worden beschermd: Washington Slagbaai in het noorden met een oppervlakte van 42,86km² en het Bonaire Marine Park dat rondom het hele eiland ligt en mangroves, zeegrasbedden en koraalriffen omvat en een oppervlakte heeft van 27km². Het losse eiland Klein Bonaire en de baai Lac Bai aan de zuidoostkust maken onderdeel uit van het Marine park.⁴ Een ander beschermd gebied is het Pekelmeer, een van de grootste broedkolonies van de Caribische Flamingo.
- 4.5 Bonaire heeft 24.090 inwoners (1 januari 2023), van wie er veel op Bonaire zijn geboren.⁵ Daarnaast wonen er veel mensen die uit Europees Nederland of uit nabijgelegen eilanden/landen naar Bonaire zijn geëmigreerd. Bonaire heeft 3.110 inwoners van boven de 65 jaar en 5.007 onder de 30 jaar. De officiële voertalen zijn Papiamentu en Nederlands. Papiamentu wordt door een groot deel van de bevolking gesproken en is een creoolse taal die is gevormd in de tijd van de slavernij.

5. **Geschiedenis van Bonaire: van slavernij tot ongelijke positie binnen het Koninkrijk**

- 5.1 Bonaire is voor Nederland van groot historisch belang geweest, zowel in strategisch als financieel opzicht. In 1636 nam Nederland met geweld het eiland in en nam daarmee de rol van koloniale macht over van Spanje, dat in 1499 Bonaire aan zijn koloniale rijk toegevoegd had. De oorspronkelijke bevolking van Bonaire, de Caquetíos van de Arowak-stam, werden door de Spanjaarden tot slaaf gemaakt en te werk gesteld in onder meer de (tegenwoordige) Dominicaanse Republiek.
- 5.2 In de periode na 1636 bleek al snel het grote belang van Bonaire voor de Nederlandse koloniale macht. Veel inheemse bomen werden gekapt voor de export, wat tot op de dag van vandaag effect heeft op de vegetatie, biodiversiteit en het landschap. Het heeft tevens geleid tot een lagere weerbaarheid van het eiland tegen klimaatverandering, omdat de inheemse bomen schaduw en bescherming tegen erosie bieden.

⁴ Beide parken zijn aangewezen als Ramsargebieden. Dit zijn gebieden die beschermd worden onder het Verdrag van Ramsar inzake watergebieden van internationale betekenis.

⁵ CBS 17 april 2023, 'Bevolking Caribisch Nederland in 2022 met bijna 1,7 duizend toegenomen'.

- 5.3 Zout was naast de houtkap het belangrijkste exportproduct. In het zuiden van Bonaire komen grote natuurlijke zoutpannen voor. In de 17^e eeuw was zout een kostbaar goed, onder meer omdat het één van de weinige conserveringsmiddelen was. Door zout werd het mogelijk om voedingsmiddelen langere tijd goed te houden op zee, en dus om veel langere zeereizen te maken (zeereizen die onder meer mensenhandel van tot slaaf gemaakte mensen tot doel hadden). De voornaamste bronnen van zoutproductie waren in handen van de Spanjaarden en Portugezen, dus het was strategisch van cruciaal belang voor Nederland om eigen zoutproductie te hebben. Zoals in een onderzoek naar deze zoutwinning wordt vastgesteld: “Nederland had in de 16e en 17e eeuw grote hoeveelheden zout nodig voor haar groeiende internationale scheepvaart, oorlogsvoering en grote visserij.”⁶ Bonaire vervulde die behoefte.
- 5.4 Zout winnen was in de 17^e eeuw zwaar en gevaarlijk werk. Dit werk werd – tot de afschaffing van de slavernij in 1863 - voornamelijk gedaan door grote hoeveelheden tot slaaf gemaakte mensen uit Afrika. Deze tot slaaf gemaakte mensen en hun kinderen waren grotendeels ‘eigendom’ van de overheid (eerst van de West-Indische Compagnie, daarna van de Staat als zodanig). Op Bonaire heetten zij ‘katibu di rey’ – ‘slaven van de koning’. Zij woonden in Rincon en werden gedwongen om te voet naar de zoutpannen te lopen, om daar te werk gesteld te worden. Dit was een lange en zware voettocht die uren duurde.
- 5.5 Het winnen van zout werd met de hand gedaan. Het zout tastte het lichaam, de ogen en de kleding van de tot slaaf gemaakte personen aan, die vaak in zout water moesten staan terwijl het bijtende zout al eerder wonden in hun huid had veroorzaakt. Bij het werken overdag op de zoutvlakten scheen de zon op oogverblindende wijze op de vlakte: de tot slaaf gemaakte personen werden er letterlijk blind van.
- 5.6 Tot de afschaffing van de slavernij in 1863 zijn er op deze wijze tienduizenden tot slaaf gemaakte personen geëxploiteerd door de Staat (c.q. de WIC). Hun leefomstandigheden waren onmenselijk en hun levensverwachting was laag.⁷
- 5.7 Nederland heeft geprofiteerd van de zoutwinning, die mogelijk werd gemaakt door de dwangarbeid van tot slaaf gemaakte mensen. Naast de eerdergenoemde cruciale rol die zout speelde in het mogelijk maken van de internationale scheepvaart, heeft Nederland met de export en verkoop van zout veel geld verdiend.⁸
- 5.8 De afschaffing van de slavernij in 1863 had tot gevolg dat de exploitatie van de zoutvlaktes en andere plantages op Bonaire niet langer voldoende winstgevend was. De Staat besloot

⁶ B. Antoin en C. Luckhardt (2012) *Bonaire, zout en koloniale geschiedenis*, Den Haag: Amrit, p. 13.

⁷ Zie: B. Antoin en C. Luckhardt (2012) *Bonaire, zout en koloniale geschiedenis*, Den Haag: Amrit, p. 58. Ook de overige bevindingen in deze paragraaf zijn terug te vinden in dit onderzoek.

⁸ Het is een complexe taak om de winst van de zoutwinning over de gehele koloniale periode te berekenen. De prijs voor één vat zout fluctueerde afhankelijk van het aanbod en verkoopplaats. Er kan wel een (conservatieve) schatting worden gemaakt. Indien de koopkrachtcijfers van de 19^e eeuw worden omgerekend naar de 21^e eeuw, staat de verkoop van een vat zout in 1836 voor één gulden, gelijk aan 12,50 euro. De zoutproductie per jaar was minimaal 80.000 vaten. Doorgerekend staat dat gelijk aan minimaal 900.000 euro in één jaar. De grootschalige zoutwinning uitgevoerd door tot slaaf gemaakten vond plaats tussen 1636 en 1863. Bron productiecijfers: B. Antoin en C. Luckhardt (2012) *Bonaire, zout en koloniale geschiedenis*, Den Haag: Amrit, p. 89; Koopkrachtcijfers omgerekend via: <https://iisg.amsterdam/en/research/projects/hpw/calculate.php>.

daarom grote delen van het eiland en de zoutpannen te verkopen. Voor de exploitatie van de zoutpannen rekende de Staat maandelijks belasting en voor export van Bonairiaans zout gold een exportheffing van 10 procent. Zo bleef de Staat verdienen aan de zoutpannen. Ook andere stukken grond met cultuur-historisch belang en hoge natuurwaarde kwamen in particulier bezit, waar de Staat weer van profiteerde en wat tot op de dag van vandaag tot problemen leidt. Zo moest het Openbaar Lichaam Bonaire recent het belangrijke stuk grond 'Plantage Fontein', een plek met geschiedenis vanuit het tijdperk van de slavernij, terugkopen van een particuliere eigenaar.

- 5.9 Tot 1937 werd de groep eilanden waar Bonaire toe behoort door Nederland aangeduid als 'Curaçao en Onderhorigheden'. Bij de invoering van een nieuwe staatsregeling in 1937 veranderde dit naar 'Gebiedsdeel Curaçao'. In 1948 werd het algemeen kiesrecht ingevoerd en werd het 'Gebiedsdeel Curaçao' hernoemd naar de 'Nederlandse Antillen'.
- 5.10 In de periode na de Tweede Wereldoorlog veranderde de verhouding tussen de Staat en de overzeese eilanden, waaronder Bonaire. Bij Koninklijk Besluit van 3 maart 1951 werd in de Eilandregeling Nederlandse Antillen (ERNA) de autonomie van de verschillende eilandgebieden in de toenmalige Nederlandse Antillen vastgelegd. In 1954 volgde daarop het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat het Koninkrijk definieerde als een verband van drie in hoge mate autonome landen (Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname). Met de invoering van het Statuut kregen de Nederlandse Antillen de status van land binnen het Koninkrijk.
- 5.11 Op 10 oktober 2010 (10/10/10) werd een ingrijpende staatsrechtelijke hervorming van het Koninkrijk doorgevoerd. Onderdeel van de voorbereiding hiervan was een referendum op Bonaire in 2004, waarin 59,45% procent van de stemmers (opkomst: 57,24%) uit verschillende opties koos voor de optie "een directe band met Nederland". Op 10/10/10 werden de Nederlandse Antillen officieel opgeheven. Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (gezamenlijk aangeduid als de "BES-eilanden") kregen de status van openbare lichamen (ook wel aangeduid als 'bijzondere gemeenten') van Nederland. Aruba, Curaçao en Sint-Maarten kregen een autonome status als aparte landen binnen het Koninkrijk.⁹ Deze hervorming is na vijf jaar geëvalueerd door de Commissie-Spies, die hierover kritisch rapporteerde in het rapport "Vijf jaar verbonden".¹⁰ De Commissie-Spies constateert grote verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Daarbij valt op dat de verschillen met name uitvallen in het nadeel van Caribisch Nederland:

"Het is niet goed voorstelbaar dat factoren als klimaat en geografische omstandigheden – omstandigheden die volgens het Statuut tot bepaalde verschillen kunnen leiden – een rechtvaardiging zouden kunnen zijn voor de huidige realiteit

⁹ De drie openbare lichamen en aparte landen binnen het Koninkrijk worden gezamenlijk aangeduid als Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De drie openbare lichamen worden gezamenlijk aangeduid als Caribisch Nederland. De landen en openbare lichamen liggen in twee verschillende eilandengroepen, waarbij Aruba, Curaçao en Bonaire (de 'ABC'-eilanden) bij de grens van Venezuela liggen en Sint-Maarten, Saba en Sint-Eustatius ongeveer 1000 kilometer ten noordoosten daarvan, 300 kilometer ten oosten van Puerto Rico.

¹⁰ Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland ("Commissie-Spies") 12 oktober 2015, "Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland", Den Haag, p. 33.

waarin de levensstandaard van relatief veel inwoners ver achterblijft bij wat in Europees Nederland aanvaardbaar wordt gevonden.”

- 5.12 Sinds 2012 valt Caribisch Nederland ook deels onder het mandaat van het College voor Rechten van de Mens. In 2019 signaleerde de voorzitter van het College ernstige problemen in Caribisch Nederland. Zij merkte op dat zij Caribisch Nederland telkens moest blijven benoemen in al haar speeches, zodat *“niemand dit deel van het Koninkrijk vergeet”*.¹¹
- 5.13 Een rode draad daarbij is dat wetten, normen en praktijken die gelden voor Europees Nederland veelal niet gelden voor Caribisch Nederland (waaronder Bonaire). Het College voor de Rechten van de Mens noemt in een advies uit 2016 als voorbeeld dat de *“toetsing aan het gelijkheidsbeginsel over de brede linie onvoldoende”* is.¹² De verwachting op Bonaire was dat door de “directe band” met Nederland er een betere aansluiting zou komen van Bonaire bij het voorzieningenniveau van Europees Nederland. In de praktijk blijkt echter dat hier geen sprake van is en het College acht het, net als de Commissie-Spies, ‘niet onbegrijpelijk’ dat veel Bonairianen vinden dat er sprake is van willekeur. Het College constateert dat er *“geen uniforme benadering of toereikende regie is geweest”* vanuit de Staat.
- 5.14 Gezien de geschiedenis van de eeuwenlange uitbuiting en exploitatie van tot slaaf gemaakte personen voor economisch gewin op Bonaire, en de door verschillende autoriteiten en de inwoners van Bonaire vastgestelde achterstand van Bonaire ten opzichte van Europees Nederland, zou het begrijpelijk én wenselijk zijn geweest dat de Staat in elk geval na 10/10/10 een extra inspanning had geleverd om de rechten van de inwoners van Bonaire anno nu te verzekeren. Echter, uit het voorgaande blijkt al dat de Staat haar inwoners op Bonaire juist *minder* bescherming biedt en minder aandacht geeft dan haar inwoners in Europees Nederland. Deze lijn zal ook duidelijk blijken waar het aankomt op de bescherming van de inwoners van Bonaire tegen de grote actuele én te verwachten gevolgen van klimaatverandering.

6. Bonaire: cultuur, armoede en economie

Cultuur van de inwoners van Bonaire

- 6.1 Bonaire heeft een rijke cultuur. Dat begint al bij de gedeelde taal van de inwoners van Bonaire, het Papiamentu of Papiaments. Het volkslied is in het Papiaments en heet *“Tera di Solo y Suave Biento”* (in het Nederlands: Het land van Zon en Zachte Wind).
- 6.2 Dit volkslied raakt aan een belangrijk aspect van het sociale en culturele leven op Bonaire: de natuur. De natuur ligt aan de basis van belangrijke kenmerken van de Bonairiaanse cultuur, zoals een gezonde leefomgeving en sociale samenhang. Daarnaast is de culturele identiteit van Bonairianen nauw verbonden met de zee: zij noemen zichzelf ook wel ‘Homber

¹¹ Nieuwsbericht College voor Rechten van de Mens 31 december 2019, *“Gelijke rechten moeten ook opgaan voor Caribisch Nederland”*.

¹² College voor de Rechten van de Mens, *Advies: Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, april 2016: de citaten in deze paragraaf zijn afkomstig uit dit advies (p. 8).

di Laman' (vrij vertaald mensen van de zee).¹³ De zee om Bonaire heen en het land van Bonaire bieden al sinds jaar en dag een vorm van bestaanszekerheid aan de inwoners van Bonaire.

- 6.3 Een belangrijk onderdeel van de Bonairiaanse cultuur is dan ook de traditie van visserij. Ernest de Lanoy, de voorzitter van de Bonairiaanse vissersbond Piskabon, noemt de visserij één van de belangrijkste pilaren van de Bonairiaanse cultuur (**Productie 9** – verklaring de Lanoy). Veel inwoners van Bonaire waren en zijn vissers. Vroeger vormde hun dagelijkse vangst een belangrijke bron van hun dieet, en dat van hun gezinnen. Bij het vissen bestonden er talrijke tradities, waaronder het maken van bijzondere houten vissersboten.
- 6.4 Ook het land was een bron van voedsel en grondstoffen. Veel van de inwoners van Bonaire hebben bijvoorbeeld de gedeelde ervaring dat zij zijn opgegroeid in de traditie van landbouw op zogeheten 'kunuku's' (stukken land met een boerderij in het landelijke gedeelte van Bonaire). Hun ouders, grootouders en overgrootouders verbouwden daar gewassen en hielden vee op de kunuku's. Daarnaast worden lokale planten en gewassen gebruikt in het kader van de Bonairiaanse traditionele geneeskunde.
- 6.5 De landbouw is nauw verbonden met de culturele feesten op Bonaire. Het grootste culturele feest vindt plaats op 30 april, de zogenaamde "Dia di Rincon". Dit is een cultureel en folkloristisch festival in het dorp Rincon, in het binnenland van Bonaire. Er worden parades gehouden en muziek- en dansoptredens gegeven. Historisch is 30 april het einde van het oogstseizoen, en de 'Dia de Rincon' vindt dan ook plaats in de context van het oogstfeest "Simadan". Bij het vieren van Simadan op 30 april en de dag erna hoort een traditionele muziek- en dansstijl. Simadan staat ook voor de 'kunuku' levensstijl die van groot belang is voor de inwoners van Bonaire. Zoals beschreven in de Beleidsnota Cultuur Bonaire van 2010: "Culturele waarden en natuurwaarden vormen samen het sterke punt van Bonaire en kunnen bij het ontwikkelen van het eiland niet los van elkaar worden gezien: "Sin Kosecha no tin Simadan!" ("Zonder oogst is er geen oogstfeest!").¹⁴
- 6.6 Een andere officiële feestdag is de Dia di Himno i Bandera (oftewel 'Dag van de Vlag en het Volkslied'), ook wel Dia di Boneiru genoemd, die op 6 september wordt gevierd. Elk jaar wordt ook Karnaval gevierd tussen januari en het einde van februari, waarin de lokale "Tumba" muziek een hoofdrol speelt en er overal op het eiland grote, kleurrijke feesten plaatsvinden. Andere belangrijke folkloristische feesten die worden gevierd op Bonaire zijn Maskarada (1 & 6 januari) & Barí (eind van het jaar).
- 6.7 Een veel bespeeld instrument op deze culturele tradities is de tambú. Het vervaardigen van deze trommel is een traditie, en de muziek die er mee wordt gemaakt heeft een diepe betekenis: "De tambú werd oorspronkelijk gemaakt van een vaatje dat gebruikt was voor het transport van etenswaar over zee. Het vaatje werd bespannen met een geiten- of

¹³ Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse zaken en Koningsrelaties maart 2020. Natuurbeleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020-2030, p. 8.

¹⁴ Openbaar Lichaam Bonaire, Sin Kosecha no tin Simadan, Kuadro Maneho di Kultura Boneiru, Beleidsnota Cultuur Bonaire, 6 september 2010, p. 32.

schapenvol. In de tambúliederen werden ooit de misstanden op de plantages en allerlei emoties bezongen”.¹⁵ Daardoor kon het bespelen van de tambú rekenen op strenge straffen van de koloniale overheid, maar ook daarna. Zelfs tussen 1936 en 1952 waren tambúmuziek, -dans en -feesten namelijk verboden, nu de muziek werd gezien als ‘duivels’ en de dans als ‘onzedelijk’.¹⁶

- 6.8 Er ligt verder belangrijk cultureel materieel erfgoed op Bonaire aan de laaggelegen kust. Daar bevinden zich onder meer oude ‘slavenhutjes’ - de enige tastbare monumenten uit de slavernijperiode, de zoutpannen, vissershutjes en de Willemstoren (de oudste vuurtoren van het eiland uit 1837).

Armoede en sociaal minimum

- 6.9 Veel inwoners van Bonaire leven in armoede. Dat komt door een combinatie van lage inkomens - terwijl velen van hen twee of meerdere banen hebben – en relatief zeer hoge kosten. De kosten voor levensonderhoud zijn gemiddeld genomen minstens zo hoog als in Europees Nederland, terwijl het minimum inkomen én het gemiddelde inkomen veel lager liggen. Van alle gezinnen op Bonaire leefde in 2021 maar liefst 40 procent onder het bestaansminimum.¹⁷ De Ombudsman Reinier van Zutphen noemde het “ronduit onacceptabel” dat twee van de vijf gezinnen op Bonaire in armoede leven, en stelde vast dat het hier gaat om “mensen met een Nederlands paspoort die onder omstandigheden moeten leven die gewoon niet in ons land thuishoren”.¹⁸
- 6.10 De Consumentenbond van Bonaire, Unkobon, heeft om die reden de Staat gedagvaard in december 2022. In die zaak is onder meer geëist dat de Staat maatregelen treft om de bestaanszekerheid van de inwoners van Bonaire te waarborgen. Mede naar aanleiding hiervan heeft de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (geleid door Glenn Thodé, waardoor dit ook wel de “Commissie-Thodé” wordt genoemd) onderzoek gedaan naar hoe een systeem voor een sociaal minimum op de BES-eilanden ingevoerd zou kunnen worden. Glenn Thodé, de voorzitter van deze Commissie, zei bij de presentatie van het rapport: “Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen ongeveer 11.000 inwoners; jongeren, ouderen, en gezinnen met kinderen, onder de armoedegrens. Dat is veel op een bevolking van ongeveer 30.000 inwoners. De meesten van hen werken gewoon, maar zijn toch arm. Bij tegenslag zakken zij al snel door de bodem van het bestaan met allerlei sociale problemen als gevolg. Armoede is niet normaal, zeker niet in een rijk land als Nederland waar deze eilanden al dertien jaar onderdeel van uitmaken. De afgelopen jaren is die situatie alleen maar slechter geworden. Dat moet anders en het kan anders”.¹⁹ De Staat heeft daarna aangekondigd een sociaal minimum vast te stellen voor Caribisch Nederland, naar

¹⁵ Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland, <https://www.immaterieelerfgoed.nl/nl/tambu>.

¹⁶ Geheugen van Nederland, ‘De bestrijding van tambú’.

¹⁷ EK 2020-2021, 35 570 IV, Q en bijlage voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland 2021.

¹⁸ Binnenlands Bestuur 30 augustus 2018, ‘Ombudsman: Armoede op Bonaire onacceptabel’.

¹⁹ Rijksoverheid, ‘Caribisch Nederland heeft recht op een waardig sociaal minimum’.

aanleiding waarvan de rechtszaak is opgeschort.²⁰ De zaak is nog niet ingetrokken omdat er 'onzekerheid is of de maatregelen tijdig ingevoerd' zullen worden.

- 6.11 Naast het sociaal minimum hebben inwoners van Bonaire minder toegang tot publieke diensten. Zo is er bijvoorbeeld geen speciaal onderwijs, geen openbaar vervoer, geen BSN of toegang tot DigiD.

Toerisme

- 6.12 De economie van Bonaire drijft voor een belangrijk deel op toerisme. Toerisme vertegenwoordigt een kleine 40 procent van de economie. De directe en indirecte toegevoegde waarde van toerisme voor de lokale economie van Bonaire is ongeveer 30 procent van het bruto binnenlands product.²¹ Volgens de Kamer van Koophandel van Bonaire is 42 procent van de daar geregistreerde bedrijven actief in de toeristische sector (**Productie 10**). Een groot deel van de toeristen op Bonaire komt uit Europees Nederland.²²
- 6.13 De grootste aantrekkingskracht gaat uit van de wereldberoemde koraalriffen, waar veel (duik)toeristen op afkomen. Bonaire wordt daarom ook wel 'Diver's Paradise' genoemd. Volgens een schatting van het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit komt ongeveer 75 procent van de toeristen naar Bonaire om te duiken.²³ De economie van Bonaire is sterk afhankelijk van terugkerende bezoekers die komen voor de natuurlijke onderwateromgeving. 55 procent van de toeristen op Bonaire is een terugkerende bezoeker en slechts 10 procent van die bezoekers is ook bereid terug te komen als de koraalriffen zijn aangetast.²⁴ De koraalriffen van Bonaire staan onder druk door klimaatverandering en andere stressoren (die ook deels te maken hebben met klimaatverandering).²⁵ Dit leidt tot koraalverbleking, waarbij koralen hun kleur verliezen.

Feiten deel II – Klimaatverandering en klimaatdoelstellingen

7. Inleiding Klimaatverandering

- 7.1 In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de feitelijke situatie op Bonaire, haar geschiedenis en de verhouding tot Nederland. De eisers stellen met deze dagvaarding verschillende vorderingen in waarin zij adequate en tijdige bescherming eisen van de Staat tegen de gevolgen van klimaatverandering die vandaag de dag al voelbaar zijn. De gevolgen van klimaatverandering zullen steeds ernstiger worden naarmate de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer toeneemt. De effectiviteit van beschermende

²⁰ Unkobon, 'Unkobon schort rechtszaak tegen de Nederlandse Staat op', 2023.

²¹ Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse zaken en Koningsrelaties maart 2020. Natuurbeleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020-2030.

²² CBS 'Trends in the Caribbean Netherlands 2021', p. 29.

²³ IVM, 'The Tourism Value of Nature on Bonaire: Using Choice Modelling and Value Mapping', 2012.

²⁴ Beleidsplan natuur en milieu Caribische Nederland 2020-2030, p. 8.

²⁵ De Bakker, D. M., Meesters, E. H., Bak, R. P., Nieuwland, G., & Van Duyl, F. C. (2016). Long-term shifts in coral communities on shallow to deep reef slopes of Curaçao and Bonaire: are there any winners?. *Frontiers in Marine Science*, 3, 247.

adaptatiemaatregelen neemt als gevolg daarvan navenant af totdat op enig moment effectieve bescherming van de inwoners van Bonaire niet goed meer mogelijk is. Het is daarom essentieel dat de mondiale temperatuurstijging zoveel mogelijk wordt beperkt en in elk geval niet verder stijgt dan 1,5°C boven pre-industriële waarden. Nederland dient daaraan zijn eerlijke steentje bij te dragen.

- 7.2 In hoofdstukken 7 en 8 gaan eisers in op klimaatverandering, de impact van klimaatverandering en klimaatdoelstellingen die nodig zijn om de grootste ontwrichting te voorkomen. Eisers onderbouwen dat de klimaatwetenschap overtuigend laat zien dat om ernstige gevolgen van klimaatverandering te voorkomen de opwarming van de aarde moet worden beperkt tot onder de 1.5°C boven pre-industriële waarden, en dat de Staat zich daaraan heeft gecommitteerd.

Introductie gezaghebbende instanties

- 7.3 De eisers zullen ter onderbouwing van hun vorderingen met name gebruikmaken van de wetenschappelijke rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (**IPCC**), het United Nations Environmental Programme (**UNEP**), het Planbureau voor de Leefomgeving (**PBL**), het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (**KNMI**), de Europese Wetenschappelijke Adviesraad inzake Klimaatverandering (de **EU Klimaatadviesraad**) het NewClimate Institute (**NCI**) en Climate Analytics. De eisers zullen deze gezaghebbende instanties kort introduceren.

IPCC

- 7.4 Het IPCC is een organisatie van de Verenigde Naties. Het is in 1988 opgericht door de *World Meteorological Organization* (WMO) en UNEP en heeft als doel om overheden te voorzien van wetenschappelijke informatie die kan worden gebruikt bij het ontwikkelen van klimaatbeleid. Momenteel hebben 195 landen zich aangesloten bij het IPCC, waaronder Nederland. Sinds de oprichting in 1988 heeft het IPCC zes ‘*Assessment Reports*’, verder aan te duiden als ‘AR’ met het corresponderende nummer) uitgebracht over de stand van de klimaatwetenschap en belangrijke ontwikkelingen, naast enkele rapporten over specifieke deelonderwerpen. AR6 is het meest recente rapport (2023).
- 7.5 Het IPCC heeft het werk georganiseerd in drie werkgroepen en een Task Force voor Inventarisatiemethoden voor broeikasgasemissies. Deze Task Force stelt wetenschappelijke aanbevelingen op voor het in kaart brengen van de uitstoot van broeikasgassen, die landen aangesloten bij het Wereldklimaatverdrag jaarlijks moeten rapporteren.
- 7.6 Werkgroep 1 behandelt de fysische basis van het klimaatsysteem en rapporteert daarover in het zogeheten ‘Working Group I report’. Werkgroep 2 houdt zich bezig met de gevolgen van klimaatverandering voor mens en natuur, de kwetsbaarheden en mogelijkheden tot aanpassen en rapporteert in het ‘Working Group II report’. Werkgroep 3 behandelt de mogelijkheden om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Zij rapporteert in het ‘Working Group III report’. Ieder rapport wordt afgesloten met een samenvatting voor beleidsmakers (‘Summary for Policy makers’ of “**SPM**”).

- 7.7 Na de publicatie van de rapporten van de drie werkgroepen volgt in de regel een syntheserapport dat ook weer een SPM bevat. Het syntheserapport is thema-overstijgend en vormt het sluitstuk van het Assessment Report.
- 7.8 De SPM's worden regel voor regel goedgekeurd door de delegatieleden van de 195 landen die zich bij het IPCC hebben aangesloten. Zij worden onder meer gebruikt als wetenschappelijke basis voor de klimaattoppen die sinds de totstandkoming van het VN Klimaatverdrag (1992) jaarlijks worden gehouden door de landen die bij de Verenigde Naties zijn aangesloten (de zogenaamde 'Conference of the Parties' of 'COP').
- 7.9 Omdat alle aangesloten landen de (conclusies uit) de IPCC rapportages moeten goedkeuren en de rapporten om die reden een gematigde opvatting vertegenwoordigen zijn die rapportages een zeer gezaghebbende bron van informatie over de stand van het klimaat. Dat ook de Nederlandse rechter dit vindt blijkt uit zowel het Urgenda-arrest van de Hoge Raad als het vonnis van rechtbank Den Haag in de zaak van Milieudefensie en Greenpeace tegen Royal Dutch Shell.²⁶ De rapporten van het IPCC vormen in beide uitspraken het vertrekpunt voor de feitenvaststelling ten aanzien van klimaatverandering en haar gevolgen.
- 7.10 Voor deze procedure zijn met name het 'Special Report Global Warming of 1.5°C' ("SR15") en het 'Sixth Assessment Report' ("AR6") van belang, nu deze de meest actuele stand van het klimaat en (de gevolgen van) klimaatverandering omschrijven, maar eisers zullen waar nodig ook gebruik maken van eerdere en andere rapportages.

UNEP

- 7.11 Het UN Environment Programme ("UNEP") is een in 1972 opgericht milieuprogramma van de Verenigde Naties ("VN"), waarbinnen de milieuactiviteiten van de VN gecoördineerd worden. De internationale gemeenschap heeft UNEP het mandaat gegeven om (onder meer) milieuzaken te agenderen en internationale samenwerking op dat gebied te bevorderen. Een belangrijke taak van UNEP is om de wereldwijde staat van het milieu bij te houden en om ervoor te zorgen dat opkomende milieuproblemen voldoende aandacht krijgen. UNEP dient daarbij bij te houden wat de impact is van internationaal milieubeleid op ontwikkelingslanden en ervoor te zorgen dat bij de uitvoer rekening wordt gehouden met de plannen en prioriteiten van ontwikkelingslanden. UNEP heeft tevens als taak om bij te dragen aan de wetenschappelijke kennis omtrent het milieu – zo stond UNEP ook aan de wieg van het IPCC. UNEP publiceert jaarlijks het 'emissions gap report', waarin de inspanningen en progressie van de internationale gemeenschap om de klimaatdoelen te halen wordt gevolgd.

PBL

- 7.12 Het Planbureau voor de Leefomgeving ("PBL") is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL maakt onderdeel uit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, maar opereert binnen dat ministerie

²⁶ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Royal Dutch Shell*).

onafhankelijk. De taken van het PBL bestaan onder meer uit het in beeld brengen van de actuele kwaliteit van milieu, natuur en ruimte en het evalueren van het gevoerde beleid. Ook verkent het instituut toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu, natuur en ruimte en houdt het zich bezig met het op voorhand (ex-ante) evalueren van beleidsopties.

KNMI

- 7.13 Als nationale kennis- en datacentrum voor weer, klimaat en seismologie heeft het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (“**KNMI**”) de taak om informatie over de atmosfeer en de ondergrond te verzamelen en deze informatie te vertalen naar risico’s voor de samenleving. Aan de hand van klimaatmodellen onderzoekt het KNMI-weersituaties in een veranderd klimaat, waaraan vervolgens realistische klimaatscenario’s worden gekoppeld. Het KNMI maakt regelmatig nieuwe klimaatscenario’s voor Nederland. Zij vormen de basis voor onderzoek naar de effecten van klimaatverandering en adaptatie aan die verandering. De KNMI-klimaatscenario’s zijn gebaseerd op dezelfde bronnen als die van het IPCC. De nieuwste inzichten over het veranderende Nederlandse klimaat zijn in oktober 2023 gepubliceerd in ‘KNMI’23 Klimaatscenario’s voor Nederland’.

EU Klimaatadviesraad

- 7.14 Op 28 juni 2021 heeft de Europese Raad de Europese Klimaatwet aangenomen. In de Europese Klimaatwet is een kader vastgesteld voor de geleidelijke vermindering van de broeikasgasemissies in de EU tot en met 2050. De Europese Klimaatwet voorziet ook in de oprichting van een Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering. Deze adviesraad geeft onafhankelijk wetenschappelijk advies en brengt verslag uit over EU-maatregelen, klimaatdoelstellingen en indicatieve begrotingen voor broeikasgassen en de vraag of die stroken met de Europese klimaatwet en de internationale verbintenissen van de EU in het kader van de Overeenkomst van Parijs. De Europese Adviesraad heeft op 15 juni 2023 een belangwekkend rapport uitgebracht over de benodigde reductie van broeikasgassen door de EU in 2040.²⁷ Dit rapport vormt naar verwachting een belangrijke leidraad voor de Europese Commissie bij het bepalen van het 2040 doel, dat op grond van de Europese Klimaatwet uiterlijk in 2024 moet zijn vastgesteld naar aanleiding van de ‘global stocktake’ die in december 2023 heeft plaatsgevonden tijdens de klimaatop in Dubai.

NewClimate Institute

- 7.15 Het NewClimate Institute (“**NCI**”) is een in Duitsland gevestigde onafhankelijke non-profit organisatie die informatie verstrekt over de klimaatdoelstellingen en het klimaatbeleid van de bij het VN-Klimaatverdrag aangesloten partijen. Het NCI is in 2008 opgericht en geldt inmiddels samen met Climate Analytics als een van de twee meest gezaghebbende onafhankelijke klimaatorganisaties ter wereld.

²⁷ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, 15 Juni 2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.

- 7.16 Een van de meest gezaghebbende projecten van het NCI, die dit samen met Climate Analytics uitvoert, is de ontwikkeling van de Climate Action Tracker (verder aan te duiden als de “**CAT**”). De CAT houdt de meest recente ontwikkelingen op mitigatiebeleid (reductie broeikasgassen) bij en vergelijkt de meest recente klimaatinspanningen- en toezeggingen van ieder land met de inspanningen die volgens het NCI nodig zijn om aan de klimaatdoelstelling uit het VN-Klimaatverdrag, en onder dat verdrag in 2015 gesloten Parijs Akkoord (zie par 24.10) te voldoen.
- 7.17 Het NCI heeft op verzoek van Greenpeace Nederland, Milieudefensie en Natuur en Milieu onderzoek gedaan naar wat de klimaatverplichtingen waaraan Nederland zich internationaal heeft gebonden voor Nederland inhouden en hoe op basis daarvan het voor Nederland beschikbare deel van het mondiale carbonbudget kan worden vastgesteld. Het NCI heeft haar bevindingen neergelegd in een rapport “*What is a fair emissions budget for the Netherlands*” dat zij in augustus 2022 heeft gepubliceerd.

Climate Analytics

- 7.18 Climate Analytics is opgericht in 2008 en heeft haar hoofdvestiging in Duitsland. Climate Analytics heeft verschillende projecten op het gebied van mitigatie. Naast de CAT is één van haar belangrijkste projecten de ontwikkeling van de ‘1.5°C national pathway explorer’. Deze tool vergelijkt de ‘Nationally Determined Contributions’²⁸ van landen wereldwijd met wat van die landen op grond van hun internationale klimaatverplichtingen mag worden verwacht.
- 7.19 Eisers zullen hierna ingaan op de voor deze procedure relevante feiten uit de klimaatwetenschap. Hoewel eisers zich daarbij hoofdzakelijk zullen baseren op de rapporten van de hiervoor genoemde organisaties, zullen ook de nodige rapporten van andere wetenschappelijke instanties aan bod komen, die de bevindingen van de hiervoor genoemde instanties ondersteunen.

Opwarming van het klimaat en verantwoordelijkheid van de mens

- 7.20 Eisers zullen in deze dagvaarding veelvuldig verwijzen naar onderzoeksresultaten en conclusies van het IPCC. Zij brengen hierbij overkoepelende samenvattingen voor beleidsmakers (deze worden ook wel aangeduid als “**SPM**”, voor: Summary for Policy Makers) van SR1.5 en AR6, en de SPM’s van Werkgroepen I, II en III, als **Producties 11-15** in het geding. De volledige rapportages beslaan duizenden pagina’s. Waar eisers in deze dagvaarding verwijzen naar de volledige rapportages zullen eisers volstaan met een verwijzing naar de vindplaats op het internet. Uiteraard brengen zij de gehele SR15 en AR6 rapporten in het geding als de Staat daarom zou verzoeken of de Rechtbank hen daartoe zou instrueren. Bij alle conclusies van het IPCC wordt aangegeven hoeveel vertrouwen er bestaat in de waarschijnlijkheid van de betreffende conclusie door simpelweg “high confidence” (of de relevante mate van vertrouwen) achter die conclusie te vermelden.

²⁸ Zie hiervoor verderop in deze dagvaarding par 24.17 e.v.

- 7.21 Het IPCC concludeert in AR6 dat de temperatuur op het aardoppervlak in de periode 2011-2020 gemiddeld 1,09 [0,95-1,20] °C hoger ligt dan in 1850-1900. Daarvan wordt 1,07 [0,8 tot 1,3] °C toegeschreven aan de (antropogene) uitstoot van broeikasgassen door de mens. Boven het landoppervlak was de gemiddelde temperatuurstijging in deze periode zelfs 1,59 [1,34-1,83] °C.²⁹ De gemiddelde temperatuur aan het aardoppervlak is bovendien ook steeds sneller gaan stijgen: de gemiddelde temperatuur is sinds 1970 sneller toegenomen dan in welke periode van vijftig jaar dan ook gedurende de laatste 2000 jaar (*high confidence*).³⁰ De wereldgemiddelde temperatuur was in 2022 1,2°C hoger dan in het pre-industriële tijdperk (1850-1900)³¹ en 2023 is met afstand het heetste jaar ooit gemeten.³²
- 7.22 De antropogene uitstoot van broeikasgassen is voornamelijk het gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen: steenkool, aardolie en aardgas. Als gevolg van de verbranding van deze brandstoffen komt het broeikasgas koolstofdioxide vrij (CO₂). De CO₂ die in de atmosfeer terecht komt wordt deels binnen een relatief korte periode (ca 30 jaar) door bossen, wetlands en oceanen opgenomen³³, die daarom ook wel 'carbon sinks' of 'koolstofputten' worden genoemd. De mondiale opnamemogelijkheid van *carbon sinks* wordt echter steeds beperkter, onder andere vanwege grootschalige ontbossing.³⁴ Naarmate de CO₂-emissies stijgen en accumulatie van CO₂ toeneemt, worden *carbon sinks* bovendien minder effectief. Naar verwachting zal dit ertoe leiden dat een groter aandeel van de uitgestoten CO₂ in de atmosfeer zal achterblijven (*high confidence*).³⁵
- 7.23 Hoewel een (afnemend) deel van de uitgestoten CO₂ relatief snel weer wordt opgenomen, blijft circa de helft van de uitgestoten CO₂ voor honderden tot zelfs duizenden jaren in de atmosfeer aanwezig.³⁶ Hierdoor stapelen de CO₂-emissies zich op in de atmosfeer (cumulatie van CO₂-emissies). Broeikasgassen zoals CO₂ houden de door de aarde uitgestraalde warmte vast in de atmosfeer, wat tot een stijging van de gemiddelde temperatuur leidt. Dit wordt het broeikaseffect genoemd.
- 7.24 CO₂ is bovendien niet het enige broeikasgas. Andere broeikasgassen waarvan de hoeveelheid in de atmosfeer toeneemt zijn onder meer methaan, lachgas en fluorhoudende gassen. Voor het duiden van de concentratie van de verschillende broeikasgassen tezamen wordt de term 'CO₂-equivalent' (hierna: CO₂-eq) gebruikt. Hierin is de concentratie van andere broeikasgassen naar CO₂ omgerekend op basis van hun opwarmende effect.³⁷
- 7.25 Methaan komt vooral vrij in de veehouderij, veranderingen in landgebruik zoals het droogleggen van veengebied en ontbossing, bij het storten van afval en de productie van steenkool, aardgas en aardolie. Lachgas komt vooral vrij in de petrochemische industrie en

²⁹ IPCC 2021 AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 5.

³⁰ IPCC 2021, AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 8.

³¹ KNMI, KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland, september 2023, p. 13

³² World Meteorological Organization (WMO), 2023 shatters climate records, with major impacts, 30 november 2023.

³³ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1.

³⁴ IPCC, HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1.

³⁵ IPCC 2021, AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 19-20.

³⁶ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1; + AR4 H7, p. 501.

³⁷ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1.

bij het gebruik van kunstmest. Fluorhoudende broeikasgassen komen vooral vrij door lekkage van koelvloeistof.³⁸

- 7.26 Methaan, lachgas en fluorhoudende gassen hebben een andere werking dan CO₂. Zo is methaan een veel sterker broeikasgas dan CO₂, maar heeft het een relatief korte verblijftijd in de atmosfeer. Hoewel methaan dus een krachtig opwarmend effect heeft en ook niet door 'sinks' wordt opgenomen, is dit effect – anders dan het geval is bij de uitstoot van CO₂ – van meer tijdelijke aard.³⁹ Echter, deze broeikasgassen dragen wel bij aan de opwarming op korte termijn en daarmee aan het bereiken van cruciale 'tipping points' die het klimaatstelsel kunnen doen kantelen, waarover later meer.

Mondiale impact van klimaatverandering

- 7.27 De stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde heeft op mondiaal niveau al tot belangrijke veranderingen in het klimaat en aanzienlijke schade geleid. Het IPCC schrijft hierover:

*“Human-induced climate change, including more frequent and intense extreme events, has caused widespread adverse impacts and related losses and damages to nature and people, beyond natural climate variability. Some development and adaptation efforts have reduced vulnerability. Across sectors and regions the most vulnerable people and systems are observed to be disproportionately affected. The rise in weather and climate extremes has led to some irreversible impacts as natural and human systems are pushed beyond their ability to adapt (high confidence).”*⁴⁰

- 7.28 Op mondiaal niveau gaat het onder meer om de volgende effecten:
- (a) Zeespiegelstijging. Sinds het begin van de jaartelling is de hoogte van de zeespiegel wereldwijd nauwelijks veranderd, totdat deze in de loop van de 19^e eeuw begon te stijgen. Sinds 1900 bedraagt de stijging ongeveer 20 cm (1,7 mm/jaar). In de laatste 50 jaar is er sprake van een versnelling: ongeveer 2,3 mm/jaar in de periode 1971-2018, en 3,7 mm/jaar in de periode 2006-2018. De zeespiegelstijging versnelt nog steeds.⁴¹
 - (b) Opwarming oceanen. Opwarming van oceanen en een toename van hittegolven in oceanen vormt nu al een ernstige bedreiging voor met name koraal.⁴²

³⁸ EPA, 'Overview of Greenhouse Gases', online op: <https://www.epa.gov/ghgemissions/overview-greenhouse-gases>.

³⁹ KNMI Klimaatbericht 16 juni 2020, 'Klimaatbericht: klimaateffecten van methaan'.

⁴⁰ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers Headline Statements, p. 9.

⁴¹ KNMI, KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland, september 2023.

⁴² Center for International Environmental Law (CIEL), Greenpeace International, amicus curiae brief to the International Tribunal for the Law of the Sea, 15 juni 2023.

- (c) Verzuring oceanen. Circa 30% van de door mens uitgestoten CO₂ is opgenomen door de oceanen.⁴³ Dit heeft geleid tot verzuring van de oceanen (>99% *probability*),⁴⁴ wat bovenop de opwarming van oceanen zeer schadelijk is voor schaaldieren en koraal.
- (d) Verlies van land- en zeeijs. De opwarming van de aarde heeft de afgelopen decennia geleid tot massaal verlies van land- en zeeijs. Zo is de zeeijs-bedekking van het Noordpoolgebied in de nazomer sinds 1979 met circa 40% afgenomen;⁴⁵
- (e) Toenemende klimaat- en weersextremen. De frequentie en intensiteit van klimaat- en weersextremen, waaronder hete extremen op het land en in de oceaan, hevige neerslag, droogte en brandgevaarlijk weer, zijn toegenomen en hebben ingrijpende gevolgen voor ecosystemen, mensen, woongebieden en infrastructuur (*high confidence*). Sinds het vorige IPCC-rapport, AR5, is het bewijs toegenomen dat de veranderingen in extremen plaatsvinden door toedoen van menselijk handelen. Enkele waargenomen effecten die worden toegeschreven aan de door de mens veroorzaakte klimaatverandering zijn bijvoorbeeld verbleking en sterfte van warmwaterkoraal (*high confidence*), verhoogde boomsterfte door droogte (*high confidence*) en de toename van het aantal gebieden dat door bosbranden wordt getroffen (*medium to high confidence*);⁴⁶
- (f) Aantasting ecosystemen. Klimaatverandering zorgt in toenemende mate voor onomkeerbare verliezen in terrestrische ecosystemen, zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen aan de kust en in open oceanen, zoals de aantasting van koraal (*high confidence*). De omvang en impact van de gevolgen van klimaatverandering zijn groter dan in eerdere rapporten werd ingeschat (*high confidence*);⁴⁷
- (g) Bedreiging voedsel- en waterzekerheid. Klimaatverandering heeft de voedsel- en waterzekerheid verminderd (*high confidence*). Plotselinge verliezen van voedselproductie en toegang tot voedsel gecombineerd met een verminderd gevarieerd dieet heeft in veel gemeenschappen geleid tot een toename van het aantal gevallen van ondervoeding (*high confidence*). Nu al heeft ongeveer de helft van de wereldbevolking te maken met ernstige waterschaarste gedurende ten minste een deel van het jaar (*medium confidence*);⁴⁸
- (h) Toename gezondheidsproblemen. Klimaatverandering heeft een negatieve invloed op de fysieke en mentale gezondheid van de mens (*very high confidence*). In alle regio's heeft extreme hitte geleid tot sterfte- en ziektegevallen (*very high confidence*). Het

⁴³ IPCC 2014, AR5, Working Group I, Summary for Policymakers, p.13

⁴⁴ IPCC 2021, AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 6.

⁴⁵ KNMI, 'KNMI Klimaatsignaal '21: hoe het klimaat in Nederland snel verandert', De Bilt: 2021, p. 33. Zie ook IPCC 2019, Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate (SROCC), Summary for Policymakers, p. 6; IPCC 2021, AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 5.

⁴⁶ IPCC 2021, AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 8; IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 9.

⁴⁷ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 9.

⁴⁸ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 9.

ontstaan van klimaatgerelateerde, door voedsel en water overgedragen ziektes komt steeds vaker voor (*very high confidence*). Diverse mentale gezondheidsproblemen worden in verband gebracht met stijgende temperaturen (*high confidence*), trauma's als gevolg van klimaat- en weersextremen (*very high confidence*) en het verlies van bestaansmiddelen en cultuur (*high confidence*).⁴⁹

- (i) Risico op conflicten. Klimaatverandering leidt tot meer armoede en dat kan potentieel leiden tot meer onveiligheid en conflicten. Dit werkt ook mensenhandel en dwangarbeid in de hand.⁵⁰

7.29 Het IPCC beschrijft in AR6 de klimaatwetenschap tot 2020, maar sindsdien heeft het klimaatonderzoek niet stilgestaan, evenals de opwarming en klimaatgerelateerde weersextremen. In een rapport van 25 juli 2023 van het World Weather Attribution (WWA), een internationaal netwerk van klimaatinstellingen (waaronder het KNMI) dat is opgericht om weersextremen te onderzoeken, concluderen de onderzoekers dat de hittegolven in de zomer van 2023 op het noordelijk halfrond vrijwel onmogelijk zouden zijn geweest zonder de door de mens veroorzaakte mondiale temperatuurstijging. De onderzoekers constateren verder dat dit soort hittegolven in frequentie en ernst zullen toenemen naarmate de uitstoot van broeikasgassen aanhoudt. Het zorgt momenteel al voor duizenden hitte-gerelateerde doden per jaar, waarbij de registratie daarvan nog in de kinderschoenen staat.⁵¹ Een ander voorbeeld: een wetenschappelijke studie uit augustus 2023 concludeert dat klimaatverandering nu al zorgt voor twee keer zoveel kans op bosbranden in het oosten van Canada. Deze zomer ging er 14 miljoen hectare bos in vlammen op, ten opzichte van het meerjarig gemiddelde van 2,5 miljoen hectare.⁵²

7.30 De steeds groter wordende impact van klimaatverandering kan niemand ontgaan. Het is fysiek waarneembaar, er wordt veelvuldig over gepubliceerd en het onderwerp is dagelijks in de media.

Carbonbudget

7.31 Het carbonbudget is de beschikbare hoeveelheid CO₂ die mondiaal nog in de atmosfeer mag worden uitgestoten om met een bepaalde mate van zekerheid te garanderen dat de opwarming van de aarde tot een bepaalde temperatuur beperkt blijft. Het IPCC definieert het carbonbudget als volgt:

“the maximum amount of cumulative net global anthropogenic CO₂ emissions that would result in limiting global warming to a given level with a given probability, taking into account the effect of other anthropogenic climate forcers. This is referred to as the

⁴⁹ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 11.

⁵⁰ International Organization for Migration (IOM), The Climate - Human Trafficking Nexus, 2016.

⁵¹ Zachariah, M; Philip, S; Pinto, I; Vahlberg, M; Singh, R; Arrighi, J; R; Barnes, C; Otto, FEL (2023). 'Extreme heat in North America, Europe and China in July 2023 made much more likely by climate change'.

⁵² Barnes C. et al., Climate change more than doubled the likelihood of extreme fire weather conditions in Eastern Canada, aug 2023.

*total carbon budget when expressed starting from the pre-industrial period, and as the remaining carbon budget when expressed from a recent specified date.”*⁵³

- 7.32 Eisers zullen hierna aantonen dat het noodzakelijk is om de gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot onder de 1.5°C. De grens van 1.5°C opwarming ten opzichte van pre-industriële waarden werd in 2015 genoemd door de Structured Expert Dialogue (SED), een wetenschappelijke adviesgroep die onderdeel uitmaakt van de United Nations Framework Convention on Climate Change (“UNFCCC”). De SED kwam met dit advies ter voorbereiding op de klimaatop in Parijs, waar het Parijs Akkoord (zie par 24.10) werd afgesloten.⁵⁴ In dat advies staat dat wereldwijde opwarming van 2°C zou leiden tot een zeer grote negatieve impact en dat alles op alles gezet moet worden om de opwarming zo laag mogelijk te houden. Daarbij wordt het streven de opwarming onder de 1.5°C te houden op tafel gelegd. Dit is later ook in het Parijs Akkoord (zie par 24.10) opgenomen, onder meer ook door de inzet van de Alliance of Small Island States (AOSIS).⁵⁵ In Feitendeel V gaan eisers op het Parijs Akkoord dieper in.
- 7.33 Iedere 1000 gigaton CO₂ die in de atmosfeer wordt uitgestoten heeft een gemiddelde temperatuurstijging van 0,45°C tot gevolg. Stabilisatie van de temperatuur betekent dus dat de (antropogene) CO₂-uitstoot, en de uitstoot van overige broeikasgassen, moet worden teruggebracht naar (netto) nul. Dat betekent dat er op dat moment weer net zoveel broeikasgassen aan de atmosfeer worden onttrokken dan erin worden uitgestoten. Dit wordt aangeduid als klimaatneutraliteit. Als een bepaalde maximale temperatuurstijging gegarandeerd dient te worden, moet er CO₂ stabilisatie plaatsvinden binnen een carbonbudget:⁵⁶
- 7.34 In onderstaande tabel⁵⁷ heeft het IPCC het carbonbudget weergegeven voor temperaturen van 1.5 – 2°C met bijpassende kansberekeningen. Om een 67% kans te behouden om de lange termijn mondiale temperatuurstijging tot een maximum 1.5°C te beperken, resteerde per 1 januari 2020 een mondiaal koolstofbudget van 400 Gigaton (Gt) CO₂. Dat budget is 500 Gigaton CO₂ als zou worden uitgegaan van een kans van 50% op een maximum van 1.5°C in 2100. Bij een kans van 67% om de opwarming te beperken tot 2°C is het carbonbudget 1150 Gigaton. Het beschikbare carbonbudget is dus bij een temperatuurplafond van 2°C circa 2,8 keer zo groot als wanneer een temperatuurplafond van 1.5°C in aanmerking genomen zou worden.

⁵³ IPCC 2022, AR6, Working Group III, Mitigation of Climate Change, p. 1796

⁵⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Report on the structured expert dialogue on the 2013–2015 review, mei 2015, p. 33.

⁵⁵ Alliance of Small Island States (AOSIS) 8 juni 2015, ‘Small Islands propose below 1.5°C global goal for Paris Agreement’.

⁵⁶ IPCC, AR6, Werkgroep I SPM, p. 28.

⁵⁷ IPCC, AR6, Werkgroep I SPM, p. 29.

Table SPM.2 | Estimates of historical carbon dioxide (CO₂) emissions and remaining carbon budgets. Estimated remaining carbon budgets are calculated from the beginning of 2020 and extend until global net zero CO₂ emissions are reached. They refer to CO₂ emissions, while accounting for the global warming effect of non-CO₂ emissions. Global warming in this table refers to human-induced global surface temperature increase, which excludes the impact of natural variability on global temperatures in individual years.

(Table 3.1, 5.5.1, 5.5.2, Box 5.2, Table 5.1, Table 5.7, Table 5.8, Table TS.3)

Global Warming Between 1850–1900 and 2010–2019 (°C)		Historical Cumulative CO ₂ Emissions from 1850 to 2019 (GtCO ₂)					
1.07 (0.8–1.3; likely range)		2390 (± 240; likely range)					
Approximate global warming relative to 1850–1900 until temperature limit (°C) ^a	Additional global warming relative to 2010–2019 until temperature limit (°C)	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of 2020 (GtCO ₂)					Variations in reductions in non-CO ₂ emissions ^c
		Likelihood of limiting global warming to temperature limit ^b					
		17%	33%	50%	67%	83%	
1.5	0.43	900	650	500	400	300	Higher or lower reductions in accompanying non-CO ₂ emissions can increase or decrease the values on the left by 220 GtCO ₂ or more
1.7	0.63	1450	1050	850	700	550	
2.0	0.93	2300	1700	1350	1150	900	

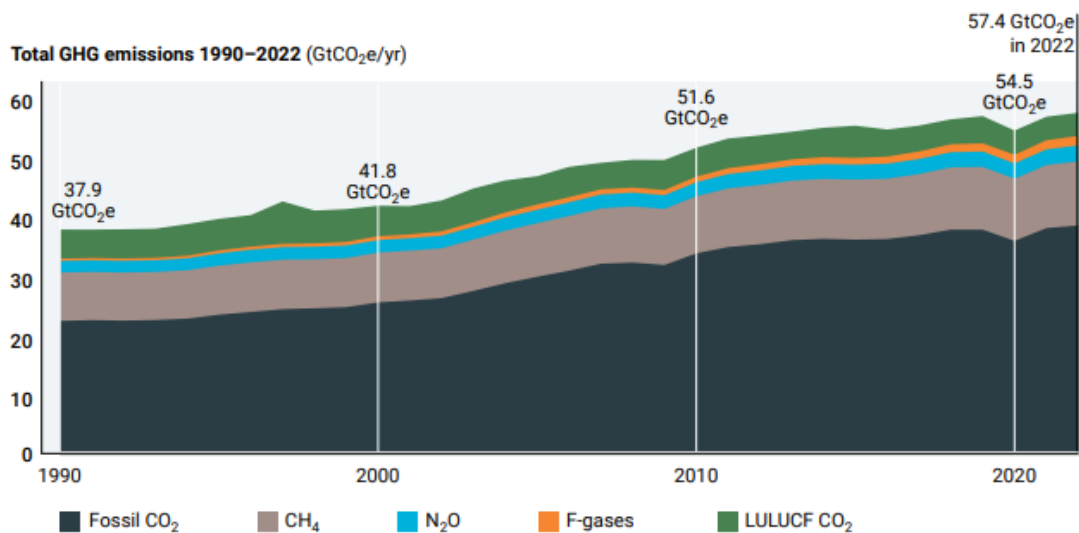
^a Values at each 0.1°C increment of warming are available in Tables TS.3 and 5.8.

^b This likelihood is based on the uncertainty in transient climate response to cumulative CO₂ emissions (TCRE) and additional Earth system feedbacks and provides the probability that global warming will not exceed the temperature levels provided in the two left columns. Uncertainties related to historical warming (±550 GtCO₂) and non-CO₂ forcing and response (±220 GtCO₂) are partially addressed by the assessed uncertainty in TCRE, but uncertainties in recent emissions since 2015 (±20 GtCO₂) and the climate response after net zero CO₂ emissions are reached (±420 GtCO₂) are separate.

^c Remaining carbon budget estimates consider the warming from non-CO₂ drivers as implied by the scenarios assessed in SR1.5. The Working Group III Contribution to AR6 will assess mitigation of non-CO₂ emissions.

- 7.35 De kansberekeningen op het bereiken van de lange termijn doelen volgen uit wetenschappelijk bepaalde onzekerheidsmarges over de impact van toekomstige uitstoot van broeikasgassen op de mondiale opwarming. Eisers merken op dat, alhoewel het verschil tussen een 50% kans en 67% kans ogenschijnlijk niet heel groot lijkt, dit zich vertaalt naar een carbonbudget dat 20% kleiner is bij een 67% kans op doelbereik.

- 7.36 De mondiale netto uitstoot van broeikasgasemissies vertoont nog steeds een stijgende trend. Het UNEP berekende in het Emissions Gap Report 2023, getiteld “Broken Record” (**Productie 16**) dat de uitstoot in 2022 57,4 GtCO₂-eq bedroeg. Dat is ongeveer 10% méér dan in 2010 en 54% meer dan in 1990.⁵⁸ Zie onderstaande figuur.⁵⁹ Het resterende koolstofbudget om de temperatuurstijging met een kans van 50% te beperken bedraagt per 1 januari 2023 380 GtCO₂. Dat budget is bij een uitstoot gelijkblijvend aan de uitstoot in 2022 negen jaar na die datum op.



- 7.37 Forster et al. komen in een studie uit 2022 zelfs uit op een resterend carbonbudget per 1 januari 2023 van 250 Mton CO₂-eq voor een 50% kans om onder de 1.5°C te blijven, als de laatste wetenschappelijke inzichten over de opwarming van de aarde worden meegenomen.⁶⁰ Lamboll et al. komen in een studie gepubliceerd op november 2023 in Nature Climate Change tot dezelfde conclusie.⁶¹
- 7.38 Hoe langer een sterke daling van de mondiale uitstoot uitblijft, hoe kleiner de kans dat de temperatuurstijging aan het einde van deze eeuw tot 1.5°C zal kunnen worden beperkt, totdat deze kans op enig moment volledig is verkeken.
- 7.39 De door de klimaatwetenschap vastgestelde carbonbudgetten zijn de belangrijkste maatstaf om de noodzakelijke klimaatmaatregelen te kunnen vaststellen. Ze zijn ook bepalend voor de nationale carbonbudgetten van landen, waaronder Nederland. Het nationale carbonbudget is het deel van het mondiale carbonbudget dat aan landen kan worden toegekend. Zowel het Europese als het Nederlandse klimaatbeleid zijn geënt op de IPCC-

⁵⁸ UNEP, Emissions Gap Report 2023: Broken Record, p. XVII.

⁵⁹ Friedlingstein P. et al, Global carbon budget 2022, Earth System Science data 14, 4811–4900, 2022.

⁶⁰ Forster PM et al., Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence, Earth Syst. Sci. Data, 15, 2295–2327, 2023.

⁶¹ Lamboll, R.D., Nicholls, Z.R.J., Smith, C.J. et al. Assessing the size and uncertainty of remaining carbon budgets. *Nat. Clim. Chang.* 13, 1360–1367 (2023).

conclusies over het beschikbare mondiale carbonbudget, alhoewel – zoals eisers in Feitendeel IV zullen aantonen – daarbij bewust een aantal belangrijke aspecten buiten beschouwing is gelaten.

8. Gevolgen van verdere opwarming van de aarde

8.1 In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat op mondiaal niveau de gevolgen van klimaatverandering nu al zijn. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de verwachte gevolgen zijn indien de gemiddelde temperatuurstijging verder zal doorzetten. Eisers zullen uiteenzetten dat er onder klimaatwetenschappers inmiddels brede consensus bestaat dat de lange termijn temperatuurstijging zo laag mogelijk moet zijn en in elk geval onder de 1,5°C moet blijven om de ergste gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Als de temperatuurstijging niet kan worden beperkt tot (maximaal) dit niveau, kunnen de meest ernstige gevolgen van klimaatverandering niet meer met adaptatiemaatregelen worden opgevangen. Het IPCC stelt met *high confidence* vast dat bepaalde ecosystemen en gemeenschappen boven de 1.5°C tegen de grenzen van mogelijke adaptatiemaatregelen aan zullen lopen.⁶²

Shared Socio-Economic Pathways

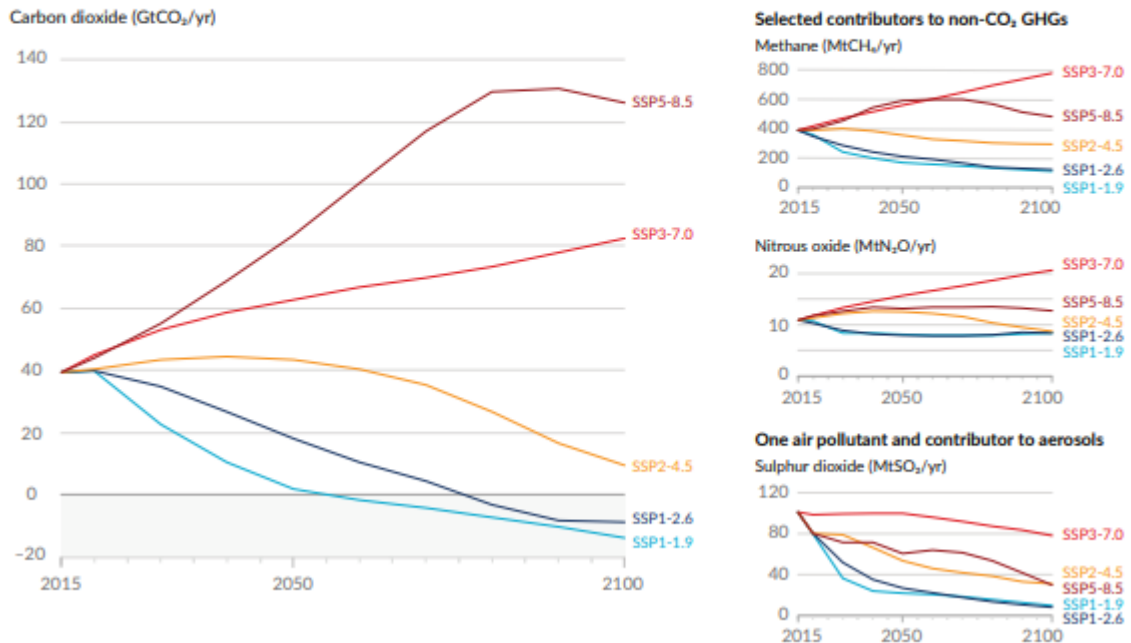
8.2 Het IPCC heeft in AR6 de klimaatrespons in kaart gebracht voor meerdere mogelijke scenario's, de 'Shared Socio-economic Pathways' (verder aan te duiden als '**SSP's**'), die zijn gebaseerd op uiteenlopende sociaal-economische, technologische en demografische ontwikkelingen in de toekomst. De SSP's gaan uit van toekomstscenario's met zeer lage (SSP1-1.9), lage (SSP1-2.6), middelhoge (SSP2-4.5), hoge (SSP3-7.0) en zeer hoge (SSP5-8.5) broeikasgasemissies.⁶³

⁶² IPCC 2021, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, C.3.3., C3.4., p. 26.

⁶³ IPCC 2021, AR6, Working Group I, Summary for Policymakers, p. 13.

Future emissions cause future additional warming, with total warming dominated by past and future CO₂ emissions

(a) Future annual emissions of CO₂ (left) and of a subset of key non-CO₂ drivers (right), across five illustrative scenarios



8.3 Binnen deze scenario's zijn de consequenties voor de mondiale temperatuur op de korte-midden- en lange termijn in de volgende tabel weergegeven met een 90% zekerheidsgrens (*very likely range*).⁶⁴

Scenario	Near term, 2021–2040		Mid-term, 2041–2060		Long term, 2081–2100	
	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)	Best estimate (°C)	Very likely range (°C)
SSP1-1.9	1.5	1.2 to 1.7	1.6	1.2 to 2.0	1.4	1.0 to 1.8
SSP1-2.6	1.5	1.2 to 1.8	1.7	1.3 to 2.2	1.8	1.3 to 2.4
SSP2-4.5	1.5	1.2 to 1.8	2.0	1.6 to 2.5	2.7	2.1 to 3.5
SSP3-7.0	1.5	1.2 to 1.8	2.1	1.7 to 2.6	3.6	2.8 to 4.6
SSP5-8.5	1.6	1.3 to 1.9	2.4	1.9 to 3.0	4.4	3.3 to 5.7

8.4 Uit de tabel wordt duidelijk dat de gemiddelde temperatuur onder alle emissiescenario's in elk geval tijdelijk de grens van 1,5°C zal overschrijden (een zogenaamde 'overshoot'). Alleen in de twee gunstigste scenario's, waarin de uitstoot van broeikasgassen sterk wordt gereduceerd en zelfs negatief wordt, is er een kans om uiteindelijk rond 2100 weer onder die grens te zakken. Uitgaande van 'Best Estimates' is alleen scenario SSP1-1.9 in lijn met het

⁶⁴ IPCC, AR6, Working Group I, pag 14.

lange termijn doel de mondiale temperatuur gemiddeld onder de 1,5°C opwarming te houden ten opzichte van pre-industriële waarden, en met zekerheid onder de 2°C te houden.

Tipping points

- 8.5 Het IPCC benadrukt in AR6 dat elke incrementele opwarming leidt tot een toename van klimaatrisico's:

“Continued greenhouse gas emissions will lead to increasing global warming, with the best estimate of reaching 1.5°C in the near term in considered scenarios and modelled pathways. Every increment of global warming will intensify multiple and concurrent hazards (high confidence).”⁶⁵

- 8.6 Daarbij ligt de belangrijke vraag op tafel wanneer bepaalde ‘tipping points’ worden bereikt. Tipping points zijn omslagpunten in het klimaatsysteem die het klimaatveranderingsproces in een plotselinge stroomversnelling kunnen brengen. Het IPCC definieert een tipping point als een “critical threshold beyond which a system reorganizes, often abruptly and/or irreversibly.”⁶⁶ Het bereiken van een tipping point kan een ecosysteem doen instorten en/of een abrupte, ingrijpende en in potentie onomkeerbare klimaatverandering tot gevolg hebben, waarop zowel de mens als de natuur zich niet behoorlijk kan instellen.⁶⁷

- 8.7 In AR6 benoemt het IPCC onder meer de volgende – niet limitatieve – tipping points:

- Afsterven van het Amazonewoud waarbij zeer veel broeikasgas vrijkomt,
- afsmelten van de ijskappen van Groenland en West-Antarctica,
- stagnatie van de Atlantische oceaanstrooming (ofwel *Atlantic Meridional Overturning Circulation/AMOC*) en
- het ontdooien van permafrost waarbij zeer veel methaan vrijkomt.

- 8.8 Dergelijke tipping points hebben op zichzelf al een desastreus effect, maar daarbij komt dat de tipping points elkaar kunnen beïnvloeden en versterken. Het bereiken van één tipping point kan ervoor zorgen dat andere tipping points ook worden bereikt (ook wel het ‘domino-effect’ of ‘*tipping cascades*’ genoemd). Zo vermeldt het IPCC:

“There are critical tipping points (e.g., sea ice melt, permafrost thaw) where changes may cascade, self-reinforce and accelerate, outpacing adaptation actions and force natural and human systems irreversibly (on the scale of human existence) into novel regimes. The risk of crossing tipping points is greater and the probability much increased after mid-century under scenarios without global carbon mitigation (SSP5-8.5), where changes are largest and most rapid.”⁶⁸

- 8.9 Dit domino-effect is verder inzichtelijk gemaakt in de studie van Steffen et al. uit 2018. De auteurs leggen uit dat het smelten van de Groenlandse ijskap een kritische transitie van de

⁶⁵ IPCC 2023, AR6, SPM Headline Statement.

⁶⁶ IPCC 2021, AR6, Working Group I, Glossary, p. 2251.

⁶⁷ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Full Report, p. 2494.

⁶⁸ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Full Report, p. 2351.

hiervoor genoemde *Atlantic Meridional Ocean Circulation (AMOC)* teweeg kan brengen, wat vervolgens weer kan leiden tot een versneld verlies van de Oost-Antarctische ijskap.⁶⁹ In het toonaangevende wetenschappelijke tijdschrift *Nature* verscheen in juli 2023 een artikel waarin wordt geconcludeerd dat de AMOC zelfs tegen het midden van deze eeuw al kan instorten.⁷⁰

- 8.10 Tijdens de COP28 klimaatop in Dubai publiceerde de University of Exeter een groot onderzoek naar tipping points. Daarin wordt geconcludeerd:

“Harmful tipping points in the natural world pose some of the gravest threats faced by humanity. Their triggering will severely damage our planet’s life-support systems and threaten the stability of our societies. For example, the collapse of the Atlantic Ocean’s great overturning circulation combined with global warming could cause half of the global area for growing wheat and maize to be lost. Five major tipping points are already at risk of being crossed due to warming right now and three more are threatened in the 2030s as the world exceeds 1.5°C global warming.”⁷¹

Reasons for concern (RFC’s)

- 8.11 Een maatstaf die kan worden gebruikt om de gevolgen van verdere klimaatverandering in kaart te brengen zijn de door het IPCC ontwikkelde ‘key risks’ of ‘reasons for concern’ (verder aan te duiden als “**RFC’s**”). In AR5 (2014) heeft het IPCC de volgende vijf RFC’s geïdentificeerd:⁷²

- *RFC1: ‘Unique and threatened systems’: ‘ecological and human systems that have restricted geographic ranges constrained by climate-related conditions and have high endemism or other distinctive properties. Examples include coral reefs, the Arctic and its Indigenous Peoples, mountain glaciers and biodiversity hotspots;*
- *RFC2: ‘Extreme weather events’: ‘risks/impacts to human health, livelihoods, assets and ecosystems from extreme weather events such as heatwaves, heavy rain, drought and associated wildfires, and coastal flooding’;*
- *RFC3: ‘Distribution of impacts’: ‘risks/impacts that disproportionately affect particular groups due to uneven distribution of physical climate change hazards, exposure or vulnerability’;*
- *RFC4: ‘Global aggregate impacts’: ‘impacts to socio-ecological systems that can be aggregated globally into a single metric, such as monetary damages, lives affected, species lost or ecosystem degradation at a global scale’;*
- *RFC5: ‘Large-scale singular events’: ‘relatively large, abrupt and sometimes irreversible changes in systems caused by global warming, such as ice sheet*

⁶⁹ W. Steffen e.a., ‘Trajectories of the Earth System in the Anthropocene’, *PNAS* 2018, p. 8255.

⁷⁰ Ditlevsen P, Ditlevsen S, Warning of a forthcoming collapse of the Atlantic meridional overturning circulation, *Nature Communications* volume 14, Article number: 4254 (2023).

⁷¹ Lenton T.M. et al., University of Exeter, Global Tipping Points, Summary Report 2023.

⁷² IPCC, 2014, AR5 Synthesis Report, Climate Change 2014, p. 72

disintegration or thermohaline circulation slowing.’ Dit gaat dus ook over bovengenoemde tipping points.

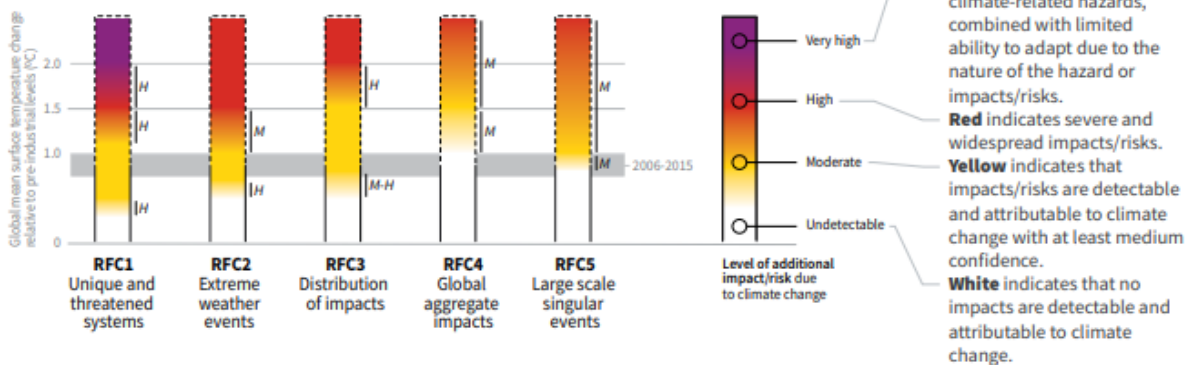
Voortschrijdend inzicht met betrekking tot het lange termijn temperatuurdoel

- 8.12 In SR1.5 concludeert het IPCC dat het beperken van de opwarming tot 1,5°C veel ellende kan voorkomen. Samengevat voor de RFC’s staat er:

“There are multiple lines of evidence that since AR5 the assessed levels of risk increased for four of the five Reasons for Concern (RFCs) for global warming to 2°C (high confidence). The risk transitions by degrees of global warming are now: from high to very high risk between 1.5°C and 2°C for RFC1 (Unique and threatened systems) (high confidence); from moderate to high risk between 1°C and 1.5°C for RFC2 (Extreme weather events) (medium confidence); from moderate to high risk between 1.5°C and 2°C for RFC3 (Distribution of impacts) (high confidence); from moderate to high risk between 1.5°C and 2.5°C for RFC4 (Global aggregate impacts) (medium confidence); and from moderate to high risk between 1°C and 2.5°C for RFC5 (Large-scale singular events) (medium confidence).”⁷³

Five Reasons For Concern (RFCs) illustrate the impacts and risks of different levels of global warming for people, economies and ecosystems across sectors and regions.

Impacts and risks associated with the Reasons for Concern (RFCs)



- 8.13 Om de opwarming te beperken tot onder de 1.5°C komt het IPCC in SR1.5 met de volgende benodigde mondiale CO2 reductie:

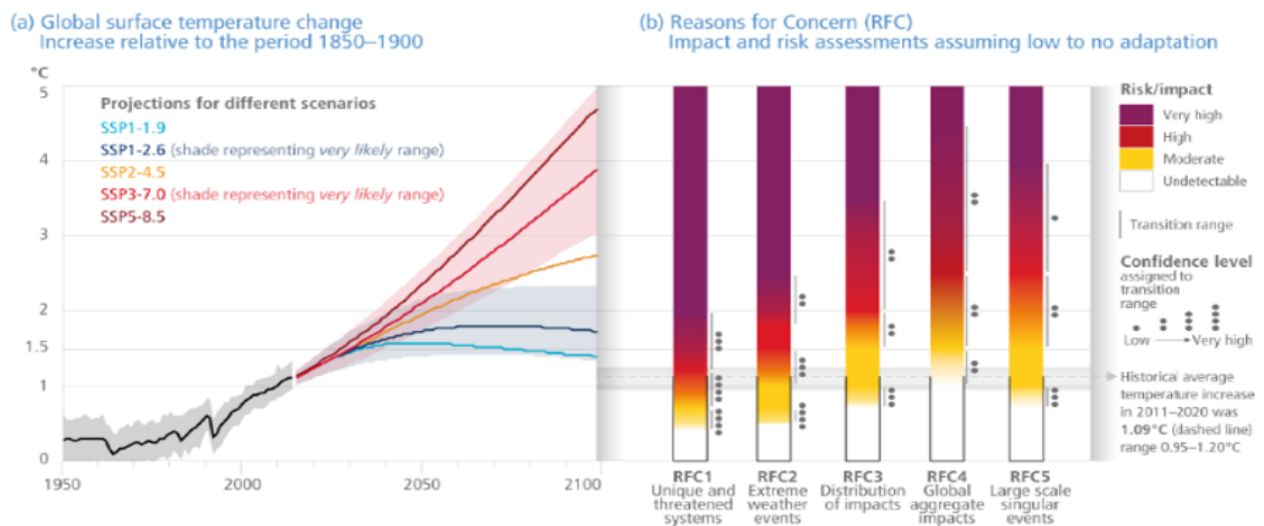
⁷³ IPCC, 2018: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].

“In model pathways with no or limited overshoot of 1.5°C, global net anthropogenic CO₂ emissions decline by about 45% from 2010 levels by 2030 (40–60% interquartile range), reaching net zero around 2050 (2045–2055 interquartile range).”

- 8.14 In AR6 stelt het IPCC vast dat de RFC's zich nog weer bij een lagere temperatuurstijging zullen verwezenlijken dan in SR1.5 ingeschat (*high confidence*). Dit is het gevolg van de almaar groter wordende hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek, dat het IPCC in staat stelt steeds nauwkeurigere inschattingen te maken van de gevolgen van klimaatverandering. Sinds de publicatie van deze eerdere rapporten zijn de voorspellingen dus steeds ongunstiger geworden:⁷⁴

*“Compared with AR5 and SR1.5, risks increase to high and very high levels at lower global warming levels for all five RFCs (*high confidence*), and transition ranges are assigned with greater confidence. Transitions from high to very high risk emerge in all five RFCs, compared with just two RFCs in AR5 (*high confidence*).”*

- 8.15 Het IPCC heeft in AR6 de RFC's aan de hand van de vijf door haar geïdentificeerde SSP's geactualiseerd en in kaart gebracht. Op de onderstaande afbeelding (linkerzijde) zijn de gevolgen voor de mondiale gemiddelde temperatuur te zien in elk van de vijf scenario's. Aan de rechterzijde is ten eerste met de horizontale stippellijn aangegeven wat de impact van de huidige klimaatverandering op de RFC's is. Daarnaast is te zien – door de lijn horizontaal door te trekken – wat de gevolgen zijn van de temperatuurstijging in de verschillende scenario's aan de linkerzijde op de verwezenlijking van de RFC's.⁷⁵



- 8.16 Uit de grafiek valt af te lezen dat de huidige opwarming al tot een hoog risico voor kwetsbare ecosystemen (RF1) leidt. Bij een stijging van de temperatuur boven de 1,5°C wordt dat risico

⁷⁴ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Full Report, H16, p. 2417.

⁷⁵ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 16.

zeer groot. Al bij een opwarming van 1,5°C verwacht het IPCC een afname van koraalrif met 70 - 90%.⁷⁶

- 8.17 Het risico op extreem weer wordt bij in het 1,5°C-scenario al geschat op hoog (high). Het risico op de verwezenlijking van de overige drie RFC's is dan nog steeds gemiddeld (moderate). 1,5°C is dus allerminst een veilige grens. Elke tiende graad opwarming moet zoveel mogelijk worden vermeden.
- 8.18 RFC1 en RFC2 (maar ook RFC5) omvatten risico's die onomkeerbaar zijn, zoals het uitsterven van bepaalde soorten, afsterven van koraalriffen, het verlies van cultureel erfgoed of het verlies van kleine eilanden door de stijging van de zeespiegel. Het IPCC concludeert dat wanneer dergelijke risico's zich verwezenlijken, de gevolgen ervan zullen blijven aanhouden, zelfs indien de mondiale temperatuur na een zogenoemde periode van 'overshoot'⁷⁷ uiteindelijk weer zou dalen naar een gemiddelde temperatuur van 1,5°C of lager (*high confidence*).⁷⁸
- 8.19 Ook uit deze grafiek valt af te lezen dat de enige Shared Socio-economic Pathway (SSP) waarin de mondiale temperatuur op de lange termijn onder de 1,5°C blijft (met een kans van 50%) SSP1-1.9 is (vgl ook par 8.3. en 8.4. hiervoor).
- 8.20 De ernstige gevolgen van een opwarming van (meer dan) 1.5°C worden verderop in het AR6 rapport bevestigd (onderstreping: advocaat):⁷⁹
- “Global warming, reaching 1.5°C in the near-term [lees: heden-2040], would cause unavoidable increases in multiple climate hazards and present multiple risks to ecosystems and humans (very high confidence). The level of risk will depend on concurrent near-term trends in vulnerability, exposure, level of socioeconomic development and adaptation (high confidence). Near-term actions that limit global warming to close to 1.5°C would substantially reduce projected losses and damages related to climate change in human systems and ecosystems, compared to higher warming levels, but cannot eliminate them all (very high confidence).”*
- 8.21 Het IPCC past in AR6 het reductiepad aan dat nodig is om de opwarming van de aarde met 50% kans onder de 1.5°C te houden (scenario SSP1-1.9). Het IPCC berekent dat daarvoor op mondiaal niveau, en geheel los van de wijze waarop die reductie-inspanning over de verschillende landen zou moeten worden verdeeld, nodig is dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 43% en in 2050 met 84% is gereduceerd ten opzichte van 2019.⁸⁰

⁷⁶ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Full Report, p. 69 tabel TS.1.

⁷⁷ Het IPCC duidt 'overshoot' als volgt: “In this report, overshoot pathways exceed 1.5°C global warming and then return to that level, or below, after several decades.”, zie IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 19, voetnoot 37.

⁷⁸ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Full Report, H16, p. 2417 en 2501.

⁷⁹ IPCC 2022, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers, p. 13.

⁸⁰ IPCC 2022, AR6, Working Group III, Mitigation of Climate Change, Full report, p. 18, tabel SPM2, zie ook IPCC 2023, SPM AR6, pag 20/21.

Table SPM.1: Greenhouse gas and CO₂ emission reductions from 2019, median and 5-95 percentiles. [3.3.1, 4.1, Table 3.1, Figure 2.5, Box SPM.1]

	Reductions from 2019 emission levels (%)				
		2030	2035	2040	2050
Limit warming to 1.5°C (>50%) with no or limited overshoot	GHG	43 [34-60]	60 [49-77]	69 [58-90]	84 [73-98]
	CO ₂	48 [36-69]	65 [50-96]	80 [61-109]	99 [79-119]
Limit warming to 2°C (>67%)	GHG	21 [1-42]	35 [22-55]	46 [34-63]	64 [53-77]
	CO ₂	22 [1-44]	37 [21-59]	51 [36-70]	73 [55-90]

- 8.22 Ook in de literatuur wordt het belang van het 1.5°C doel benadrukt. In het wetenschappelijk artikel *The human imperative of stabilizing global climate change at 1.5°C*, in 2019 gepubliceerd in het wetenschappelijke vakblad Science, wordt geconcludeerd:

“Limiting warming to 1.5°C rather than 2.0°C is very beneficial, maintaining significant proportions of ecosystems as well as having clear benefits for human health and economies. These conclusions are relevant for people everywhere, particularly in low- and middle-income countries, where climate related risks are escalating with major implications for the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals.”

- 8.23 In het artikel *Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points*, in 2022 gepubliceerd in Science, wordt geconcludeerd:

“Our assessment provides strong scientific evidence for urgent action to mitigate climate change. We show that even the Paris Agreement goal of limiting warming to well below 2°C and preferably 1.5°C is not safe as 1.5°C and above risks crossing multiple tipping points. Crossing these Critical Tipping Points (CTPs) can generate positive feedbacks that increase the likelihood of crossing other CTPs.”⁸¹

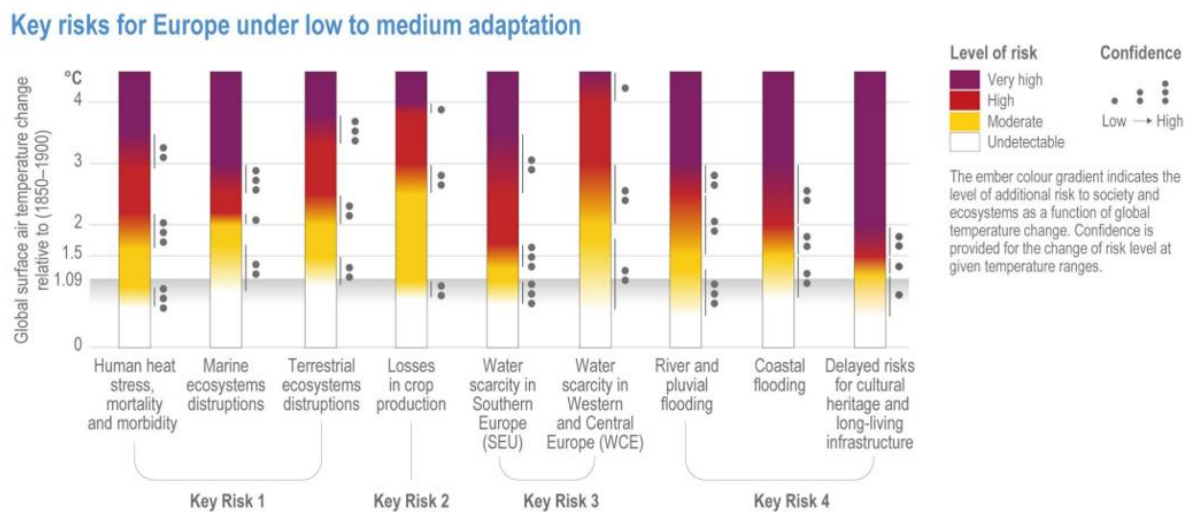
Gevolgen van meer dan 1.5°C temperatuurstijging voor Europa

- 8.24 Alvorens eisers in Feitendeel III uitgebreid in zullen gaan op de gevolgen van de huidige en verdere temperatuurstijging op Bonaire, zetten eisers hieronder kort uiteen wat de gevolgen daarvan naar beste inschatting zullen zijn voor Europa en Europees Nederland, omdat dit laat zien dat klimaatverandering niet alleen Bonaire raakt, maar de gehele Nederlandse bevolking. Dat grotere belang is naar de mening van eisers betekenisvol voor hetgeen op het gebied van mitigatie van de Staat mag worden verlangd.
- 8.25 Het IPCC heeft vier ‘key risks’ geïdentificeerd voor Europa: (1) ‘Mortality and morbidity of people and changes in ecosystems due to heat’, (2) ‘Heat and drought stress on crops’, (3)

⁸¹ D. I. Armstrong McKay et al., ‘Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points’, 9 September 2022 in: Science 377, eabn 7950.

'Water scarcity' en (4) 'Flooding and sea level rise'.⁸² Deze risico's zijn weer onderverdeeld in sub-risico's.

- 8.26 Op onderstaande afbeelding is goed zichtbaar dat, bij een stijging van meer dan 1,5°C, het risiconiveau van 'River and pluvial flooding' (Key Risk 1) overgaat van gemiddeld naar hoog, het risiconiveau van 'Coastal flooding' (Key Risk 1) wijzigt van gemiddeld/hoog naar hoog/zeer hoog en het risiconiveau van 'Delayed risks for cultural heritage and long-living infrastructure' (Key Risk 4) verandert van hoog naar zeer hoog:



- 8.27 Van belang is dat de temperatuur in Europa sneller stijgt dan het wereldgemiddelde, als gevolg van de ligging van het werelddeel en de uitwerking van klimatologische processen. Het IPCC verwacht dat deze trend zich zal doorzetten.⁸³

Gevolgen van meer dan 1.5°C temperatuurstijging voor Europees Nederland

- 8.28 In het rapport 'KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland' van het KNMI, d.d. 6 oktober 2023, heeft het KNMI twee toekomstscenario's opgesteld, gebaseerd op twee Shared Socio-economic Pathways (SSP's) van het IPCC. Eisers brengen het gebruiksrapport van het KNMI als **Productie 17** in het geding, waarin deze scenario's worden toegelicht (p. 9). Het gaat om:

- Hoge uitstootscenario waarin de uitstoot in gelijke mate blijft toenemen tot 2080 en daarna afvlakt. De mondiale opwarming rond 2100 is dan waarschijnlijk 4,9°C. Dit is gelijk aan de IPCC Shared Socio-economic Pathway SSP5-8.5.
- Lage uitstootscenario waarin de uitstoot snel wordt verminderd. De mondiale opwarming rond 2100 is dan waarschijnlijk 1,7°C. Dit is gelijk aan de IPCC Shared Socio-economic Pathway SSP1-2.6 en ligt dus boven het doel van maximaal 1,5°C opwarming.

⁸² IPCC 2022, AR6, Working Group II, Fact Sheet Europe, p. 1.

⁸³ IPCC 2022, AR6, Working Group I, Fact Sheet Europe, p. 1.

Vervolgens is per jaargetijde en voor het jaar 2050 en 2100 berekend wat de gevolgen zijn voor de zeespiegelstijging, gemiddelde temperatuur, neerslag, vochtigheid, verdamping en wind. In onderstaande tabel staan de hoofdconclusies voor Europees Nederland voor het jaar 2100 op een rij.

 Lage CO₂-uitstoot	 Hoge CO₂-uitstoot
 <p>Het aantal tropische dagen ($\geq 30^{\circ}\text{C}$) neemt toe van gemiddeld 5 naar 9 per jaar. 40°C komt net als nu bijna niet voor.</p>	 <p>Het aantal tropische dagen ($\geq 30^{\circ}\text{C}$) neemt toe naar gemiddeld 30 per jaar. 40°C komt bijna elk jaar voor.</p>
 <p>De tiendaagse neerslagsom die eens in de 10 jaar wordt overschreden, neemt gemiddeld toe met 3%.</p>	 <p>De tiendaagse neerslagsom die eens in de 10 jaar wordt overschreden, neemt gemiddeld toe met 8 tot 16%.</p>
 <p>De uurneerslag in de zomer die eens in de 10 jaar wordt overschreden, neemt gemiddeld toe met 5 tot 6%.</p>	 <p>De uurneerslag in de zomer die eens in de 10 jaar wordt overschreden, neemt gemiddeld toe met 21 tot 33%.</p>
 <p>Het maximale neerslagtekort dat eens in de 10 jaar voorkomt, neemt gemiddeld toe met 9 tot 16%.</p>	 <p>Het maximale neerslagtekort dat eens in de 10 jaar voorkomt, neemt gemiddeld toe met 30 tot 63%.</p>
 <p>De zeespiegel stijgt waarschijnlijk met 26 tot 73 cm, hoger is zeer onwaarschijnlijk.</p>	 <p>De zeespiegel stijgt waarschijnlijk met 59 tot 124 cm, maar 2,5 meter is niet uit te sluiten.</p>

KNMI, 2023

Figuur 3. Toename van extremen in het klimaat van Nederland rond 2100 ten opzichte van 1991-2020.

- 8.29 De zeespiegel zal onder alle emissiescenario's blijven stijgen. Als de uitstoot van broeikasgassen niet wordt verminderd, kan de zeespiegel rond 2100 tot 1,24 meter stijgen ten opzichte van het begin van deze eeuw. De stijging kan zelfs oplopen tot 2,5 meter als delen van de Antarctische ijskap instabiel worden. Ook na 2100 gaat de stijging verder en kan in het ernstigste scenario zelfs oplopen tot rond de 17 meter in 2300. In de woorden van kennisinstituut Deltares, dat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

de gevolgen van de zeespiegelstijging voor Nederland in kaart bracht: “Het is niet de vraag of Nederland te maken gaat krijgen met 1, 2, 3 of meer meter zeespiegelstijging; het is de vraag wanneer dit gaat gebeuren”.⁸⁴

8.30 De stijgende zeespiegel vormt ook een ernstige bedreiging voor het Werelderfgoed de Waddenzee. Het zorgt ervoor dat de gemiddelde waterdiepte in de waddenbekkens toeneemt, waardoor er extra sediment nodig is om de wadplaten te handhaven. In de westelijke Waddenzee is de vraag al groter dan de aanvoer en zal de aanvoer steeds verder achter gaan lopen. Hierdoor neemt het oppervlak aan wadplaten af. Bij een stijgsnelheid van ongeveer 6 millimeter per jaar zal mogelijk al het kritieke punt worden bereikt waarop de westelijke Waddenzee de stijging niet meer kan bijhouden. Voor de oostelijke Waddenzee ligt het omslagpunt bij 10 millimeter per jaar.⁸⁵ Uit het rapport KNMI Klimaatsignaal '21 volgt dat de kritische grens voor wadplaten om mee te groeien dichterbij komt en in een groter gebied zal optreden als klimaatverandering niet wordt beperkt. Het Waddenzeegebied als belangrijk leefgebied voor (beschermde) diersoorten en buffer tegen overstroming komt daarmee in het geding.⁸⁶

8.31 In de door Milieudefensie en Greenpeace Nederland tegen Shell aangespannen klimaatzaak, zijn de indirecte gevolgen van opwarming van de aarde voor Europees Nederland in de dagvaarding uiteengezet. Eisers brengen die dagvaarding in het geding als **Productie 18** en verwijzen naar hetgeen over deze gevolgen in paragraaf 477 e.v. is opgenomen. De korte conclusie van dat stuk is dat klimaatverandering in het buitenland tot voedselonzekerheid en andere economische schade kan leiden, wat vervolgens impact zal hebben op de situatie in Europees Nederland.

Erkenning van de 1.5°C grens in de Nederlandse rechtspraak

8.32 Hiervoor is uiteengezet wat de huidige wetenschappelijke consensus is ten aanzien van de noodzaak om de gemiddelde opwarming van de aarde tot 1.5°C ten opzichte van pre-industriële waarden te beperken, en wat de gevolgen zijn als die grens wordt overschreden. Hieronder wordt uiteengezet wat voor conclusies er in de rechtspraak tot op heden aan deze wetenschappelijke consensus zijn verbonden.

Het Urgenda-arrest

8.33 De Hoge Raad heeft op 20 december 2019 zijn baanbrekende uitspraak gedaan in de klimaatzaak die was aangespannen door de stichting Urgenda (**Productie 19**). Deze uitspraak sloot een procedure af die door Urgenda in 2013 aanhangig was gemaakt bij de rechtbank Den Haag en waarin – voor het eerst in de mondiale rechtspraak – is geoordeeld dat een Staat op grond van mensenrechten, meer specifiek artikel 2 en 8 EVRM, gehouden is de uitstoot vanaf zijn grondgebied te reduceren. De Hoge Raad constateerde in het

⁸⁴ M. Haasnoot e.a., Mogelijke gevolgen van versnelde zeespiegelstijging voor het Deltaprogramma. Een verkenning (Deltares rapport), Delft: 2018, p. 75.

⁸⁵ M. Haasnoot e.a., Mogelijke gevolgen van versnelde zeespiegelstijging voor het Deltaprogramma. Een verkenning (Deltares rapport), Delft: 2018, p. 39.

⁸⁶ Deltares 26 oktober 2021, 'Meer kennis over adaptatiemaatregelen is nodig', online nieuwsbericht op: www.deltares.nl/nl/nieuws/klimaatsignaal21-toont-aan-dat-een-adaptief-plan-noodzakelijk-is/.

Urgenda-arrest van 2019 al dat consensus over wat als ‘veilige grens’ aangemerkt zou moeten worden was verschoven van 2°C naar 1.5°C:

“Inmiddels bestaat in de klimaatwetenschap het inzicht dat een veilige opwarming beperkt is tot maximaal 1,5 °C en dat dit betekent dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer beperkt moet blijven tot maximaal 430 ppm⁸⁷.”

Het Shell-vonnis

- 8.34 De rechtbank Den Haag overwoog in 2021 in het Shell-vonnis (**Productie 20**) ten aanzien van de maximale temperatuurstijging als volgt:⁸⁸

“In de klimaatwetenschap – dat wil zeggen de wetenschap die zich bezighoudt met het klimaat en klimaatverandering – en binnen de internationale gemeenschap bestaat al geruime tijd consensus dat de gemiddelde temperatuur op aarde niet mag toenemen met meer dan 2° C ten opzichte van de gemiddelde temperatuur in het pre-industriële tijdperk. Indien de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer niet uitstijgt boven 450 ppm in het jaar 2100, bestaat volgens de klimaatwetenschap een redelijke kans dat deze doelstelling (hierna: de tweegradendoelstelling) wordt gehaald. In de laatste jaren is het inzicht gerezen dat een veilige temperatuurstijging niet hoger mag zijn dan 1,5°C, met een daarbij behorend concentratieniveau van broeikasgassen van ten hoogste 430 ppm in het jaar 2100.”

en:

“Het IPCC inventariseert ook wetenschappelijke inzichten over mogelijke strategieën in antwoord op de (gevolgen van) gevaarlijke klimaatverandering. Uit het SR15-rapport volgt dat alleen reductiepaden die voorzien in een reductie van CO2-uitstoot in 2030 van 45% netto ten opzichte van het niveau van 2010 nog een 50% kans geven op het beperken van de opwarming tot 1,5°C en een 85% kans dat de opwarming tot 2°C kan worden beperkt. Omdat dan nog steeds een 15% kans bestaat dat de aarde toch met meer dan 2°C zal opwarmen, geven dergelijke reductiepaden een zo groot mogelijke kans de ernstigste gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. De rechtbank leidt hieruit af dat reductiepaden die voorzien in een reductie van netto 45% in 2030 ten opzichte van de CO2-uitstoot van 2010 mondiaal een zo groot mogelijke kans geven om de ernstigste gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.”

- 8.35 De rechtbank overweegt vervolgens in het vonnis dat Shell gehouden is maatregelen te treffen om binnen de 1.5°C doelstelling te blijven:

“Hoewel minder vergaand, sluit een reductiedoelstelling met 2019 als basisjaar voldoende aan bij de breed gedragen consensus dat het beperken van de opwarming tot 1,5°C vereist dat de mondiale CO2-uitstoot in 2030 met netto 45% moet zijn

⁸⁷ ppm = parts per million, de eenheid die gebruikt wordt om de CO2-concentratie in de lucht aan te geven.

⁸⁸ Rechtbank Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

teruggebracht ten opzichte van 2010 en in 2050 met netto 100%. (...) Royal Dutch Shell dient dus bij het formuleren van het concernbeleid van de Shell-groep tot richtsnoer te nemen dat de CO₂-uitstoot van de Shell-groep (Scope 1, 2 en 3) in 2030 45% netto lager is dan het niveau van 2019.”⁸⁹

- 8.36 En vervolgens veroordeelt de rechtbank Shell ook tot beperking van de uitstoot ten opzichte van 2019 met netto 45%:

“beveelt RDS zowel rechtstreeks als via de vennootschappen en rechtspersonen die zij in haar geconsolideerde jaarrekening pleegt op te nemen en waarmee zij tezamen de Shell-groep vormt, het gezamenlijk jaarlijks volume van alle aan de bedrijfsactiviteiten en verkochte energie dragende producten van de Shell-groep verbonden CO₂-emissies naar de atmosfeer (Scope 1, 2 en 3) zodanig te beperken of doen beperken dat dit volume aan het eind van het jaar 2030 ten minste zal zijn verminderd met netto 45% in vergelijking met het niveau van het jaar 2019”

- 8.37 Dit reductiedoel van 45% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 2010 komt uit IPCC SR15 en is later in IPCC AR6 aangepast naar 43% reductie ten opzichte van 2019 (zie par 8.21.) Dit is het SSP1-1.9 scenario dat een kans van 50% geeft de mondiale temperatuurstijging aan het eind van deze eeuw onder de 1.5°C te houden.

- 8.38 De eisers merken nogmaals op dat wat door de rechtbank en Hoge Raad als 'veilige grens' wordt aangemerkt niet betekent dat iedere opwarming onder die grens zonder gevolgen is. Zoals hiervoor is uiteengezet heeft ook de huidige opwarming van de aarde ieder jaar duizenden klimaatdoden als gevolg en bestaat in vele gebieden, waaronder op Bonaire, een toename van overlast door hitte, droogte, orkanen, overstromingen en ander natuurgeweld.

Politieke erkenning van de noodzaak van het 1,5°C doel

- 8.39 Naast wetenschappelijke en juridische erkenning van de noodzaak tot beperking van de opwarming van de aarde tot 1.5°C, is deze noodzaak ook door de regering op vele momenten erkend en omarmd.
- 8.40 Op 18 mei 2023 stuurde de 'High Ambition Coalition' een open brief aan de G7, voorafgaand aan de G7-top in Japan.⁹⁰ De High Ambition Coalition is een informele groep landen binnen het VN-klimaatverdrag, waarbij ook Nederland zich heeft aangesloten, die zich inzet voor het bevorderen van progressieve voorstellen op het gebied van klimaatambitie. De brief is ondertekend door Chili, Marshall Islands, Nieuw-Zeeland, Palau, Saint Lucia, Vanuatu en ook Nederland. De brief roept de G7 op zich te committeren aan het beperken van de opwarming tot 1.5°C:

“The IPCC’s Sixth Assessment Report has shown we are at a dangerous precipice. Overshooting 1.5°C, even temporarily, will have devastating consequences. We must accelerate our actions to halve global emissions by 2030 through a just transition, and

⁸⁹ In Feitendeel V zal nader worden ingegaan op welke reductiedoelstellingen nodig zijn om onder het carbonbudget voor maximaal 1.5°C opwarming te blijven.

⁹⁰ High Ambition Coalition, Open letter to the G7 ahead of the Leaders' Summit, 18 mei 2023.

to keep 1.5°C in reach. Adaptation can save lives, but countries on the frontlines already face difficult choices and are reaching limits to their ability to adapt. Climate change is driving widespread loss and damage to nature and people. We, as members of the High Ambition Coalition, are committed to keeping 1.5°C in reach. We know that this will require a transition at a scale and pace not yet seen in human history. (...) The science is clear that in order to remain within 1.5°C, we must peak greenhouse gas emissions by 2025 at the latest and reduce them by 43% by 2030 compared to 2019 levels.”

8.41 Deze coalitie, waaronder Nederland, spreekt zich hier niet alleen expliciet uit voor het klimaatdoel van maximaal 1.5°C, maar ook voor het benodigde mondiale reductiepad dat gelijk is aan het meest ambitieuze Shared Socio-economic Pathway in AR6, namelijk SSP1-1.9.

8.42 Op 19 juli 2023 stuurt de High Ambition Coalition een open brief aan de G20, voorafgaand aan de G20-top in New Delhi, India.⁹¹ De brief is ondertekend door 14 landen, waaronder Nederland. In de brief staan woorden van gelijke strekking:

“We cannot afford an overshoot of 1.5°C. Accelerating our efforts to achieve a just transition and keep the temperature limit in reach is critical. (...) We, as members of the High Ambition Coalition, are committed to achieving the goals of the Paris Agreement, including keeping alive the 1.5°C temperature limit.” (...) Remaining within 1.5°C will require us to peak greenhouse gas emissions by 2025 at the latest and reduce them by 43% by 2030 compared to 2019 levels.”

8.43 Op 19 september 2023 volgt een brief van de High Ambition Coalition aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, ditmaal ondertekend door 21 landen, waaronder Nederland.⁹² Er staat:

“This year has seen unprecedented heat - on land and in the ocean. Temperature records have broken all over the world, accompanied by floods, wildfires, cyclones, and droughts. This is happening at just 1.1 degrees of global warming. There can be no more pretense that anything other than staying within 1.5 degrees is an acceptable limit to pursue. The risks to the ability of those on the front lines to survive and thrive are too great.”

8.44 Ook de G20 heeft de noodzaak om de opwarming van de aarde tot 1.5°C te beperken onderschreven. In de slotverklaring van de G20 in New Delhi staat:

“Noting the IPCC assessments, that the impacts of climate change will be much lower at a temperature increase of 1.5°C compared with 2°C, we reiterate our resolve to pursue further efforts to limit the increase to 1.5°C. [...] We recognize that limiting

⁹¹ High Ambition Coalition, Open letter to the G20: Safeguarding our Liveable Future, 19 juli 2023.

⁹² High Ambition Coalition, High Ambition Coalition Leaders' Statement, UN General Assembly, 19 september 2023.

*global warming to 1.5°C requires rapid, deep and sustained reductions in global GHG emissions of 43% by 2030 relative to the 2019 levels [...]*⁹³

*Nederland committeerde zich al eerder aan het lange termijn temperatuurdoel van 1.5°C. Op 15 december 2021 presenteerden de coalitiepartijen in het kabinet Rutte-IV (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie) het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. In het coalitieakkoord, gepubliceerd op 10 januari 2022 (**Productie 21**) schrijven de coalitiepartijen met betrekking tot de klimaatinspanning onder meer het volgende (p. 10):*

“Wij willen ons maximaal inspannen om ons land en onze planeet leefbaar en bewoonbaar te houden. Daarom ook streven we de klimaatdoelstelling van maximaal 1,5 graad van het Klimaatakkoord van Parijs na en willen we biodiversiteit versterken.”

“Nederland wil koploper in Europa zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO2 reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030.”

“Ook na 2030 is het nodig om ambitieus door te gaan met CO2 reductie. We zetten in op een reductie van 70% in 2035 en 80% in 2040.”

- 8.45 In de Nederlandse Polaire Strategie 2021 – 2025 (de nieuwe strategie voor het arctisch gebied) staat:

“Het speciaal rapport over de effecten van en emissiepaden voor beperking van de opwarming van de aarde tot gemiddeld 1,5 °C van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) uit 2018 toonde aan dat de gevolgen van een mondiale temperatuurstijging van 2 graden stukken groter zijn dan aanvankelijk werd aangenomen. Niet alleen zal de zeespiegel verder stijgen en zal het zeeleven door oceaanzuurverzuuring veel meer te lijden hebben, ook is het risico op onomkeerbaarheid – d.w.z. dat het smelten van de ijskappen niet meer stopt, ook niet als de CO2-uitstoot afneemt – groter. Uit een opvolgend speciaal rapport van het IPCC over oceanen en cryosfeer in een veranderend klimaat werd duidelijk dat een ambitieuzer klimaatbeleid nodig is om onomkeerbare systeemveranderingen tegen te gaan. Het beperken van de wereldwijde temperatuurstijging tot 1,5 graden is van groot belang om de leefbaarheid van onze planeet te beschermen.”

- 8.46 In een toespraak tijdens de klimaatop in Glasgow in 2021 (COP26) zei minister-president Rutte:

⁹³ G20 New Delhi Leaders' Declaration (9-10 September 2023), par. 33.

“First, we need further binding, global commitments and concrete measures to keep global warming below 1.5 degrees.”⁹⁴

- 8.47 Minister Jetten schrijft in reactie op het IPCC rapport “Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change” op 7 april 2022 aan de Tweede Kamer:

“Het is wederom een alarmerend klimaatrapport van het IPCC met een duidelijke boodschap: de opwarming van de aarde beperken tot 1,5 graden raakt uit het zicht, tenzij we meer actie ondernemen. De komende jaren zijn daarbij doorslaggevend. De centrale boodschap om beleidsmaatregelen te versnellen en te versterken neem ik ter harte. Het rapport laat zien dat er genoeg mogelijkheden voor zijn.”⁹⁵

- 8.48 Specifiek naar aanleiding van Kamervragen van de PvdD en BIJ1 van 14 maart 2022 over de betekenis van het rapport van Werkgroep 2 van het IPCC in relatie tot Caribisch Nederland antwoordt minister Jetten op 3 juni 2022 (vraag 1):

“De risico’s van klimaatverandering voor kleine eilanden, waaronder Caribisch Nederland, zijn voor het kabinet een belangrijke reden om mondiaal in te zetten op het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot maximaal 1,5 graad.”⁹⁶

Conclusie

- 8.49 Nederland toont zich in woord zowel op nationaal als op internationaal niveau een pleitbezorger van het 1.5°C doel. De regering onderschrijft het mondiale reductiedoel van 43% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 2019, dat in lijn is met het IPCC reductiescenario SSP1-1.9 dat een 50% kans geeft de opwarming te beperken tot onder de 1.5°C. Zoals in de rest van deze dagvaarding zal worden uiteengezet, voegt de Staat helaas onvoldoende daad bij woord en levert hij aan deze mondiale klimaatinspanning geen eerlijke bijdrage. Dat betekent dat andere landen voor het tekortschieten van Nederland zullen moeten compenseren, wat het mondiale klimaatdoel minder haalbaar maakt. Alvorens daarop in te gaan, zullen eisers in het volgende hoofdstuk inzoomen op de (ernstige) gevolgen die opwarming van de aarde voor de mensen op Bonaire heeft en nog zal hebben en wat de Staat tot nu toe heeft gedaan om die gevolgen het hoofd te bieden.

Feiten Deel III – Klimaatimpact op Bonaire en adaptatiemaatregelen

9. Bonaire is als klein eiland kwetsbaar voor de gevaren van klimaatverandering

- 9.1 Bonaire is een klein eiland, en is als zodanig bijzonder gevoelig voor klimaatverandering. Tijdens de VN-conferentie van 1992 te Rio de Janeiro is al vastgesteld door de VN-lidstaten dat kleine eilanden, zogeheten ‘small island developing states’ (“SIDS”), bijzonder gevoelig zijn voor klimaatverandering.

⁹⁴ Toespraak Mark Rutte 1 november 2011 tijdens COP26.

⁹⁵ Kamerstukken II 2021-22, 31793, nr. 206 – Brief van de Minister voor Klimaat en Energie d.d. 7 april 2022.

⁹⁶ Kamerstukken II 2021-22, 2976 (Aanhangsel van de Handelingen) – Vragen van PvdD en BIJ1 aan verschillende Ministers.

9.2 SIDS zijn tijdens de conferentie als volgt beschreven:

“Small Island Developing States and islands supporting small communities are a special case both for environment and development. They are ecologically fragile and vulnerable. Their small size, limited resources, geographic dispersion and isolation from markets, place them at a disadvantage economically and prevent economies of scale. For Small Island Developing States the ocean and coastal environment is of strategic importance and constitutes a valuable development resource.”⁹⁷

9.3 In het VN-Klimaatverdrag, dat tijdens deze conferentie in 1992 is afgesloten, is vastgesteld dat kleine eilanden “are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change” (Overwegingen VN-Klimaatverdrag). In het VN-Klimaatverdrag verplichten de partijen zich er toe bijzondere aandacht te besteden aan de “specific needs and concerns arising from the adverse effects of climate change” van kleine eilanden (artikel 4 lid 8, aanhef en onder a VN-Klimaatverdrag).

9.4 Voor SIDS is binnen de VN een aparte tak ingericht, de Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (“OHRLLS”). OHRLLS benadrukt dat SIDS “face a host of challenges”, waaronder hoge import- en exportkosten voor goederen, afhankelijkheid van de oceaan voor natuurlijke grondstoffen en fragiele ecosystemen. Klimaatverandering is, zo benadrukt OHRLLS, een existentiële dreiging voor SIDS.⁹⁸

“Slow onset events such as sea level rise pose an existential threat to small island communities, requiring drastic measures (...) [the challenges for these communities are compounded by] limited institutional capacity, scarce financial resources and a high degree of vulnerability to systemic shocks.”

9.5 Dit is extra wrang nu SIDS zelf doorgaans het minste hebben bijgedragen aan klimaatverandering, maar er het meeste last van hebben en zullen krijgen. In een onderzoek uit 2022 stelt de VN dan ook vast:⁹⁹

“Although these countries are among the least responsible for climate change, they are at the frontlines of its worsening effects. Climate change poses an existential threat to many SIDS as associated losses and damages risk causing islands to become uninhabitable.”

9.6 SIDS hebben gezien het voorgaande de bijzondere aandacht van het IPCC en behoren de bijzondere aandacht te hebben van in elk geval alle staten die in het VN-Klimaatverdrag als ‘Annex I’ landen worden aangemerkt. De Staat is er daar één van. Kleine eilanden zoals Bonaire vallen vanwege hun eigenschappen binnen de definitie van SIDS¹⁰⁰, ook al is

⁹⁷ 1992 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Agenda 21, hoofdstuk 17, par. 123.

⁹⁸ OHRLLS, “About Small Island Developing States”, zie: <https://www.un.org/ohrls/content/about-small-island-developing-states>.

⁹⁹ United Nations: Assessing Climate Finance: Challenges and Opportunities for Small Island Developing States (2022), p. 2.

¹⁰⁰ Zoals blijkt uit de definitie van SIDS, hierboven geciteerd: “They are ecologically fragile and vulnerable. Their small size, limited resources, geographic dispersion and isolation from markets, place them at a disadvantage economically and prevent

Bonaire geen onafhankelijke natiestaat. In AR6 wordt de term ‘SIDS’ dan ook niet meer gebruikt - het IPCC gebruikt tegenwoordig het begrip ‘Small Islands’ en noemt expliciet dat ‘*non-sovereign island states and territories*’ vallen binnen de definitie van ‘Small Islands’. In deze dagvaarding wordt daarom het meest actuele begrip ‘kleine eilanden’ gebruikt om de categorie eilanden aan te duiden waar Bonaire bij hoort in de context van kwetsbaarheid voor klimaatverandering. Hier wordt met name het begrip ‘kleine eilanden’ gebruikt om dezelfde categorie eilanden aan te duiden die bijzonder kwetsbaar zijn voor klimaatverandering en waar Bonaire toe behoort.

9.7 Gezien de bijzondere kwetsbaarheden van kleine eilanden volgt uit alle klimaatverdragen en afspraken dat SIDS relatief meer bescherming, aandacht en financiering toekomt (zie bijvoorbeeld artikel 9 lid 4 en 9 en artikel 11 Parijs Akkoord – zie par 24.10). De verantwoordelijkheid voor deze extra bescherming ligt met name bij de staten die historisch gezien verantwoordelijk zijn voor de meeste uitstoot van broeikasgassen.

9.8 Koning Willem-Alexander heeft de precaire positie van Bonaire als klein eiland (‘SIDS’) bevestigd in een toespraak in 2015, waar hij zei:¹⁰¹

“The Netherlands in Europe is a low-lying delta country which has dealt with floods for centuries. The Caribbean Netherlands - Bonaire, Statia , Saba - and three other countries within the Kingdom of the Netherlands - Aruba, Curacao and Sint Maarten - are SIDS.”

9.9 De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in 2022 in een brief aan de Tweede Kamer bevestigd dat kleine eilanden een bijzondere positie hebben, kwetsbaar zijn en te maken hebben met ‘specifieke uitdagingen’:¹⁰²

“Het Koninkrijk vraagt aandacht voor de bijzondere positie van kleine eilandstaten - Small Island Developing States (SIDS) en daarmee de specifieke uitdagingen waar de Caribische delen van het Koninkrijk dagelijks mee te maken hebben. Wegens hun ligging, kleinschaligheden, grote economische afhankelijkheid van toerisme en import zijn zij kwetsbaar voor geopolitieke ontwikkelingen en klimaatverandering.”

9.10 Daarmee staat vast dat Bonaire als klein eiland bijzonder gevoelig is voor de gevolgen van klimaatverandering. Dit wordt in meer detail duidelijk aan de hand van de laatste stand van het wetenschappelijk onderzoek op dit punt, zoals weergegeven in AR6.

De gevolgen van klimaatverandering voor kleine eilanden zijn groot

9.11 Het beeld uit de wetenschappelijke literatuur, dat in AR6 nog eens wordt bevestigd, is dat de situatie van kleine eilanden als gevolg van klimaatverandering zeer zorgwekkend is. In AR6

economies of scale. For Small Island Developing States the ocean and coastal environment is of strategic importance and constitutes a valuable development resource”.

¹⁰¹ Toespraak van Zijne Majesteit Koning Willem-Alexander tijdens UNGA side event, oceans 14: ‘implementing the Samoa Pathway and SDG 14 by SIDS through Public-Private Partnerships’, New York.

¹⁰² Brief Minister van Buitenlandse Zaken 15 juli 2022, BZDOC-1464875700-38, inzake de Inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 77^e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

worden de gevaren van klimaatverandering voor kleine eilanden als volgt samengevat (**Productie 22**, p. 2045– Hoofdstuk 15 AR6, Small Islands):

“Small islands are increasingly affected by increases in temperature, a larger proportion of the most intense tropical cyclones (TCs), storm surges, droughts, changing precipitation patterns, sea-level rise (SLR), coral bleaching, and invasive species, all of which are already detectable across both natural and human systems (very high confidence).”

9.12 De wetenschappelijke literatuur, zoals samengevat in AR6, constateert dat de volgende categorieën van negatieve gevolgen van klimaatverandering zich voordoen op kleine eilanden (zie productie 22, p. 2045 e.v.):

- Leven en gezondheid inwoners. Klimaatverandering heeft ingrijpende gevolgen voor de bevolking van kleine eilanden, waaronder hun leven, leefomgeving en gezondheid: *“Climate change is also affecting settlements and infrastructure, health and wellbeing, water and food security, and economies and culture, especially through compound events (high confidence). These changes are a major concern for small islands given that a high percentage of their population, infrastructure and economic assets are located in the low elevation coastal zone of below 10 metres elevation.”*
- Koraalriffen. Het is waarschijnlijk dat sommige eilanden te maken zullen krijgen met *“severe coral bleaching”* vóór 2040. Als de temperatuur stijgt met meer dan 1.5°C zal naar verwachting 70-90 procent van ‘reef-building corals’ verloren gaan. Als de temperatuur met meer dan 2°C zal stijgen zal 99 procent van alle koraalriffen verloren gaan.
- Systeemimpacts als gevolg van aantasting ecosystemen. De voortdurende aantasting van ecosystemen in het water en op het land van kleine eilanden zal de kwetsbaarheid van inwoners van kleine eilanden voor de impact van klimaatverandering vergroten. Deze inwoners zullen minder grondstoffen tot hun beschikking krijgen, *“resulting in impacts upon settlements and infrastructure, food and water security, health, economies, culture, and migration”*.
- Water. De verwachte veranderingen in droogte zullen leiden tot vermindering van de beschikbaarheid van zoet water op kleine eilanden (*‘freshwater stress’*). Hoe hoger de temperatuurstijging zal zijn, hoe ernstiger de beschikbaarheid van zoet water zal worden beperkt, met alle gevolgen van dien. Bij een temperatuurstijging van 2°C zal er al 25 procent meer sprake zijn van *‘freshwater stress’*.
- Voedsel. Ten gevolge van onder meer de aantasting van kuststreken door SLR en erosie en toenemende droogte constateert IPCC dat er sprake is van *“food and water insecurities”* op SIDS, die waarschijnlijk op vele plekken *“more acute”* zullen gaan worden door klimaatverandering.
- Migratie. IPCC stelt vast dat de gevolgen van klimaatverandering op kleine eilanden zodanig zijn dat gemeenschappen, *“especially those relying on coral reef systems for*

livelihoods”, zelfs in een *best case scenario* al ver vóór 2100 mogelijk niet langer meer levensvatbaar zullen zijn op de eilanden. De impact van klimaatverandering zal leiden tot “*serious threats to the ability of land to support human life and livelihoods*”. Als gevolg hiervan verwacht IPCC een stijging van “*climate-related migration*” (waarbij wordt aangetekend dat dit ‘context-specific’ zal zijn).

Gebrek aan kennis over gevolgen klimaatverandering voor kleine eilanden en Bonaire

- 9.13 Bij kleine eilanden bestaat er om de hiervoor benoemde redenen een urgente noodzaak voor het voorbereiden van de eilanden op de gevolgen van klimaatverandering door onder meer adaptatiemaatregelen. Het IPCC signaleert in dit kader echter dat daar in de praktijk talrijke barrières aan in de weg staan. Eén van de belangrijkste factoren daarbij is dat er geen of onvoldoende data en onderzoek beschikbaar is: “The unavailability of up-to-date baseline data and contrasting scenarios/ temperature levels continue to impair the generation of local to regional observed and projected impacts for small islands” (productie 22, p. 2047).
- 9.14 Dit probleem doet zich ook voor op Bonaire. Ondanks de grote risico’s die dreigen voor kleine eilanden constateert Greenpeace enkele jaren geleden dat er nauwelijks wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is dat specifiek ziet op de gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire. Er zijn enkele kleine, losse onderzoeken en een artikel van het KNMI in 2017 dat alleen maar algemene conclusies bevat, op basis van de algemene bevindingen van het IPCC (**Productie 23** – Artikel KNMI 2017):
- “Omdat de economieën van de eilanden grotendeels draaien op toerisme en landbouw zijn de eilanden erg gevoelig voor klimaatverandering. Veel toeristenresorts in met name Bonaire staan aan de kust en zijn kwetsbaar voor zeespiegelstijging. Ook de koraalriffen die de eilanden zo aantrekkelijk maken voor bezoekers worden bedreigd door deze zeespiegelstijging in combinatie met de verzuring en opwarming van de oceaan.”*
- 9.15 Het toekomstperspectief van de natuur op Caribisch Nederland wordt door wetenschappers van de Universiteit van Wageningen in het rapport de “*Staat van de Natuur van Caribisch Nederland*” (2017) als “*zeer ongunstig*” beoordeeld (de Staat is opdrachtgever van dit onderzoek, om precies te zijn het Ministerie van Economische Zaken). De eilanden zijn “*zeer kwetsbaar*”, zo blijkt uit het onderzoek – en in het bijzonder geldt dat zelfs bij optimistische scenario’s over klimaatverandering er “*dramatische vooruitzichten*” zijn voor de toekomstperspectieven van koraalriffen.¹⁰³ Daarbij tekenen de wetenschappers aan dat er “*weinig tegen de bedreigingen wordt ondernomen*”, waardoor onder meer de effecten van

¹⁰³ A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens, P.J.F.M. Verweij (2017), Staat van de Natuur van Caribisch Nederland 2017: Een eerste beoordeling van de staat (van instandhouding), bedreigingen en managementimplicaties van habitats en soorten in Caribisch Nederland. Wageningen Marine Research Wageningen UR (University & Research centre), Wageningen Marine Research rapport C086/17, (“Wageningen 2017”), p. 193.

klimaatverandering nog sterker gevoeld zullen worden.¹⁰⁴ De wetenschappers concluderen dat er een “*nijpende noodzaak*” bestaat voor zelfs “*de meest basale inventarisaties*”.¹⁰⁵

- 9.16 De wetenschappers constateren dat het effect van klimaatverandering binnen het Caribisch gebied “*zeer ongunstig*” zullen zijn en tekenen daarbij aan:¹⁰⁶

“Broeikasgasemissies van kleine eilanden zijn verwaarloosbaar ten opzichte van de totale mondiale uitstoot, maar de bedreigingen van klimaatveranderingen, zeespiegelstijging en opwarming van de aarde zijn juist groot voor diezelfde kleine eilanden.”

- 9.17 Dit algemene beeld wordt bevestigd door andere autoriteiten. In een onderzoek uit 2020 naar veiligheid en rechtsorde in Caribisch Nederland concludeert de Adviesraad Internationale Vraagstukken (“AIV”) bijvoorbeeld onder meer dat de gevolgen van klimaatverandering “een grote bedreiging” zijn voor het welzijn van burgers in het Caribische deel van het Koninkrijk.¹⁰⁷ Volgens de AIV geldt in dit verband: “Het Caribisch deel van het Koninkrijk is hiervoor veel kwetsbaarder dan het Europese deel van het Koninkrijk. De regio behoort volgens recente studies naar klimaatveiligheid zelfs tot de meest kwetsbare ter wereld.” De AIV constateert dat er nauwelijks maatregelen zijn getroffen en concludeert dat dit op termijn de “stabiliteit en veiligheid” van de Caribische delen van het Koninkrijk kan bedreigen.

- 9.18 Het gebrek aan actie van de Staat valt zelfs het VN-Comité inzake de uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie op, dat in 2021 concludeerde:

“The Committee is concerned about reports that the effects of climate change, which are already palpable in some of the Dutch Caribbean islands, will threaten a plethora of human rights such as the rights to work, health, and housing, and will disproportionately impact vulnerable groups. The Committee is also concerned about reports that these islands are not receiving support to address these issues (art. 5).”

- 9.19 Caribisch Nederland wordt dan ook niet of nauwelijks meegenomen in de ontwikkeling van beleid over klimaatadaptatie voor Nederland. Dit blijkt duidelijk uit de stelling van de Staat in het rapport “*Klaar voor klimaatverandering*” uit 2020:

“In de analyse en varianten van deze BMH worden de effecten van klimaatverandering op Caribisch Nederland niet meegenomen, omdat de problematiek van de eilanden heel andere kenmerken heeft dan die van de rest van Nederland, en de analyse daarmee aan focus zou verliezen. Verdere bestudering van de risico’s is desalniettemin gewenst.”¹⁰⁸

¹⁰⁴ Wageningen 2017, p. 6.

¹⁰⁵ Wageningen 2017, p. 10.

¹⁰⁶ Wageningen 2017, p. 193.

¹⁰⁷ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2020), Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband, AIV-advies 116, p. 21 e.v.

¹⁰⁸ Klaar voor klimaatverandering, Brede maatschappelijke heroverweging 20 april 2020.

De gevolgen van klimaatverandering op Bonaire: onderzoek door Vrije Universiteit

- 9.20 Dergelijke ‘verdere bestudering van de risico’s’ vond echter na het hiervoor genoemde rapport niet plaats. Gezien de stilstand in het onderzoek en het gebrek aan beschikbare kennis over de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire heeft Greenpeace het Instituut voor Milieuvraagstukken (“IVM”)aan de Vrije Universiteit van Amsterdam opdracht gegeven hier onderzoek naar te doen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in september 2022 gepubliceerd in het rapport ‘The impacts of Climate Change on Bonaire’ (het “**IVM-rapport**”). Dit rapport is gepubliceerd in september 2022 (**Productie 24**).
- 9.21 Mede naar aanleiding van dit onderzoek is in eind 2023 voor het eerst aandacht besteed aan Bonaire in de KNMI’23 Klimaatscenario’s, die voor Europees Nederland al geruime tijd verschijnen (“**KNMI’23**”). Hierin is gekeken naar zeespiegelstijging, neerslag, temperatuur en wind. Dit rapport onderzoekt niet diepgaand de gevolgen en (mogelijke) impacts van klimaatverandering op de inwoners van Bonaire en op het eiland, zoals het IVM-rapport dat wel doet – er zijn slechts enkele pagina’s gewijd aan de BES-eilanden. De eisers benadrukken dat er al sinds kort na de millenniumwisseling onderzoek is gedaan door het KNMI naar klimaatverandering voor ‘Nederland’ (niet zijnde Caribisch Nederland). De uitkomsten van deze gedetailleerde onderzoeken zijn onder meer vastgelegd in de KNMI’06 Klimaatscenario’s¹⁰⁹ en de KNMI’14 Klimaatscenario’s.¹¹⁰ Daarin wordt geen (relevante) aandacht besteed aan Bonaire of Caribisch Nederland.
- 9.22 Het onderzoek van het IVM is daarmee veruit het meest relevante wetenschappelijke onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire. Het bestaat uit zes deelonderzoeken, die zich elk richten op een apart onderwerp dat verband houdt met de verwachte gevolgen van klimaatverandering en Bonaire. De bevindingen uit deze deelonderzoeken zijn samengebracht en samengevat in een zogeheten ‘syntheserapport’. De zes deelonderzoeken hebben de volgende onderwerpen:
- De verwachte gevolgen van klimaatverandering voor de volksgezondheid op Bonaire (titel deelonderzoek: “*Impacts of Climate Change on Public Health on Bonaire*”, **Productie 25e**);
 - De verwachte gevolgen van klimaatverandering voor overstromingen op Bonaire (titel deelonderzoek: “*An Assessment of the Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire*”, **Productie 25a**);
 - De verwachte gevolgen van klimaatverandering voor de koraalriffen op Bonaire door klimaatverandering, en de mogelijke impact daarvan op onder meer toerisme (titel deelonderzoek: “*Reef Degradation and Tourism*”, **Productie 25b**);

¹⁰⁹ Bart van den Hurk, Albert Klein Tank, Geert Lenderink, Aad van Ulden, Geert Jan van Oldenborgh, Caroline Katsman, Henk van den Brink, Franziska Keller, Janette Bessembinder, Gerrit Burgers, Gerbrand Komen, Wilco Hazeleger and Sybren Drijfhout. Wetenschappelijk rapport KNMI’06-klimaatscenario’s: Climate change scenarios 2006 for the Netherlands, KNMI 2006.

¹¹⁰ A. Klein Tank, J. Beersma, J. Bessembinder, B. van den Hurk, G. Lenderink. KNMI’14: Klimaatscenario’s voor Nederland. KNMI 2014

- De verwachte schade die door klimaatverandering zal worden veroorzaakt aan de gebouwen en infrastructuur op Bonaire (titel deelonderzoek: “*The Vulnerable Future of Bonaire. A direct climate damage assessment of the built environment of Bonaire*”, **Productie 25c**);
- De verwachte gevolgen van klimaatverandering op het culturele erfgoed van Bonaire (titel deelonderzoek: “*Impacts of Climate Change on Cultural Heritage on Bonaire. An assessment of the impacts of climate change on Bonairians’ Cultural Heritage*”, **Productie 25d**);
- Een eerste verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor adaptatiemaatregelen op Bonaire, op basis van input van lokale stakeholders (titel deelonderzoek: “*Protecting Bonaire against Coastal Flooding. A participatory multi-criteria analysis of coastal adaptation options*”, **Productie 25f**).

9.23 De wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek van het IVM wordt onderstreept door het gegeven dat een geconsolideerde versie van dit onderzoek in 2023 is gepubliceerd in het *peer-reviewed* wetenschappelijke tijdschrift *Economics of Disasters and Climate Change*.¹¹¹ Deze publicatie wordt overgelegd als **Productie 26**.

9.24 Hierna zullen de bevindingen uit het IVM-rapport worden besproken. Alle verwijzingen naar paginanummers zijn verwijzingen naar het syntheserapport (Productie 24), tenzij anders aangegeven. Daarbij tekenen eisers echter eerst het volgende aan.

Er is een fundamenteel probleem met beschikbare data voor Bonaire

9.25 Een belangrijke kanttekening bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten is dat het IVM in zijn rapporten uitdrukkelijk opmerkt dat de uitkomsten van zijn onderzoek gezien moeten worden als ‘preliminary, lower-bound estimates’ (p. 8):

“Since our study did not address all effects of climate change and since climate research with regional and local precision is still in development, the impacts presented in our study can be regarded as preliminary lower-bound estimates. In other words, additional research may generate estimates of even more severe impacts of climate change in Bonaire. In addition, we like to emphasise that there is little knowledge about the effects of climate change in the Dutch Caribbean at the present time. This study is the first attempt to map and quantify a broad range of climate change effects for Bonaire, which is only one of the six islands in the Caribbean Netherlands.”

9.26 Het is dus waarschijnlijk dat de uitkomsten van het onderzoek van IVM geen volledig correct beeld geven van de mogelijke gevolgen van klimaatveranderingen op Bonaire. Bovendien constateert het IVM dat er weinig data beschikbaar is voor Bonaire (p. 75):

¹¹¹ van Oosterhout, L., Koks, E., van Beukering, P. *et al.* An Integrated Assessment of Climate Change Impacts and Implications on Bonaire. *EconDisCliCha* 7, 147–178 (2023)

“The absence of certain types of (high-quality) data was an additional significant limitation that contributed to the levels of uncertainty in all the components of the study. Existing data were utilised whenever possible, but data gaps necessitated the use of alternative data collection methods. When examining the available data to determine climate trends and inundation risks, it became apparent that certain data were absent, imprecise, or of questionable reliability. The data for the European Netherlands appears to be significantly more accessible and accurate than the data available for the Caribbean Netherlands.”

- 9.27 Er bestaat zelfs een fundamenteel probleem met de beschikbare data, die impact heeft op alle onderzoek dat te maken heeft met de stijging van de zeespiegel en overstromingsrisico's. Het IVM constateert namelijk dat er geen betrouwbare hoogtekarten van Bonaire beschikbaar zijn.
- 9.28 Voor het onderzoek naar overstromingsrisico's is bij het bepalen van de hoogte van alle punten op Bonaire een grofmazige digitale hoogtekart gebruikt, de zogeheten 'FABDEM' kaart.¹¹² Deze is veel minder precies dan de dataset die voor soortgelijke metingen in Europees Nederland gebruikt wordt, terwijl volgens het IVM geldt dat *“accurate elevation data are crucial inputs for geosciences and other disciplines”* (p. 75).
- 9.29 De wetenschappers hebben, om de betrouwbaarheid van FABDEM te controleren, zelf op een zestiental punten op Bonaire metingen gedaan en informatie ingewonnen bij een landmeetkundig bureau op Bonaire. Uit dit onderzoek bleek dat de werkelijke hoogte van de door hen gemeten punten op Bonaire tot *maar liefst 1,2 meter lager lag* dan in FABDEM. De wetenschappers constateren dat deze onjuistheden in de hoogtekart van Bonaire *“may significantly influence and potentially result in a substantial underestimation of the inundation results”* en oordelen dat een meer accurate hoogtekart vereist is voor Bonaire om de risico's van klimaatverandering juist in te kunnen schatten.
- 9.30 Andere voorbeelden van de problematiek van gebrekkige of non-existente data zijn blijkens het syntheserapport (i) een gebrek aan historische informatie over de temperaturen op Bonaire; (ii) een gebrek aan gedetailleerde informatie over de bebouwde omgeving en infrastructuur op Bonaire, waar voor Europees Nederland deze informatie al lang bestaat; (iii) het ontbreken van 'nearly all data' die nodig is om een risico-analyse te maken over het elektriciteits- en waternet op Bonaire; (iv) een 'fundamental lack of data' over de economische situatie op Bonaire en (v) een 'schaarste' aan informatie over de geestelijke gezondheid van de inwoners van Bonaire.
- 9.31 Uit de wel beschikbare informatie valt het volgende af te leiden met betrekking tot de te verwachten gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire.

¹¹² FABDEM staat voor 'Forest and Buildings removed Copernicus Digital Elevation Map'.

10. Klimaatverandering heeft grote gevolgen voor de volksgezondheid op Bonaire

- 10.1 Het wordt algemeen aangenomen dat klimaatverandering de grootste “*global health threat facing humanity*” in de 21e eeuw is (productie 25e, p. 5). De volksgezondheid op kleine eilanden als Bonaire wordt daarbij in het bijzonder bedreigd door klimaatverandering, zo volgt onder meer uit onderzoek van de World Health Organization. Dit wordt ook geconstateerd door het IPCC.¹¹³
- 10.2 Het IVM stelt in haar onderzoek vast dat hoewel de gemiddelde levensverwachting van de inwoners van Bonaire is gestegen, de bevolking disproportioneel lijdt aan niet-overdraagbare ziekten als hartziekten, ademhalingsziekten, diabetes en kanker. Verder zijn de inwoners van Bonaire kwetsbaar voor hittestress en vector-, voedsel- en watergerelateerde ziekten (overdraagbare ziekten), denk hierbij aan chikungunya, dengue, zika en darmziekten. Het IVM signaleert ook dat er een gebrek aan kennis is over de huidige staat van de geestelijke gezondheid van mensen op Bonaire.
- Niet-overdraagbare ziekten en hittestress
- 10.3 Klimaatverandering zal naar verwachting direct effect hebben op niet-overdraagbare ziekten door hogere temperaturen, extreme weergebeurtenissen en luchtvervuiling. De Caribbean Public Health Agency (CARPHA) stelt vast dat er een link is tussen klimaatverandering in de Cariben en een stijging in de hoeveelheid patiënten die lijden aan niet-overdraagbare ziektes (p. 61). In het rapport *Quantifying the Human Cost of Global Warming* van CARPHA worden in dit kader studies genoemd die hitte in verband brengen met toenemende sterfte, verminderd cognitieve prestaties, een verminderd leervermogen en negatieve gevolgen voor zwangerschappen.¹¹⁴
- 10.4 Het IVM concludeert in haar onderzoek dat voor de inwoners van Bonaire een verhoogd risico geldt voor aandoeningen die verband houden met hittestress. Hitte kan naast het veroorzaken van aandoeningen, of het verergeren van symptomen, mensen in direct levensgevaar brengen, zo constateert het IVM: “*Death rates have been shown to increase during heat waves and deaths due to heat mostly come from heat stroke but can also be related to cardiovascular diseases*”. Daarbij geldt dat kwetsbare groepen als ouderen een nog groter risico lopen om getroffen te worden door de hitte. Dat is temeer zorgwekkend nu uit cijfers van het CBS blijkt dat het cohort mensen die 65 jaar of ouder zijn op Bonaire zal stijgen van 13% nu naar 19% in 2030.
- 10.5 Naast ouderen zijn ook mensen met lagere inkomens bijzonder kwetsbaar voor hitte. Zij hebben doorgaans niet de middelen om hun huis aan te passen aan de hitte, door bijvoorbeeld airconditioning te laten installeren. Het IVM concludeert in dit kader dat “*higher temperatures prevent people from moving as they prefer to stay inside (HE7), and that the*

¹¹³ Zie in meer detail Hoofdstuk 15 AR6.

¹¹⁴ Lenton, T.M., Xu, C., Abrams, J.F. *et al.* ‘Quantifying the human cost of global warming’. *Nature Sustainability* 6, 1237–1247 (2023).

current Bonairian hot climate from July to October [is] likely to already have negative impacts on health, although it has never been quantified" (p. 62).

- 10.6 Extreme regenval kan ook een negatief effect hebben op bestaande patiënten. Zo wijst een expert in het IVM-onderzoek op het volgende: "(...) patients suffering from non-communicable diseases often live in houses that are vulnerable to flooding, which may result in a negative impact on the patients' access to healthcare during heavy precipitation events. It could be that in such instances the patients lose their housing, do not use their medication in the right way, or get misaligned with their sugar levels (HE3). As such, the climate change impacts on the patients' health will be exacerbated by their social status."
- 10.7 Tot slot stelt het IVM vast dat extreme weersomstandigheden, zoals stormen, ook tot extra hittestress kunnen leiden, als het bijvoorbeeld zeer warm is en het elektriciteitsnet uitvalt door een storm. Airco's en ventilatoren zullen dan niet meer werken.

Overdraagbare, water- en voedingsgerelateerde ziektes

- 10.8 Vector-overgedragen ziektes zijn ziektes die overgedragen kunnen worden door 'vectoren' als muggen. Dit gaat om bijvoorbeeld dengue of zika. Klimaatverandering leidt tot gunstigere omstandigheden voor het overleven van deze vectoren. Dat maakt de overdracht van ziektes als dengue makkelijker en daarmee waarschijnlijker. Een warmer klimaat en hogere luchtvochtigheid bevorderen verder de reproductie van muggen en daarmee het risico op de overdracht van ziekten als dengue. Het IVM heeft in haar onderzoek experts geïnterviewd die bevestigen dat de reproductiesnelheid van muggen al significant is toegenomen en dat er vaker uitbraken van vector-overgedragen ziektes zijn (Productie 25e, p. 16-17).
- 10.9 Door extreme regenval blijft er soms hoog water staan in wijken op Bonaire. Daardoor ontstaat een risico op vervuild (drink)water, wat verschillende ziektes kan doen verspreiden (Productie 25e, p. 21-22).
- 10.10 Bonaire is sterk afhankelijk van geïmporteerd eten, waardoor de prijzen van voedsel op Bonaire hoog zijn, terwijl de bevolking gemiddeld veel minder te besteden heeft dan in Europees Nederland (Productie 25e, p. 20). Het IPCC voorspelt dat klimaatverandering een grote impact zal hebben op de prijs van gezond eten. Het IVM concludeert daarom dat *"rising temperatures and limited budgets already lead to trade-offs having to be made between, for example, spending money on nutritious food for healthy nutrition intake and electricity for air conditioning to protect against heat-related disorders. (HE3). Rising prices and temperature changes could exacerbate these trade-offs, indicating that the socioeconomic status of Bonairian residents could impact their susceptibility to the health effects of climate change"*. Ondervoeding vergroot bovendien de kans op ziektes of afwijkingen, in het bijzonder bij kinderen.

Geestelijke gezondheid

- 10.11 In het algemeen geldt dat mensen die lijden aan geestelijke gezondheidsklachten kwetsbaarder zijn voor de gevolgen van klimaatverandering. Het IVM stelt vast dat is gebleken dat extreme weersomstandigheden kunnen leiden tot geestelijke

gezondheidsproblemen. Uit onderzoek blijkt dat veel mensen na dergelijke incidenten nog lang met klachten kunnen rondlopen.

- 10.12 Onderzoekers aan King's College in Londen hebben recentelijk een meta-analyse gemaakt van de bestaande studies over de impact van klimaatverandering op mensen die al geestelijke gezondheidsproblemen hebben. Zij komen tot de conclusie dat 90% van de 28 geanalyseerde studies een verband aantoont tussen bestaande mentale problemen en een kans op nadelige gevolgen voor de gezondheid door klimaatverandering. Denk hierbij aan een verhoogd sterfterisico, nieuwe symptomen, of het verergeren van bestaande symptomen. De onderzoekers adviseren dan ook:

“To mitigate the exacerbation of health inequalities, people with pre-existing mental health problems should be included in adaption guidance and/or plans that mitigate the health impacts of climate change, future policy, reports, and frameworks.”¹¹⁵

- 10.13 Het IVM merkt ook op dat Bonairianen een groot belang hechten aan de natuur, en de natuur van Bonaire ook linken aan hun culturele identiteit. Als de natuur wordt aangetast door de gevolgen van klimaatverandering, zal dit ook een impact hebben op de mentale gezondheid van de bewoners van Bonaire (p. 64).

Infrastructuur

- 10.14 Naast het voorgaande concludeert het IVM dat op Bonaire zowel het ziekenhuis, de luchthaven, de waterzuiveringsinstallatie voor drinkwater als de elektriciteitscentrale dicht bij de kust liggen in laaggelegen delen van het eiland. Als deze infrastructuur beschadigd wordt zal dit onmiddellijk ernstige gevaren opleveren voor de volksgezondheid – stroom is bijvoorbeeld noodzakelijk voor het goed functioneren van het ziekenhuis (Productie 25e, p. 23-24). Bij extreme regenval is er ook een realistisch risico dat het ziekenhuis van Bonaire beperkt toegankelijk wordt voor patiënten. Dit is daadwerkelijk voorgevallen in november 2022, toen delen van Bonaire onder water kwamen te staan.¹¹⁶
- 10.15 De eisers concluderen dat klimaatverandering waarschijnlijk een significante impact heeft en zal hebben op de volksgezondheid op Bonaire. Helaas moeten de eisers ook concluderen dat er nog heel veel informatie mist om definitieve conclusies te trekken. Ook met betrekking tot volksgezondheid en sterfte zijn belangrijke data voor Bonaire simpelweg niet beschikbaar of toegankelijk, waar deze voor Europees Nederland dat wel zijn (Productie 25e, p. 26).

¹¹⁵ Woodland et al., 'Investigating the Health Impacts of Climate Change among People with Pre-Existing Mental Health Problems: A Scoping Review' *International Journal for Environmental Research and Public Health* (April 2023).

¹¹⁶ Bonaire.nu 8 november 2022, Ziekenhuis Bonaire alleen open voor noodsituaties, crisisteam bijeen want meer water verwacht'.

11. Zeespiegelstijging, overstromingen en stormen vormen een dreiging voor Bonaire

11.1 Het IPCC heeft in AR6 met 'high confidence' vastgesteld dat kleine eilanden bijzonder kwetsbaar zijn voor een stijgende zeespiegel ('sea level rise' of 'SLR'):¹¹⁷

“Vulnerability will also rapidly rise in low-lying Small Island Developing States and atolls in the context of sea level rise (...), already characterised by high vulnerability due to high dependence on climate-sensitive livelihoods, rising population displacement, the accelerating loss of ecosystem services and limited adaptive capacities.”

11.2 Uit onderzoek in 2021 van de World Meteorological Organization (“WMO”) volgen soortgelijke conclusies voor het Caribische gebied. De WMO gebruikt duidelijke woorden om haar zorgen te uiten:¹¹⁸

“Sea-level rise poses a major risk to low-lying coastal zones in the Latin America and the Caribbean region, and the people living in those areas (SIDS) are particularly at risk. Such risk may increase owing to potential doubling in frequency of even small water-level rises (0.1–0.2 m). This threat, enhanced by the increasing occurrence of extreme events, is especially pronounced for the Caribbean SIDS.”

11.3 De concrete impact van een stijgende zeespiegel kan per eiland verschillen. Voor Bonaire bestaat er – ook in vergelijking met andere kleine eilanden – een relatief groot risico vanwege de lage ligging van veel gebieden op het eiland. De stijging van de zeespiegel heeft op zich al verschillende negatieve effecten, bijvoorbeeld door aantasting van koraal en overstroming van laag liggende gebieden. Daarnaast brengt een hogere zeespiegel ook significant grotere risico's met zich mee in de context van stormvloed of hevige regenval. Als dat zich voordoet zullen eerder grotere delen land onder water komen te staan. Het KNMI vergelijkt Bonaire in het kader van stormvloeden met Saba en St. Eustatius en concludeert:¹¹⁹

“Het overstromen van kustgebieden op de BES-eilanden door een stormvloed kan gevaar opleveren voor de bevolking. Ook kan het schade aan natuur, infrastructuur en bebouwing veroorzaken. (...) Grootschalige overstromingen vanuit zee op Saba en St. Eustatius zijn onwaarschijnlijk door het vulkanisch landschap en daarmee de hoogteligging. (...) Op Bonaire ligt de vitale infrastructuur in het relatief laaggelegen kustgebied; evenals veel bebouwing, waaronder de hoofdstad Kralendijk. Daardoor is van de drie eilanden Bonaire het meest gevoelig voor stormvloeden.”

11.4 In 2022 concludeert het KNMI ook dat zeespiegelstijging zeker voor Caribisch Nederland ernstige gevolgen zal hebben:¹²⁰

¹¹⁷ IPCC, AR6, Working Group II, Summary for Policymakers (2022), p. 13.

¹¹⁸ World Meteorological Organization (2021) State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2020, p. 25.

¹¹⁹ KNMI Klimaatsignaal '21.

¹²⁰ KNMI 11 mei 2022, “Zeespiegel stijgt bij Caribisch Nederland net wat sneller”, nieuwsbericht online: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeespiegelstijging-bij-caribisch-nederland>.

“een hogere gemiddelde zeespiegel voor de Cariben [zal] regelmatig tot extreme waterstanden leiden, bijvoorbeeld als er een storm of orkaan langstrekt. De BES-eilandbewoners kunnen dan verder landinwaarts te maken krijgen met overstromingen, binnendringen van zout water en kusterosie. Sommige delen worden dan onbewoonbaar. (...)”

- 11.5 Er was tot voor kort echter nog geen onderzoek beschikbaar dat specifiek en op wetenschappelijke wijze de overstromingsrisico's op Bonaire analyseerde. In het onderzoek van het IVM¹²¹ is voor het eerst met behulp van simulatiemodellen een inschatting gemaakt van de concreet te verwachten overstromingsrisico's voor Bonaire in verschillende klimaatscenario's. Daarbij is gebruik gemaakt van vijf klimaatscenario's van het IPCC (de zogeheten 'SSPs'), variërend van een meer optimistisch scenario (SSP1-1.9) naar het meest pessimistische scenario (SSP5-8.5LC). Hierbij komt SSP1-1.9 als enige overeen met een lange-termijn doel van 1,5 graad.
- 11.6 Aan de hand het hiervoor besproken hoogtemodel genaamd 'FABDEM' en hiervoor genoemde klimaatscenario's heeft het IVM berekend welke delen van Bonaire als gevolg van klimaatverandering naar verwachting permanent onder water zullen komen te staan, en wat in die scenario's de risico's zijn van (tijdelijke) overstromingen. Dit is gemodelleerd voor de jaren 2050, 2150 en 2300.
- 11.7 Het FABDEM hoogtemodel is echter als gezegd waarschijnlijk niet voldoende precies en overschat waarschijnlijk de daadwerkelijke hoogte van de ligging van Bonaire. Daardoor concluderen de wetenschappers van het IVM dat de uitkomsten van dit eerste onderzoek naar overstromingen op Bonaire als gevolg van klimaatverandering mogelijk een (significante) onderschatting zijn van de daadwerkelijke situatie die zal ontstaan in de toekomst. Dit gebrek aan kennis over basale feiten als de hoogte van het land maakt nog eens duidelijk hoe ver Bonaire achterligt bij het Europese deel van Nederland, ook waar het gaat om kennis over de gevolgen van klimaatverandering.
- 11.8 Ook met toepassing van een mogelijk te hoge hoogtekaart waren de resultaten van het onderzoek desondanks schokkend (p. 71):
- “First, it is clear from the applied flood models that already in 2050 sea level rise and storms will have a significant impact on the low-lying nature reserves of the salinias, Lac Bay and Klein Bonaire thereby negatively affecting Bonaire through the loss of the valuable ecosystem services they provide (Van der Lely et al., 2013; Schep et al., 2013). By 2050, the coastline will shift northwards towards the first built-up areas of Belnem.”*
- 11.9 Kortom, zelfs in het SSP1-1.9 scenario, het enige scenario dat in lijn is met 1,5 graad, geldt dat zonder adaptatiemaatregelen een gedeelte van de zuidpunt van Bonaire in 2050 naar verwachting permanent onder water zal komen te staan door zeespiegelstijging. In de minder optimistische scenario's zal een nog groter deel van de zuidpunt permanent onder

¹²¹ IVM, syntheserapport (2022), p. 38.

water komen te staan en breidt de dreiging van permanente overstroming zich bovendien uit tot hoofdstad Kralendijk en de daar gelegen luchthaven van Bonaire. In het hoogste uitstootscenario zal in 2300 Kralendijk vrijwel geheel onder water staan, evenals grote delen van de wijk Belnem en Klein Bonaire (Productie 25a, p. 33). Overigens geldt dat in alle scenario's significante delen van Klein Bonaire, het eiland voor de kust van Bonaire, permanent onder water komen te staan.

- 11.10 KNMI'23 voegt hier nog aan toe dat de bovengrens van zeespiegelstijging kan oplopen tot 3,4 meter als minder goed voorspelbare gebeurtenissen, zoals het instabiel worden van de Antarctische ijskap, zich vóór 2100 voordoen.¹²² Uit recent onderzoek volgt dat de kans dat dit daadwerkelijk zal gebeuren sterk vergroot is en dat ook bij meer optimistische klimaatscenario's het smelten van (een deel van) de Antarctische ijskap niet meer te voorkomen is.¹²³
- 11.11 Er bestaat daarmee al met al een levensgroot risico dat significante delen van Bonaire in de nabije toekomst permanent onder water zullen komen te staan.

Overstromingen

- 11.12 Naast de kans op permanente overstromingen door zeespiegelstijging neemt door klimaatverandering het risico op overstromingen door onder meer stormen en andere weersomstandigheden toe.¹²⁴ Als gevolg daarvan wordt het risico vergroot dat er nog grotere delen van Bonaire onder water zullen komen te staan, al dan niet tijdelijk. Dit effect is iets lastiger te voorspellen dan permanente overstromingen, omdat daarvoor rekening gehouden moet worden met stormen en de mogelijke verbleking van de koraalriffen die een dempende werking hebben op golven. Het IVM heeft een model ontworpen wat hiermee rekening houdt (Productie 25a, p. 35).
- 11.13 De uitkomsten daarvan zijn dat er in alle klimaatscenario's in 2050 naar verwachting nog ongeveer acht vierkante kilometer extra zal overstroomd, dus naast de op dat moment al permanent overstroomde delen van Bonaire (Productie 25a, p. 35). In 2100 en 2150 zal dit oplopen van meer dan 10 vierkante kilometer extra in het SSP1-1.9 scenario, tot meer dan 15 vierkante kilometer extra in het SSP5-8.5LC scenario. Dit is een significant deel van het eiland, zeker nu in 2050 naar verwachting zonder maatregelen te treffen de zuidpunt van het eiland al onder water zal staan en de totale oppervlakte van Bonaire dus (nog) minder zal zijn (p. 71):

“Ranging from the low-end (SSP1-1.9) to the high-end (SSP5-8.5 LC) climate scenario, an area between 3.5 and 4.0 km² (excluding the salinas and Lac Bay), respectively, is projected to become permanently inundated due to sea level rise by

¹²² KNMI Klimaatscenario's '23, p. 39.

¹²³ Naughten, K.A., Holland, P.R. & De Rydt, J. Unavoidable future increase in West Antarctic ice-shelf melting over the twenty-first century. *Nature Climate Change* (2023).

¹²⁴ IVM, Syntheserapport, p. 32 – zeespiegelstijging “will result in more frequent coastal flooding”.

2050. This inundated surface area is expected to double due to storm inundation, with an estimated 7.9 and 8.3 km² of flooded area, respectively.”

- 11.14 Om zowel het risico op permanente overstroming als het risico op overstromingen door weersomstandigheden correct in te kunnen schatten is het cruciaal dat een correcte hoogtekaart voor Bonaire beschikbaar komt. Immers, als Bonaire inderdaad lager is gelegen dan tot nu toe is aangenomen, zijn de overstromingsrisico's op korte termijn onder zelfs een gunstig klimaatscenario (zeer) veel groter. Dat wordt in beeld gebracht door het IVM in een afbeelding bij zijn onderzoek (Productie 25a, Annex G, de 'Corrected FABDEM'). Hier zijn de hoogtes in de FABDEM hoogtekaart in lijn gebracht met de initiële bevindingen van het IVM over de werkelijke hoogte van bepaalde punten op Bonaire.
- 11.15 Het onderzoek van het IVM bevestigt dat zeespiegelstijging een impact zal hebben op de kustlijn van Bonaire. Zelfs bij een maximale temperatuurstijging van 1,5 graden zal zonder adaptatiemaatregelen de zuidpunt van Bonaire gedeeltelijk onder water komen te liggen in 2050 door klimaatverandering. Het onderzoek wijst ook uit dat het voor Bonaire van belang is dat de temperatuurstijging zich ook beperkt tot maximaal 1,5 graden. Hoe warmer het wordt, hoe meer delen van Bonaire permanent onder water dreigen te komen, en hoe groter de kans op tijdelijke overstromingen.

Stormen

- 11.16 Uit het onderzoek van het IVM volgt dat zonder adaptatiemaatregelen de weerbaarheid van Bonaire tegen stormen zal afnemen en stormen meer schade zullen toebrengen (onder meer door de zeespiegelstijging en de afbraak van de koraalriffen – zie p. 35-43). Daaruit volgt dat het waarschijnlijk is dat de impact van stormen op Bonaire steeds groter zal worden.
- 11.17 Dit risico wordt bevestigd in de KNMI'23 Klimaatscenario's, die er allemaal van uit gaan dat de gemiddelde windsnelheid op Bonaire zal toenemen.¹²⁵ Het KNMI concludeert ook dat het waarschijnlijk is dat door klimaatverandering stormen op Bonaire in de toekomst gepaard zullen gaan met hogere maximale windsnelheden en hogere maximale neerslagintensiteit. Hoewel niet met zekerheid gezegd kan worden dat er vaker stormen zullen voorkomen, zal bij alle voorkomende stormen de impact groter zijn.¹²⁶

12. Hitte en droogte hebben een significante impact op de leefbaarheid van Bonaire

- 12.1 Naast de stijgende zeespiegel zal Bonaire steeds vaker te kampen krijgen met extreem weer, met name hittegolven en aanhoudende droogte. Het IPCC concludeert in AR6 dat kleine eilanden steeds meer impact ondervinden van onder anderen toenemende temperaturen, droogte en veranderende weerpatronen, en dat deze gevolgen nu al voelbaar zijn in de natuur en in samenlevingen.¹²⁷

¹²⁵ KNMI Klimaatscenario's '23, p. 37.

¹²⁶ KNMI Klimaatscenario's '23, p. 40.

¹²⁷ IPCC, AR6, WGII, Chapter 15, Executive Summary.

Hitte: Bonaire dreigt onleefbaar te worden

- 12.2 In 2023 verschijnt in *Nature Sustainability* het onderzoek 'Quantifying the human cost of global warming', een onderzoek naar de leefbaarheid van plekken op aarde na klimaatverandering.¹²⁸ Dit onderzoek gebruikt het concept van de 'Human Climate Niche' Dit is een historische bandbreedte van (gemiddelde) temperaturen en luchtvochtigheid waarbinnen de mens het beste gedijt. . Door klimaatverandering worden meer plekken op aarde te warm en te vochtig om er goed te kunnen leven, waardoor gezegd kan worden dat het klimaat op een bepaalde plek 'buiten de Human Climate Niche' valt. Het onderzoek verkent hoeveel mensen buiten de Human Climate Niche zullen vallen bij verschillende klimaatscenario's.
- 12.3 Mensen hebben zich aangepast aan een breed scala van lokale klimaten, maar de Human Climate Niche laat zien dat de grootste bevolkingsdichtheden zich voordoen bij gemiddelde jaarlijkse temperaturen van ~13 °C en ~27 °C. Blootstelling aan temperaturen buiten de niche heeft nadelige effecten op mensen en kan dodelijk zijn.
- 12.4 Blootstelling aan temperaturen van hoger dan 40 °C kan dodelijk zijn. Bovendien komt de dodelijke temperatuurgrens lager te liggen naarmate de luchtvochtigheid toeneemt. Dit wordt gemeten door de zogeheten 'Wet Bulb Temperature' (WBT). Dit is kort gezegd de temperatuur van een thermometer die in een vochtige doek is gewikkeld. De WBT wordt gebruikt om meer betrouwbaar te meten wat het effect van extreme hitte op mensen is. Bij een temperatuur van meer dan 28 °C neemt de effectiviteit van zweten om het lichaam te koelen af. Wetenschappelijk onderzoek is volop in beweging op dit onderwerp, maar algemeen wordt aangenomen dat een WBT van ~35 °C fataal kan zijn, met name voor kwetsbaardere individuen.¹²⁹ Uit ander onderzoek volgt zelfs dat een WBT van 31,5°C fataal kan zijn.¹³⁰
- 12.5 Het onderzoek in *Nature Sustainability* wijst uit dat bij een gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging van 2,7 graden ~95% van het landoppervlak van de Nederlandse Antillen in 2070 door ongekende hitte buiten de Human Climate Niche zal vallen. Als klimaatverandering wordt gelimiteerd tot een temperatuurstijging van gemiddeld 1,5 graden zal dit beperkt blijven tot ~30% in 2070. Het onderzoek spreekt van 'ongekende hitte' bij een gemiddelde jaarlijkse temperatuur van meer dan 29°C. Opvallend is dat het verschil tussen 1,5 graden en 2,7 graden voor het percentage van de Nederlandse Antillen dat binnen of buiten de Human Climate Niche valt in verhouding veel groter is dan voor de meeste andere onderzochte gebieden.
- 12.6 In het KNMI'23 rapport¹³¹ laat het KNMI zien dat de gemiddelde jaarlijkse temperatuur van Bonaire tussen 1990 en 2020 28,5°C is. Dit is al voorbij de Human Climate Niche en vlak

¹²⁸ Lenton, T.M., Xu, C., Abrams, J.F. *et al.* 'Quantifying the human cost of global warming'. *Nature Sustainability* 6, 1237–1247 (2023).

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ D.J. Vecellio, S. Tony Wolf, Rachel M. Cottle, W. Larry Kennedy, 'Evaluating the 35°C wet-bulb temperature adaptability threshold for young, healthy subjects', *Journal of Applied Physiology* 2-2022, p. 340-345.

¹³¹ KNMI Klimaatscenario's '23, p. 37.

onder de grens van een gemiddelde jaarlijkse temperatuur van 29°C ('ongekende hitte'). Zowel voor de lage als hoge uitstootscenario's wordt door het KNMI een toename van de gemiddelde jaarlijkse temperatuur voorspeld. Met het hoge uitstootscenario doelt het KNMI op het scenario waarin de uitstoot in gelijke mate blijft toenemen tot 2080 en daarna afvlakt. De mondiale opwarming rond 2100 is dan 4,9°C (SSP5-8.5). Met het lage uitstootscenario doelt het KNMI op SSP1-2.6. De mondiale opwarming rond 2100 is dan 1,8°C.

- 12.7 Voor het lage uitstootscenario wordt de temperatuurstijging geschat op 0,8°C in 2050, en 0,7°C in 2100. Voor het hoge uitstootscenario gaat het KNMI uit van een toename van gemiddeld 1,2°C tot 1,3°C in 2050 en in 2100 een toename van gemiddeld 3,0 °C tot 3,3 °C. In dat laatste geval zal de gemiddelde jaarlijkse temperatuur dus ver boven de grenzen van de Human Climate Niche schieten, en de leefbaarheid van Bonaire significant beperken. Om Bonaire leefbaar te houden is het dus van groot belang om de opwarming van de aarde zoveel als mogelijk te beperken, en in elk geval niet voorbij de 1,5 graden te laten komen.
- 12.8 Het voorgaande is temeer een ernstig probleem nu uit het onderzoek van het IVM volgt dat de inwoners van Bonaire extra kwetsbaar zijn voor hitte-gerelateerde aandoeningen en dat hittestress Bonairianen in direct levensgevaar kan brengen. Ook wijst het IVM op onderzoek waaruit volgt dat in de Cariben steeds vaker extreme temperaturen voorkomen als gevolg van klimaatverandering (p. 24).
- 12.9 Kortom: de kans dat de leefbaarheid op Bonaire voor mensen aanzienlijk zal afnemen is significant en wordt nog groter naarmate de temperatuurstijging verder toeneemt. Dit wordt bevestigd door de Individuele eisers, die elk in hun hierna te bespreken verklaringen zich uitspreken over de steeds erger wordende hitte en de impact die dit op hen heeft. Er is een reëel risico dat Bonaire over de rand zal gaan van wat naar wetenschappelijke consensus – en naar ervaring van de inwoners van Bonaire – als een leefbaar klimaat wordt gezien. Bonaire zit op de rand van deze criteria en kan niet veel meer hebben. Het is ook daarom van essentieel belang dat het doel van een maximale opwarming van 1,5°C wordt gehaald.
- Impact droogte en veranderend weer op Bonaire
- 12.10 Het IVM constateert nu al meer onregelmatige en zwaardere regenval en langere periodes van droogte op Bonaire, die waarschijnlijk zijn veroorzaakt door klimaatverandering. Dit wordt ook opgemerkt door de boeren op Bonaire, die hierdoor schade ondervinden aan hun gewassen en minder kunnen oogsten (p. 58). Zware regenval zorgt ook nu al voor tijdelijke overstromingen op Bonaire en leidt tot schade aan gebouwen, infrastructuur en de publieke gezondheid (Productie 25e, p. 18). In KNMI'23 wordt daar nog aan toegevoegd dat droogte een belangrijke variabele is bij het modelleren van de gevolgen van klimaatverandering. Hoe heter het wordt, hoe minder neerslag er op Bonaire zal zijn – in het hoogste uitstoot scenario zal het bijna de helft minder gaan regenen.¹³² De Individuele eisers bevestigen in hun verklaringen deze bevindingen.

¹³² KNMI Klimaatscenario's '23 p. 37.

13. Klimaatverandering heeft ook grote gevolgen voor de natuurlijke omgeving van Bonaire

13.1 In dit hoofdstuk zullen de eisers uiteenzetten wat de impact is van klimaatverandering op de natuurlijke omgeving van Bonaire. Hierbij zullen de eisers eerst ingaan op de impact van klimaatverandering op het koraal, en vervolgens op de bedreiging die klimaatverandering vorm voor mangrovebossen, salinas en andere habitats.

Koraal

13.2 Koraalriffen worden wereldwijd en in het bijzonder rondom kleine eilanden ernstig bedreigd door klimaatverandering (AR6, high confidence).¹³³

13.3 Koraalrif bestaat uit levende koraalkolonies die leven op een ondergrond van dood koraal en koraalzand. Een koraalkolonie is een grote groep kleine zeediertjes, vaak met felle kleuren door de algen die erin zitten. De algen voorzien het koraal bovendien van voedingsstoffen. Bij opwarming van het water waarin de koraalkolonie zit worden de algen afgestoten en verbleekt het koraal. Dat kan in theorie worden hersteld, alleen bij een aanhoudende stijging van de temperatuur van het water is dat niet mogelijk. Als de algen niet terugkeren sterft het koraal. Door klimaatverandering is er sprake van een aanhoudende stijging van de temperatuur van het zeewater, en het verzuren van het zeewater (verhoging van de zuurgraad of verlaging van de pH). Dit is beide desastreus voor koraalriffen. Het KNMI is dan ook niet optimistisch over de toekomst van koraalriffen.¹³⁴

13.4 De koraalriffen van Bonaire zijn om verschillende redenen van groot belang voor Bonaire. Zij zorgen voor bescherming tegen overstromingen, zijn cultureel belangrijk, bieden een kraamkamer voor (commerciële) vissoorten en zijn cruciaal voor het toerisme op Bonaire p. 14). Koraalriffen worden wereldwijd en in het bijzonder rondom kleine eilanden ernstig bedreigd door klimaatverandering (AR6, *high confidence*).¹³⁵ Uit het onderzoek van het IVM blijkt dat delen van de koraalriffen rondom Bonaire nu al in slechte staat zijn door koraalverbleking, slechte waterkwaliteit, algengroei en historische bevissing (p. 27-28).

13.5 Het IVM heeft onderzoek gedaan naar de impact van klimaatverandering op het koraal rondom Bonaire bij verschillende klimaatscenario's. Daarbij is geen rekening gehouden met eventuele herstelwerkzaamheden aan de koraalriffen of adaptatiemaatregelen (Productie 25b, p. 17).

13.6 In alle klimaatscenario's, behalve het SSP1-1.9 scenario dat in lijn is met 1,5 graad, wordt er een afname in de kwaliteit en gezondheid van het koraalrif voorspeld. In het deelrapport wordt gesproken over "significant reef degradation" bij elk van de andere scenario's, al vóór het jaar 2050 (Productie 25b, p. 25). Voorbij 2050 wordt de situatie naar alle waarschijnlijkheid nog ernstiger voor de koraalriffen. Het IVM tekent aan dat hierover voorspellingen doen een mate van onzekerheid met zich meebrengt, maar vermeldt wel dat

¹³³ IPCC, AR6, 15.3.3.1.3, 15.3.4.8.

¹³⁴ KNMI-Klimaatbericht 21 juli 2017, "Grootschalige afsterving koraalriffen door opwarmende oceanen".

¹³⁵ IPCC, AR6, 15.3.3.1.3, 15.3.4.8.

uit onderzoek van het IPCC ondubbelzinnig blijkt dat *“warm water coral reefs are expected to experience very high risks of degradation even if global warming is limited to 1.5 degrees Celsius”* (p. 30).

- 13.7 Aantasting van het koraal heeft allereerst een directe impact op de economie van Bonaire. De koraalriffen zijn een belangrijke trekpleister voor toeristen. Aantasting van de koraalriffen zal naar verwachting grote effecten hebben op de hoeveelheid toeristen die naar Bonaire zullen komen: *“Koraalverbleking en kolonie-dood van zeedieren heeft een negatieve invloed op het toerisme dat goed is voor een groot deel van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in veel Caribische landen.”*¹³⁶
- 13.8 Het IVM stelt vast dat ook Bonaire sterk afhankelijk is van toerisme, en dat het toerisme op zijn beurt weer sterk afhankelijk is van de staat van de koraalriffen. Dit is voor veel toeristen *“the decisive factor”* om te besluiten wel of niet naar Bonaire te gaan (Productie 25b, p. 20). Het onderzoek wijst dan ook uit dat, behalve in het klimaatscenario SSP1-1.9, Bonaire tegen 2050 al enkele tientallen tot bijna tweehonderd miljoen USD aan jaarlijks bruto nationaal product mis zal gaan lopen. Dit is een angstaanjagend vooruitzicht tegen de achtergrond van de reeds bestaande armoede op Bonaire (p. 71):
- “Coral reef degradation will affect tourism and, hence, the economic development of various sectors of Bonaire. Under SSP2-4.5, SSP3-7.0, and SSP5-8.5, a reduction in dive tourist arrivals is estimated to be 17 thousand, 55 thousand, and 118 thousand by 2050, respectively. This may cause a contraction in Bonaire’s GDP ranging from 27 USDm under SSP2-4.5 to 174 USDm under SSP5-8.5 by 2050. In the most pessimistic scenario, Bonaire could experience an economic contraction of 25%, which would have significant socio-economic implications for the island’s inhabitants.”*
- 13.9 Daarnaast heeft het afsterven van het koraalrif gevolgen voor de vispopulatie, en daarmee op de Bonairianen. Uit onderzoek van TEEB (Caribbean Netherlands) is gebleken dat *“[f]ishing provides an important source of income and livelihood on the Caribbean island of Bonaire [...] a large part of the catch is composed of reef-dependent species, which rely on the health and productivity of local coral reefs.”*¹³⁷ Deze vis is zowel een bron van inkomsten (verkoop) als een directe voedselbron (vangst voor eigen consumptie), die de hoge kosten van het dagelijks leven enigszins kan beperken. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van TEEB dat er door de jaren heen steeds minder vis gevangen wordt, met alle economische gevolgen van dien. Hierbij moet ook worden meegenomen dat zowel de visserij als het koraal zelf van grote culturele waarde zijn voor Bonaire.
- 13.10 Dit wordt bevestigd door Ernest de Lanoy, voorzitter van de Bonairiaanse visserijcoöperatie ‘Piskabon’ (productie 9). De Lanoy ziet een sterke terugval in de vangst. Waar vissers 50 jaar geleden 50 kilo vis in 3 uur tijd vingen, vangen ze nu 50 kilo vis in 3 dagen. Beroepsvissers hebben de indruk dat het water warmer is dan vroeger, waardoor vissen

¹³⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken 10 september 2020, “Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, Noodzakelijke stappen voor een toekomstig Koninkrijksverband”, p.22.

¹³⁷ TEEB Caribbean Netherlands (2021) *Fishery value of coral reefs in Bonaire*, p. 2.

naar diepere waterlagen trekken omdat het daar koeler is. Daardoor zijn ze moeilijker te vangen. Daarnaast moeten de vissers door de hitte steeds vroeger uitvaren en eerder terugkeren, anders is het te heet op het water wat een gevaar is voor de gezondheid. 'Door de hitte varen veel vissers sommige dagen zelfs überhaupt niet uit.' En als je niet kan vissen, dan heb je geen eten en geen geld.

- 13.11 De koraalriffen op Bonaire functioneren verder als een natuurlijke 'golfbreker' tegen de (door klimaatverandering) stijgende zeespiegel. Een onderzoeker van de TU Delft die in dit onderwerp is gespecialiseerd licht dit als volgt toe:¹³⁸

“Opwarming en verzuring van oceaanwater zorgen ervoor dat koraal verbleekt en erodeert en zich daardoor minder snel kan herstellen. Naast natuurlijke waarde hebben koraalriffen ook maatschappelijke waarde. Bij eilanden met een koraalkust kunnen koraalriffen door hun golfremmende werking namelijk dienen als natuurlijke bescherming tegen overstromingen. Maar door afsterving van koraal neemt die beschermfunctie af. Het feit dat koraalriffen vaak voor laagliggende eilanden liggen, maakt eilanden met koraalkusten ook nog eens extra kwetsbaar voor zeespiegelstijging.”

- 13.12 Het afsterven van koraal heeft ook een grote impact op de biodiversiteit en het ecosysteem dat rondom het koraal bestaat. De wetenschappers van de Universiteit van Wageningen vatten de gevolgen hiervan als volgt samen:

“Het koraalrifecosysteem is de afgelopen decennia in snel tempo aan het achteruitgaan. Hierdoor verliest het habitat aan driedimensionale structuur en in termen van de nutriënt-kringloopfunctie. Dit komt door een combinatie van factoren waaronder eutrofiëring, sedimentatie door erosie op land, verzuring en opwarming van de zee, als gevolg van klimaatverandering.”

- 13.13 De Staat is op de hoogte van deze risico's: in een ambtelijke notitie uit 2022 wordt gesteld: "Het is vrijwel zeker dat er in de Caraïben over 10 jaar geen koraal meer is, behalve op plekken waar actief beleid wordt gevoerd" (**Productie 27**). De noodzaak om dit beleid te maken wordt vervolgens onderstreept.

- 13.14 De eisers concluderen dat het voortbestaan van het koraal rondom Bonaire mede door klimaatverandering ernstig wordt bedreigd. Echter, uit het onderzoek van het IVM blijkt dat de impact op koraal kan worden beperkt als de wereldwijde opwarming beperkt blijft tot beneden 1,5 graad (SSP1-1.9). Bovendien kunnen adaptatiemaatregelen ('actief beleid') een belangrijke rol spelen bij het behoud van het koraal rondom Bonaire.

Bedreiging klimaatverandering voor mangrovebossen, salina's en andere habitats

- 13.15 Er zijn verschillende andere bijzondere habitats op Bonaire die worden bedreigd door klimaatverandering. Het gaat daarbij in elk geval om mangrovebossen en salina's.

¹³⁸ TU Delft, *Complexe koraalkusten begrijpen*, online uitleg: <https://www.tudelft.nl/stories/articles/complexe-koraalkusten-begrijpen>.

- 13.16 *Mangrovebossen* bestaan uit bomen die in zout water kunnen leven. De bomen groeien in het getijdengebied van binnenwateren waarin geen stroming staat. In de bossen zijn bijzondere ecosystemen, boomsoorten en diersoorten aanwezig en de mangrovebossen op Bonaire genieten daarom internationale bescherming.¹³⁹ Door de stijging van de zeespiegel wordt het voortbestaan van deze bossen bedreigd, wat zorgelijk is nu ze fungeren als opslag voor CO₂ en de impact van stormvloed en hoge golven op de kustlijn kunnen beperken.¹⁴⁰
- 13.17 *Saliñas* zijn zoutpannen of -meren dicht bij de zee. Ze zijn op Bonaire grotendeels beschermd gebied en een belangrijke habitat en broedplek voor allerhande diersoorten, waaronder de iconische flamingokolonie in het Pekelmeer.¹⁴¹
- 13.18 *Saliñas* zijn verder een belangrijk onderdeel van het natuurlijke afvoersysteem van regenwater en zorgen ervoor dat sedimentatie kan bezinken voordat regenwater in het kustzeewater terecht komt. Vuil afvoerwater dat rechtstreeks de zee in gaat, heeft een negatief effect op koraalriffen. Bovendien hebben de *saliñas* op Bonaire een belangrijke economische functie vanwege zoutwinning. Het voortbestaan van de *saliñas* wordt echter rechtstreeks bedreigd door de stijging van de zeespiegel als gevolg van klimaatverandering, zoals al blijkt uit het onderzoek van de Universiteit van Wageningen:¹⁴²
- “Meer regenval, hogere temperaturen en zeespiegelstijging zullen ongetwijfeld effect hebben op de laaggelegen saliñas. Dit kan resulteren in overstroming (van nesten) met zoet of zout water enerzijds en droogvallen anderzijds.”*
- 13.19 Ook andere aspecten van de Bonairiaanse natuur, zoals tropische bossen en zeegrassen, worden bedreigd door klimaatverandering. Evenals bij mangrovebossen en *saliñas* geldt daarbij dat er door de aantasting van deze bossen en grassen weer verdere gevaren ontstaan. Gedacht kan worden aan vergroting van het probleem van kusterosie en het verlies van de biodiversiteit. Wanneer deze habitats verdwijnen leidt dat weer voor verslechtering – dan wel verdwijning – van de leefomgeving van de inwoners van Bonaire.
- 13.20 Ook deze problemen zijn al onderkend door de Staat.¹⁴³

14. Sociaaleconomische gevolgen van klimaatverandering

- 14.1 Klimaatverandering en armoede versterken elkaar, zoals het IPCC heeft vastgesteld.¹⁴⁴ Uit het hiervoor besproken rapport van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland blijkt dat er veel armoede is op Bonaire en dat ook dit serieuze gevolgen heeft voor de

¹³⁹ Delen van de bossen zijn te vinden in de Lac Bai, een gebied beschermd onder het Verdrag van Ramsar. Verschillende boomsoorten in de bossen zijn beschermd onder het Cartagenaverdrag.

¹⁴⁰ ICFDN 24 augustus 2017, 'How Mangrove Forests Are Sustaining Our Climate'.

¹⁴¹ De *saliñas* van Washington Slagbaai Nationaal Park en Pekelmeer zijn aangewezen als Ramsargebied. Veel zoute moeraslanden zijn aangewezen als *Important Bird Areas*. Zie ook *Natuurplan Bonaire 2020-2024*, bij brief van 20 februari 2020 door het Openbaar Lichaam Bonaire aangeboden aan de leden van de eilandsraad.

¹⁴² Wageningen 2017, p. 10.

¹⁴³ Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030, p. 14 e.v. en bijlage 2 en 3.

¹⁴⁴ AR6, WGII, Chapter 8.

inwoners van Bonaire, zoals impact op de (geestelijke en fysieke) gezondheid.¹⁴⁵ De inwoners van Bonaire die in armoede leven zijn daarom extra kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering.

- 14.2 Daarbij speelt een rol dat er voor hen geen middelen zijn om zich te wapenen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Zoals de Individuele eisers ook benadrukken (zie hierna) is het tegenwoordig op Bonaire noodzakelijk om ten minste één airconditioning-unit in het huis te hebben. Echter, zowel de kosten voor de aanschaf hiervan als de (hoge) elektriciteitskosten voor het gebruik ervan zijn niet op te brengen voor veel inwoners van Bonaire. Ook andere investeringen in de woonruimte die deze inwoners zouden kunnen beschermen tegen hitte, extreem weer en overstromingen zijn zonder ondersteuning vanuit de overheid voor velen onbetaalbaar.¹⁴⁶
- 14.3 Daarbij komt dat er een significant risico is dat klimaatverandering zal leiden tot meer armoede. Uit het onderzoek van IVM is gebleken dat de economie van Bonaire sterk leunt op toerisme. Door klimaatverandering is er een groot risico dat het toerisme op Bonaire zal verminderen. Het IVM heeft berekend dat Bonaire een economische krimp van 25% kan verwachten als de koraalriffen ernstig worden aangetast (par. 14.8).
- 14.4 Een belangrijk onderdeel van de cultuur van Bonaire is als gezegd de landbouw en visserij. Naast de verkoop van de opbrengsten hiervan zijn de inwoners van Bonaire hier van oudsher ook van afhankelijk geweest voor hun eigen voeding. Door klimaatverandering staan echter zowel de landbouw als de visserij onder grote druk. De kans is groot dat de inwoners van Bonaire in de nabije toekomst geheel afhankelijk zullen worden van dure geïmporteerde levensmiddelen (p. 58).
- 14.5 De AIV maakt in een advies uit 2020 een onderscheid tussen directe impact van klimaatverandering door onder meer extreem weer en ‘secundaire’ impact van klimaatverandering “die evenzeer de stabiliteit en veiligheid” van Bonaire bedreigen.¹⁴⁷ In dit kader constateert de AIV dat de gevolgen van klimaatverandering voor de Caribische regio ook secundaire effecten omvatten “zoals schaarste, geleidelijke verslechtering van de leefbaarheid en toenemende druk op overheidsstructuren als gevolg van armoede, sociale onrust, stijging van de criminaliteit en ongecontroleerde migratie. De economieën van de (ei)landen in de regio zijn veelal afhankelijk van sectoren die gevoelig zijn voor klimaateffecten.” De AIV bevestigt verder dat klimaatverandering naar verwachting ook impact zal hebben op de voedsel- en waterzekerheid in Caribisch Nederland. Dit zal weer resulteren (aldus nog steeds de AIV) in “hogere werkloosheid, armoede en criminaliteit”.
- 14.6 Naast deze impacts is er ook materiële schade te verwachten als gevolg van klimaatverandering. Uit het onderzoek van het IVM blijkt dat in de toekomst Bonaire waarschijnlijk harder geraakt zal worden door tropische stormen en overstromingen. Met

¹⁴⁵ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, ‘Een waardig bestaan’ (2023), p. 78-79.

¹⁴⁶ IPCC, AR6, WGII, Chapter 15.5.2.

¹⁴⁷ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2020), Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband, AIV-advies 116, p. 21 e.v.

name het laaggelegen zuiden van Bonaire is kwetsbaar (Productie 25c, p. 5). Het IVM heeft onderzoek gedaan naar de te verwachten economische schade aan gebouwen op Bonaire, specifiek door stormen en overstromingen. Daaruit blijkt dat zelfs in de meest positieve klimaatscenario's de te verwachten schade aan gebouwen op Bonaire in de miljoenen dollars loopt, zoals te zien is in onderstaande tabel (Productie 25c, p. 16).

Table 1 Overview of the effects of climate scenarios SSP 1-1.9, SSP 2-4.5, SSP 5-8.5 and SSP5-8.5 LC in 2050 and 2150

Scenario	Year	Number of buildings hit (#)	Average inundation of affected buildings (m)	Total damage (USDm)
SSP 1-1.9	2050	54	0.340	13.8
	2150	100	0.400	23.1
SSP 2-4.5	2050	54	0.350	14.1
	2150	142	0.508	38.4
SSP 5-8.5	2050	54	0.361	14.3
	2150	471	0.385	76.2
SSP 5-8.5 LC	2050	54	0.365	14.4
	2150	1655	0.533	316.8

- 14.7 Ook dit deelonderzoek is bovendien uitgevoerd met gebruik van de eerder besproken digitale FABDEM hoogtekaart, en onderschat daarmee waarschijnlijk de te verwachten impact. Het IVM heeft ook onderzocht wat de schade kan zijn als het blijkt te kloppen dat de FABDEM hoogtekaart de hoogte van het land op Bonaire gemiddeld 1,2 meter te hoog inschatten. Dit heeft het gedaan voor twee IPCC-scenario's, SSP1-2.6 en SSP5-8.5. Hieruit blijkt dat een significant deel van de bebouwing in Kralendijk op relatief korte termijn wordt bedreigd door overstromingen, dit gebeurt zelfs in het mildere klimaatscenario (Productie 25c, p. 22). Dit onderstreept nogmaals het urgente en grote belang van goede basisdata voor Bonaire.
- 14.8 Naast schade aan gebouwen zal klimaatverandering naar verwachting ook leiden tot economische schade doordat infrastructuur aangetast wordt. Het wegennet, dat al in slechte staat verkeert, loopt daarbij risico. Verschillende wegen in het zuiden van Bonaire zullen mogelijk in alle klimaatscenario's onbruikbaar worden (p. 71). Uit de verklaringen van de Individuele eisers blijkt verder dat wegen ook ernstig aangetast worden als er sprake is van extreme regenval, wat gevolgen heeft voor bereikbaarheid en kan leiden tot schade aan auto's (zie hierna). De onderzoekers constateren verder dat er geen informatie beschikbaar is over andere kritieke infrastructuur, zoals bijvoorbeeld het elektriciteitsnet of het rioolsysteem op Bonaire, dus dat daar geen conclusies over te trekken zijn. Zij adviseren dit in toekomstig onderzoek mee te nemen, en benadrukken nogmaals dat het essentieel is om een kloppende hoogtekaart te maken van Bonaire (Productie 25c, p. 21-23). Het is in elk geval waarschijnlijk dat de integriteit van kritieke infrastructuur gevaar loopt door extreme weersomstandigheden, die als gevolg van klimaatverandering vaker zullen voorkomen.

15. Gevolgen van klimaatverandering op de cultuur van Bonaire

15.1 Het IVM heeft ook onderzoek gedaan naar de te verwachten impact van klimaatverandering op het culturele erfgoed van Bonaire. Daarbij maakt het IVM onderscheid in immaterieel en materieel erfgoed, en merkt op dat er ook op dit onderwerp nog weinig onderzoek en informatie beschikbaar is.

Immaterieel cultureel erfgoed

15.2 De landbouw, de daaraan gekoppelde oogstfeesten, en de visserij zijn cruciale pilaren van het immateriële erfgoed van de inwoners van Bonaire. Dat bevestigt het onderzoek van het IVM (Productie 25d, p. 18).

15.3 De visserij is een belangrijk onderdeel van de traditionele cultuur op Bonaire. Klimaatverandering bedreigt onder meer de mangroven en koraalriffen op Bonaire, die ook een belangrijke rol spelen als habitats van vissen. De traditionele praktijk van het vissen dreigt daarmee langzaam te verdwijnen (Productie 25d, p. 24-25).

15.4 Landbouw speelt historisch een belangrijke rol op Bonaire. In het verleden was landbouw wijd verbreid op Bonaire op de zogeheten 'kunuku's' (de landelijke delen van Bonaire, buiten de bebouwde omgeving). Veel mensen waren daardoor grotendeels zelfvoorzienend. Onder meer door een veranderend klimaat is dit tegenwoordig anders. De boeren die nog actief zijn op Bonaire bevestigen dat het door de toegenomen hitte en onvoorspelbaarder klimaat (waaronder minder voorspelbare regenval) veel moeilijker is geworden om landbouw te bedrijven (Productie 25d, p. 26). Daarbij speelt onder meer een rol dat het lastiger is geworden om voldoende water te krijgen en dat er regelmatig lange, voor de oogst desastreuze droogtes voorkomen.

15.5 De belangrijkste feesten van het jaar op Bonaire zijn de oogstfeesten, waaronder de in de gehele Cariben befaamde 'Dia de Rincon'. Het aantal boeren en oogsten is afgenomen, en daardoor vrezen sommigen dat de feesten ook zullen verdwijnen (Productie 25d, p. 28-29). Anderen denken dat ze altijd zullen bestaan, maar dat de aard er van wel zal veranderen en zal afdrijven van de traditionele vieringen.

15.6 Voor zowel de landbouw als visserij geldt, zo volgt uit het onderzoek van het IVM, dat er kansen liggen voor de ontwikkeling van beide sectoren, zowel in de context van het verminderen van afhankelijkheid van geïmporteerde producten als het diversifiëren van de economie van Bonaire (Productie 25d, p. 28). De eisers onderstrepen dat hiervoor actie en hulp benodigd is.

De impact van klimaatverandering op materieel cultureel erfgoed

15.7 Klimaatverandering zal ook impact hebben op het materiële culturele erfgoed van Bonaire, zoals gebouwen en bepaalde plekken op het eiland. Uit het onderzoek van het IVM volgt dat het overgrote deel van het materieel erfgoed van Bonaire zich bevindt aan de kust of in laaggelegen delen van het eiland, en daardoor zeer kwetsbaar is voor onderstromingen door stormen en zeespiegelstijging. Het gaat daarbij onder meer om verschillende stranden,

mangroves, de zoutpannen met flamingokolonie, Lac Cai, delen van Kralendijk, Rincon en Washington Slagbaai.

- 15.8 De locaties van het in het onderzoek naar voren gekomen materiële erfgoed van Bonaire zijn door het IVM op de kaart van Bonaire weergegeven (Productie 25d, Figure 4, p. 15).
- 15.9 Wat daarbij meteen opvalt, is dat een significant deel van het materiële erfgoed zich bevindt op de zuidpunt van Bonaire. Dit is het deel dat in vrijwel alle klimaatscenario's onder water dreigt te komen staan. Uit het deelonderzoek blijkt dan ook dat tegen 2050, in het optimistische klimaatscenario SSP1-1.9, vrijwel al dit materieel erfgoed bedreigd wordt door overstromingen (Productie 25d, p. 21, Figure 8).
- 15.10 Bovendien geldt ook in het klimaatscenario SSP1-1.9 dat delen van het noorden van Bonaire tegen 2150 permanent onder water zullen verdwijnen, al dan niet deels. De bekende stranden Playa Frans en Boka Slagbaai zullen bijvoorbeeld naar verwachting geheel verdwijnen door zeespiegelstijging (Productie 25d, p. 22).
- 15.11 Uit het onderzoek van IVM volgt dat zowel het immaterieel als materieel erfgoed van Bonaire ernstig worden bedreigd door de gevolgen van klimaatverandering. Het IVM tekent daarbij aan dat er verder onderzoek gedaan dient te worden naar dit, ook op basis van meer en betrouwbaarder informatie (Productie 25d, p. 30-31). Het IVM beveelt verder onder meer aan dat er meer onderwijs over dit onderwerp gegeven moet worden en dat het mobiliseren van de gemeenschap op Bonaire positieve gevolgen zal hebben voor de veerkracht tegen de impact van klimaatverandering.

16. Impact klimaatverandering op Individuele eisers

- 16.1 De geleefde ervaring met, en kennis over, klimaatverandering van de inwoners van Bonaire is van groot belang, ook voor bijvoorbeeld het treffen van adaptatiemaatregelen. De Individuele eisers ervaren elk vanuit hun eigen invalshoek de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire en hebben in verklaringen deze ervaringen vastgelegd voor kennisneming door de Rechtbank. In dit hoofdstuk zullen deze ervaringen de ruimte en aandacht krijgen die zij verdienen.

Onnie Emerenciana

- 16.2 Onnie Emerenciana (hierna: "**Emerenciana**") is een 60 jaar oude inwoner van Bonaire die een boerderij heeft op Bonaire. Deze boerderij is al heel lang eigendom van zijn familie: vroeger werden er onder meer maïs, watermeloen, bonen, spinazie, aloë vera en kruiden gekweekt. Familieleden van Emerenciana hadden in de buurt weer andere boerderijen. Emerenciana is dus met het boerenbedrijf opgegroeid en ziet nu grote verschillen met de boerderijen van zijn jeugd.
- 16.3 Dat begint bij de toename van de temperatuur. Emerenciana signaleert dat het tegenwoordig veel heter is dan vroeger. Dat heeft op alles effect: op planten, dieren en ook op hem (**Productie 28** – verklaring Emerenciana):

“Zo moet ik heel vroeg beginnen met werken omdat ik niet de hele dag in de hitte kan blijven. Soms ga ik om 5 uur 's ochtends aan de slag en moet ik rond 11 uur weer stoppen. Vanaf 3 of 4 uur 's middags kan ik dan pas weer werken. Als je wel werkt in die tijd is het niet gezond voor je vanwege de zon en hitte. Dat was vroeger anders, toen was ik wel buiten tussen 11 uur 's ochtends en 3 uur 's middags en kon ik ook goed werken.”

- 16.4 De hitte maakt het dus lastig voor Emerenciana om het werk op de boerderij goed te kunnen doen, zonder dat zijn gezondheid erdoor wordt aangetast. Naast de hitte valt hem ook op dat er grote veranderingen zijn opgetreden in de patronen van droogte en regenval. Er zijn veel langere periodes van droogte en veel kortere en intensievere periodes van regen, die bovendien beide lastig te voorspellen zijn:

“Vroeger was het klimaat ook een stuk voorspelbaarder. Zo draaide de wind eigenlijk alleen in orkaanperiodes. (...) [Nu moeten we] continu de weersvoorspellingen in de gaten houden. Vroeger had je ook vaste periodes om te planten omdat je wist wanneer de regenperiodes waren. Nu weet je niet wanneer het regent. In orkaanperiodes kan je ook van alles verwachten. Laatst kwam er een storm voorbij maar heeft het geen druppel geregend. Je kan niet meer vertrouwen op je gevoel van vroeger.”

- 16.5 Daardoor wordt watermanagement nog veel belangrijker dan het vroeger was, zo stelt Emerenciana:

“Het eerste wat ik heb gedaan op mijn boerderij is een grote tank bouwen voor voldoende water. Dat is alleen inmiddels niet meer genoeg. In sommige periodes regent het namelijk lang niet en het regenwater is belangrijk omdat je dat kan opvangen en gebruiken. Wanneer het water op is, is dat een groot probleem, want als je de planten één dag geen water geeft gaan ze dood. Door het felle zonlicht en de harde wind is de verdamping twee keer zo snel. Dit is heel anders dan hoe het vroeger was.”

- 16.6 Het is mogelijk om zoet water in te kopen, maar de levering van water door het Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB) is niet betrouwbaar. Soms komt er geen water, of te weinig water, met alle gevolgen van dien: *“Laatst is mijn hele oogst doodgegaan omdat er vier weken lang geen water was gebracht”*. Bovendien, voor zover de planten overleven tot aan de oogst valt het Emerenciana op dat de daadwerkelijke oogst vaak sterk tegenvalt:

“Bij het planten van watermeloen krijg ik soms bijvoorbeeld maar één klein meloentje terwijl ik de plant maandenlang water heb gegeven en normaal gesproken ongeveer twintig meloenen van één plant krijg. Dat heeft eigenlijk geen zin en ik maak meer kosten dan ik ervoor terugkrijg.”

- 16.7 De kosten worden op allerlei manieren hoger: zo vergaan veel van zijn materialen veel sneller dan zij vroeger vergingen door bijvoorbeeld roest. Emerenciana ziet dat veel boeren op Bonaire er hierdoor helemaal mee stoppen, wat hij betreurt. Hij ziet ook dat oude en

kwetsbare mensen veel last hebben van de droogte, onder meer doordat er de afgelopen tien jaar veel meer stof en Saharazand (zand in de lucht) op het eiland is. Zijn zoon is allergisch hiervoor en heeft er last van, net als mensen met astma.

- 16.8 Emerenciana houdt van Bonaire en wil dat het blijft bestaan, maar zoals zijn oma al zei: “*de natuur moet je helpen*”. Hij maakt zich zorgen over de stijgende zeespiegel en benadrukt dat als de zuidelijke kant van Bonaire onder water komt te staan, het water in de onderwater grotten die veel voorkomen op Bonaire zouter zal worden. Hij is bang dat daardoor ook planten die hun water direct of indirect uit deze bronnen putten zullen doodgaan.

Jackie Bernabela

- 16.9 Jackie Bernabela (hierna: “**Bernabela**”) is een kunstenaar die in Nikiboko woont in een huis dat meer dan honderd jaar oud is en van haar opa was. Haar ouders zijn geboren en getogen op Bonaire. Bernabela is vanwege het werk van haar vader opgegroeid op Aruba, maar kwam elke zomer op Bonaire op vakantie bij haar grootouders in het huis waar zij nu zelf woont. Zij houdt van de culturele traditie en daar staat het huis van haar opa voor haar voor. Zij is dan ook betrokken bij het Bonaire Archeologisch Instituut (BONAI), dat zich onder meer richt op het behoud van cultureel erfgoed op Bonaire.

- 16.10 Bernabela is dan ook sterk begaan met het lot van de slavenhuisjes, die voor haar zeer betekenisvol zijn (**Productie 29**):

“Ik zou erg verdrietig zijn als de slavenhuisjes verloren zouden gaan. Het is concreet bewijs van wat er vroeger is gebeurd en geeft ons houvast over waar we vandaan komen. Gisteren zag ik dat het dak van de Notre-Dame in Parijs weer werd hersteld. Ik kan mij nog goed herinneren dat iedereen zo verdrietig was toen een groot deel van de kathedraal in vlammen opging. Dat gevoel zou ik ook hebben als de slavenhuisjes er niet meer zouden zijn. Een deel van mijn verleden zou ermee verloren gaan.”

- 16.11 Bernabela merkt verder op dat het een stuk heter is dan vroeger. Zij gebruikt, net als andere mensen, daarom veel meer de airconditioning en verbruikt daarmee ook meer elektriciteit. Door het grotere beroep op het elektriciteitsnet valt soms de stroom uit. Dit soort dingen zorgen bij haar voor angst over de toekomst:

“Ik ben bang dat klimaatverandering voor een domino-effect zal zorgen op Bonaire en dat van het ene probleem het andere probleem komt. Als de elektriciteit wegvalt, het eiland kleiner wordt en de waterputten niet meer bruikbaar zijn, dan zitten we straks opgehoopt op elkaar met te weinig eten en drinken. Dit zal dan denk ik ook voor meer misdaad zorgen. Ook de zorg zal er niet beter op worden, terwijl dit nu al niet goed geregeld is. Er is veel te weinig personeel en er zijn niet genoeg specialisten. Ik ben nu al erg bang om ziek te worden.”

- 16.12 Naast de hitte ziet Bernabela ook dat de “*zee steeds verder het binnenland in komt (...)* waardoor het eiland kleiner wordt”. Ze ziet dat Lac langzaam aan het verdwijnen is, en dat de slavenhuisjes worden ondergraven door de zee. Door de stijgende zee maakt zij zich

zorgen over het zoete water in de waterputten op Bonaire: waar moeten mensen hun water vandaan halen als deze verzilten?

- 16.13 Ook ziet ze dat lange periodes van droogte worden afgewisseld met korte, zeer heftige periodes van regen. Zij ziet dat de huizen van veel mensen daardoor onder water komen te staan, en vraagt zich af wat er met deze mensen zal gebeuren in de toekomst. Bij één van deze regenbuien kwam het water ook dichtbij haar eigen, oude huis. Om dit huis te beschermen wil Bernabela maatregelen nemen, zij wil “*een muur bouwen en van mijn huis een soort fort maken om te voorkomen dat het water naar mij toekomt*”. Dit moet zij allemaal zelf doen en bekostigen: er is geen steun voor beschikbaar.

Angelo Vrolijk

- 16.14 Angelo Vrolijk (hierna: “**Vrolijk**”) is een medewerker bij de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland op Bonaire en is 40 jaar oud. Hij is ook actief in vakbonden, zowel in de politievakbond als de ambtenarenvakbond. Vrolijk komt oorspronkelijk uit Aruba, maar is 13 jaar geleden op Bonaire komen wonen vanwege zijn vrouw die uit Bonaire komt. Ze hebben samen een dochtertje van 11 jaar.
- 16.15 Naast zijn vrouw houdt Vrolijk van Bonaire vanwege de natuur. Aruba is hem nu te druk. Hij is een actief zwemvisser en gaat graag de zee in, en stelt: “*De natuur is belangrijk voor mij en voor de mensen op Bonaire. Zonder natuur kan de mens niet overleven*” (**Productie 30**). De natuur is voor hem “*van levensbelang*”.
- 16.16 In de 13 jaar dat Vrolijk op Bonaire woont heeft hij een significante verandering in het klimaat meegemaakt:

“Dit merk ik bijvoorbeeld aan de regenval. In de tijd vanaf 2010 was er weinig regen, alleen elk jaar op tamelijk voorspelbare momenten regende het een week of twee achter elkaar. Dat is nu anders. Het is minder goed te voorspellen wanneer het gaat regenen en als het regent, regent het soms heel heftig. Er komen ook vaker stormen voor en deze zijn intenser geworden. Als er een storm is lopen soms de wegen die langs de zee lopen bijvoorbeeld helemaal onder. Je merkt ook dat in Rincon het vaker regent dan op andere plekken. Ik maak me in het bijzonder zorgen over de zuidkant van het eiland: ik ben bang dat dat onder water zal komen te staan.

Tegelijkertijd is er soms een hele lange periode van droogte. Dat is ook niet goed voor de natuur. Bomen worden hierdoor beschadigd en erosie wordt versterkt.”

- 16.17 Vrolijk ziet dat hierdoor de oogsten ook tegenvallen, of zelfs verdwijnen. Dat heeft invloed op zijn beleving van de cultuur rondom oogstfeesten als de Dia de Rincon. Hij gelooft dat het aanbieden van de oogst aan een hogere macht “*echt invloed op ons [heeft], en op ons welzijn*” en wil dan ook graag de traditie voortzetten om op die dag “*dank [te] geven voor de natuur en de oogst*”. Maar er is niet veel oogst meer en weinig om te verkopen, wat voor Vrolijk duidelijk zichtbaar was bij de laatste viering van de Dia de Rincon.

- 16.18 Verder is ook al voor Vrolijk duidelijk merkbaar dat Bonaire steeds warmer is geworden. Deze hitte heeft een directe impact op zijn gezondheid:

“Een ander voorbeeld is de hitte. Het is warmer en warmer geworden. Daardoor zit ik minder goed in mijn vel. Als het zo warm is krijg ik het benauwd, wat niet fijn voelt. Daarnaast kan ik me minder goed concentreren, wat impact heeft op mijn werk. En ik merk dat ik als het zo warm is vaker chagrijnig ben of een kort lontje heb. De natuur heeft invloed op de mens, en als het te warm is reageren zowel je lichaam als je geest daarop.

Wat opmerkelijk is, is dat dit jaar 2023 in vergelijking met 2022 echt nóg warmer is. Ik voel me nu vaker uitgeput, alsof er energie van mij wordt afgenomen. Ik ben vermoeid, het voelt soms bijna alsof ik dronken ben terwijl ik geen alcohol heb gedronken. Soms voelt het alsof je eventjes ‘weggaat’, ik moet dan echt vechten om er bij te blijven. Je probeert je routines zo aan te passen dat je er minder last van hebt, maar veel mensen kunnen dat niet. Als ze bijvoorbeeld buiten moeten werken. Ik ben er dan bang voor dat ze daar ziek van worden, bijvoorbeeld huidkanker of hoge bloeddruk.”

- 16.19 Wat Vrolijk ook om zich heen ook ziet is dat mensen moeite hebben om rond te komen, wat hij duidelijk linkt aan klimaatverandering. Vrolijk observeert dat mensen op Bonaire de gevolgen van klimaatverandering door armoede steeds lastiger zullen kunnen opvangen.
- 16.20 Vrolijk stelt de eisen in deze zaak namens zichzelf in, en benoemt daarnaast in het bijzonder het belang van snelle actie om de gevolgen van klimaatverandering te kunnen opvangen voor de kinderen op Bonaire. Want, zoals hij opmerkt, *“Als niemand iets doet wordt het erger, en verder in de toekomst is het te laat.”*

Judmar Emerenciana

- 16.21 Judmar Emerenciana (hierna: “**Judmar**”) is een artiest, graphic designer en taxichauffeur en is 26 jaar oud (**Productie 31**). Zijn familie heeft een lange geschiedenis op Bonaire: zijn vader is een bekende brandweerman op Bonaire met Afrikaanse roots, zijn moeder heeft Indiaanse roots en werkt in het Mariadal-ziekenhuis op Bonaire op de kinderafdeling. Hun ouders, de opa’s en oma’s van Judmar, hadden land in de kunuku’s en Judmar heeft een tijd bij zijn oma gewoond op haar kunuku in de buurt van Rincon.
- 16.22 Hij heeft goede herinneringen aan die tijd, waar hij veel tijd doorbracht met buitenspelen: heuvels beklimmen en de bossen verkennen. De natuur is dan ook belangrijk voor hem: *“The natural side of Bonaire is very important to me. Nature was the place where I lived a lot of the time, playing with my friends.”* Hij liep elke dag naar school vanaf de kunuku en weer terug.
- 16.23 Sinds deze jeugd merkt Judmar dat het veel warmer is geworden dan in zijn jeugd. Hij kan niet meer zoveel buiten in de natuur zijn als vroeger door de hitte, wat hij elke dag ervaart:

“I cannot be in the sun as much as I used to – I will get lightheaded if I am outside too long in the heat. I used to be able to cycle outside all day, now at around noon it is simply too hot for that. It’s also noticeable that you do not see many children playing outside. On the playground, the equipment often cannot be used because it will simply get too hot to touch. Playing outside – whether playing soccer, exploring nature or being a Boy Scout – has become much more difficult because of this heat.”

- 16.24 Judmar denkt dan ook het heel anders moet zijn voor kinderen die nu op Bonaire opgroeien. Ook op de generatie boven hem, van zijn vader, heeft de hitte veel impact. Zijn vader moet regelmatig buiten werken voor zijn werk als brandweerman, maar kan niet te lang buiten blijven omdat hij anders oververhit raakt.
- 16.25 Naast de hitte ziet Judmar dat water een veel groter probleem is geworden op Bonaire dan in zijn jeugd. Zijn wijk Nikiboko overstroomt bijna overal door de regenbuien die harder en langer zijn dan vroeger, en de straten komen daardoor op verschillende plekken compleet onder water te zijn zodat ze onbruikbaar worden. Er moeten dan alternatieve routes worden gevonden. Tijdens zulke regenval worden scholen gedwongen te sluiten, of kunnen leerlingen die wel naar school gaan de andere klaslokalen niet meer bereiken. Bovendien leiden de regenbuien soms tot stroomuitval.
- 16.26 Judmar observeert verder dat de zee aan het stijgen is. Stranden verdwijnen helemaal of veranderen zo stevig dat mensen er minder naar toe gaan. Het koraal ziet er ook anders uit dan voorheen. Judmar maakt zich ook zorgen over de overstroming van het zuiden van Bonaire, zowel vanuit het oogpunt van natuur als uit economisch oogpunt. Hij werkt ook als taxichauffeur en toergids en het zuiden is een belangrijk deel van zijn tours. Als het eiland kleiner wordt is er minder te zien en zal er meer concurrentie zijn. Ook zullen er meer files komen en meer verkeersongelukken.
- 16.27 De zeespiegelstijging bedreigt ook de slavenhutjes. Judmar benadrukt hoe belangrijk deze voor hem zijn:
- “I’m aware of our history and how it relates to Africa and to the Indians. My father’s side of the family can trace its lineage back to African ancestors, while on my mother’s side there is also an influence of the Indians.*
- Our ancestors were present in the area where the slave huts are located and we can still feel their energy there. There is little physical evidence of the presence of our ancestors, which is why the presence of the slave huts is very important to me. They are a link to the culture established by my forefathers and -mothers.”*
- 16.28 De slavenhutjes zijn dan ook een belangrijk thema in het werk van Judmar als artiest (onder de naam MARZ of MARZWORLD). Hij heeft een grote muurschildering gemaakt waarop de slavenhutjes onder water staan (Productie 31, Bijlage 1). Op het wateroppervlak slaapt een visser in een bootje. Dit staat symbool voor Judmar’s overtuiging dat mensen nog steeds niet genoeg bewust zijn van de gevolgen van klimaatverandering.

- 16.29 In het bijzonder wil hij de inwoners van Bonaire wakker schudden, veel van hen waren en zijn vissers. Vissers en vissen spelen een belangrijke rol in de cultuur van Bonaire, ook in theater, dans en cultuur:

“Fishing, and nature in general, plays an important role in our culture. For instance, Bonaire has the “Maskarada”, a cultural event at the beginning of the year where music, theater, dance and nature are intertwined. The music is made with local instruments such as the ‘kwarta’ (a type of small guitar) and the dances and theater reference nature. For instance, in a scene one person will be dressed up as a fish and the other as a fisherman and they will interact. There is a lot of history to this and our grandparents know all the songs and dances inside out. My grandmother taught me how to play the kwarta and I took part in a Maskarada performance in Cuba, as part of a celebration of the culture of Bonaire there.”

- 16.30 Judmar maakt zich zorgen over de gevolgen van klimaatverandering voor de natuur, cultuur en economie van Bonaire en ziet dat er te weinig gebeurt om Bonaire hierop voor te bereiden. Hij roept de Staat dan ook op meer te doen om te zorgen voor haar ingezetenen op Bonaire. Hij voelt de urgentie, ook omdat hij nu merkt dat het elk jaar warmer lijkt te worden:

“The year 2023 was notably hotter than the year 2022. September 2022 was the hottest season ever in Bonaire. I notice that in everything I do. For instance, during the daytime I work in my graphic design studio with the airco on. But when I have to go outside, for instance to put stickers on cars, I will almost immediately be dripping with sweat. Even if I sit inside the car with the airco on I will still sometimes sweat. This is not normal. I used to walk a lot, for instance in and around Kralendijk, and ride a bike. That is not possible anymore and I have stopped doing that.”

Helen Angela

- 16.31 Helen Angela (hierna: “**Angela**”) is lang werkzaam geweest in het BON Lab op Bonaire, waar zij betrokken is bij de afname van bloed voor medische doeleinden. Zij is 51 jaar en heeft vier kinderen. Angela is geboren en getogen op Bonaire en woont momenteel in Rincon. Zij is ook vaak in het huis van haar 86-jarige moeder, die nu een verpleegtehuis woont: dat huis is gelegen in de Bario Silesie in Kralendijk. Angela verzorgt het huis van haar moeder en gaat ook bijna elke dag bij haar langs in het verpleegtehuis. Haar voorouders zijn tot slaaf gemaakt, de familie Wanga.
- 16.32 Tijdens haar jeugd was Angela veel buiten. Ze liep elke schooldag heen en weer naar school, dat was een klein half uurtje lopen. Buiten school voetbalde ze buiten, speelde ze buiten en was ze veel op de kunuku waar haar familie vandaan kwam. Het gezin ging regelmatig naar Lac Cai om te ontspannen. Angela ziet echter dat er veel veranderd is voor kinderen op Bonaire nu (**Productie 32**):

“Wat mij opvalt is dat je nu weinig kinderen meer buiten ziet. Het is veel warmer geworden buiten, veel warmer dan vroeger. Een kind zou nu niet naar school kunnen

lopen met deze hitte. Ze moeten met de bus. En ik zie kinderen ook niet meer buiten spelen of voetballen op straat.”

- 16.33 De hitte heeft ook effect op Angela zelf. Het is altijd warm op Bonaire geweest, aldus Angela, maar niet zo heet als het tegenwoordig is:

“Tussen 11 uur ’s ochtends en 3 uur ’s middags is het altijd ontzettend heet. Dan kun je eigenlijk niet naar buiten. Daar word je ziek van. Zelf ben ik tussen de middag elke dag even buiten om van mijn werk naar het verpleegtehuis te lopen, naar mijn moeder, en dat is maar een klein stukje. Dat is al zo warm, niet normaal: mijn hart gaat harder kloppen en je zweet ontzettend veel.”

- 16.34 Voor kwetsbare mensen, zoals mensen met diabetes of hoge bloeddruk, of ouderen, is de hitte gevaarlijk. Zij kunnen niet of nauwelijks naar buiten en moeten eigenlijk airco hebben. Bovendien moeten ze goed opletten dat ze veel blijven drinken. Niet iedereen heeft daar genoeg hulp bij. Angela neemt regelmatig bloed af bij mensen thuis en ziet dan “*schrijnende situaties*”, mensen in kleine kamers die de hele dag binnen blijven. Dat wordt erger doordat de hitte in 2023 ongekend was: “Vroeger wist je dat het warm was rond deze tijd, maar we hebben nog nooit zo’n hitte gehad als nu.”

- 16.35 Naast de hitte ziet Angela ook water als een groot probleem. Zij denkt dat het de afgelopen jaren voor haar gevoel veel harder heeft geregend dan vroeger. Door één van die regenbuien in november 2022 was het ziekenhuis Fundashon Mariadal niet meer goed te bereiken: alle straten en stoepen om het ziekenhuis heen stonden onder water. In Rincon raken huizen van de burens van Angela ook onder water: “*Veel van de huizen in die buurt zijn niet gebouwd op dat soort regenval. Ze zijn kwetsbaar. Vroeger waren die huizen veilig, maar met het klimaat van nu niet meer.*”

- 16.36 Ook de wegen hebben te lijden onder overstromingen, dit terwijl ze al niet goed onderhouden zijn. De regen maakt de wegen nog slechter en de kans groter dat je auto beschadigd wordt, door bijvoorbeeld een lekke band te rijden op gaten of randen in de weg.

- 16.37 Angela ziet dat de zeespiegel veel hoger staat dan vroeger, zeker als het vloed is. Ze ziet bij Lac Cai bijvoorbeeld grote veranderingen: oude plekken zijn langzaam aan het verdwijnen en de weg er naar toe is vaak overstroomd. Ze zou het heel erg vinden als Lac Cai zou verdwijnen. Ook bij de slavenhutjes ziet ze langzaam het water dichterbij komen:

“Er werd niet veel gesproken over die geschiedenis. Ik voel me er wel mee verbonden. Daar begint toch onze geschiedenis. Voor mij staan de slavenhutjes echt voor onze geschiedenis. Dat is waar onze voorouders heen liepen vanuit Rincon naar de zoutpannen. Dat is daarom een bijzondere plek, ook om te kunnen laten zien aan de bezoekers van ons eiland (...)

Het zou heel jammer zijn als [de slavenhutjes] onder water komen te staan. Zij staan voor mij echt voor onze geschiedenis. En we kunnen ze ook gebruiken om toeristen te laten zien waar we vandaan zijn gekomen.”

- 16.38 Angela vindt het belangrijk dat er meer gedaan wordt om klimaatverandering en de gevolgen daarvan tegen te gaan, en vindt het opmerkelijk dat voor Bonaire in dit verband minder is geregeld dan voor het Europese deel van Nederland. Ze concludeert: *“Klimaatverandering zal niet in één klap komen, maar beetje bij beetje. Maar het komt wel. En als het dan er is, is het te laat. Dus ik vind dat we er nu alles aan moeten doen om Bonaire tegen klimaatverandering te beschermen.”*

Kjellid Kroon

- 16.39 Kjellid Masoud Kroon (hierna: “**Kroon**”) is 27 jaar. Hij woont sinds 2013 in Europees Nederland en werkt momenteel als programmacoördinator bij Pakhuis de Zwijger in Amsterdam. Hij is opgegroeid op Bonaire, in Rincon, en komt nog regelmatig op Bonaire om daar zijn familie te bezoeken.
- 16.40 De jeugd van Kroon speelde zich deels af op de kunuku van zijn opa, die eigen geiten en een stuk land had in Rincon, dichtbij het bos. Hij ging daar buiten spelen met familieleden en noemt zichzelf ‘much’i mondi’ (iemand van de bossen). Zijn moeder komt van Bonaire en zijn vader is op zesjarige leeftijd naar Bonaire verhuisd. Beide komen uit families van ‘kunukeros’, een vorm van boeren.
- 16.41 Kroon stelt dat er tegenwoordig echter nauwelijks meer boeren zijn. Het is droger en heter geworden op Bonaire en daarom is het heel lastig om gewassen te laten groeien, laat staan daar een goed inkomen mee te verdienen. Kroon herinnert zich uit zijn jeugd fruitbomen die vol hingen met fruit, zoals mangobomen, waar iedereen vruchten uit plukte. Tegenwoordig hangen er echter nog maar enkele mango’s aan de bomen. Ook de maisoogst is vrijwel verdwenen, terwijl dit een belangrijk element was van het Dia de Rincon feest. Vroeger waren van maisplanten gevlochten hutjes daar een belangrijk onderdeel van, maar deze zijn bijna helemaal verdwenen vanwege het gebrek aan mais.
- 16.42 Tijdens zijn leven heeft Kroon ook de temperatuur op Bonaire voelen veranderen. Vroeger was het ook al warm, maar in de schaduw was het altijd aangenaam koel. Nu is het zelfs in de schaduw “*snikheef*”. Kroon zoekt tijdens zijn bezoeken aan Bonaire dan ook meteen de airco op en gooit buiten telkens water in zijn gezicht. Hij merkt ook dat zijn moeder, die gezondheidsproblemen heeft, veel last heeft van de hitte en de gevolgen die dat met zich meebrengt (**Productie 33**):

“Vroeger bood één ventilator al wel de nodige verkoeling op hete dagen. Mijn moeder, die wat gezondheidsproblemen heeft, had heeft nu drie ventilatoren uit verschillende hoeken nodig om zichzelf koel te houden. Zij deelt haar frustraties hierover steeds vaker met mij. Het is soms zwaar voor haar om in de hitte thuis te moeten zitten. Airconditioning heeft ze niet, net als veel anderen op het eiland. Mensen die het financieel niet zo heel breed hebben kunnen de airco zelf vaak niet betalen, maar ook de stroom voor het gebruik van de airco niet. Dat de elektriciteitskosten erg hoog zijn ervaart mijn moeder ook al bij het gebruik van de ventilatoren.”

16.43 Met de hitte komt ook grotere droogte. Kroon zag vroeger overal kleine 'roi's', beekjes die alleen tijdens de regentijd ontstaan en dan langzaam weer verdwijnen. Deze zijn tegenwoordig minder diep, ze blijven minder lang vol staan en het zijn er minder. Dieren hebben daardoor moeite om in de natuur water te vinden, omdat er (naast het water bij de boerderijen) eigenlijk geen andere bronnen van vers water zijn.

16.44 Als het dan regent, regent het heel hard en zijn er overstromingen. Kroon ziet dat dan één van de hoofdwegen op Bonaire telkens onder water komt te staan, en dat er huizen (onder meer in Rincon) overstromen. Ook het huis van zijn moeder komt af en toe onder water te staan:

“Door de toenemende hevigheid van de regen gebeurt het echter steeds vaker dat het water de huizen binnenstroomt, ook bij mijn moeder. Vorig jaar moest mijn moeder tijdens een overstroming zelfs haar huis uit omdat het te gevaarlijk werd. Voor mijn moeder, die slecht ter been is, is dit erg belastend.”

16.45 Kroon ziet ook de zeespiegel stijgen en vindt het een groot probleem dat de zuidpunt van Bonaire mogelijk permanent onder water zal komen te staan. De slavenhutjes vindt hij, juist op die plek, een belangrijk historisch gegeven. Bovendien betekent de zuidpunt van Bonaire ook veel voor Kroon als natuurgebied:

“Naast het verlies van de slavenhutjes zouden we ook een mooi stuk natuur kwijtraken, waaronder de meren met alle flamingo's. In dit deel van het eiland kan je helemaal detached zijn van alles, vrij ademen en een rustmoment in de natuur hebben. Dit in tegenstelling tot Kralendijk, waar veel is volgebouwd en het erg druk is. De zuidkant is voor mij persoonlijk verder ook heel belangrijk vanwege mijn affiniteit met astronomie. Het is de beste plek op het eiland om de Melkweg en alle sterrenbeelden te kunnen zien. Als de zuidkant onder water zou komen te staan zou ik die plek verliezen.”

Danique Martis

16.46 Danique Martis (hierna: **Martis**) is 24 jaar en woont in de wijk Antriol op Bonaire. Ze is geboren op Curaçao, heeft gewoond op St. Eustatius (ook wel Statia genoemd) en is op haar 13^e naar Bonaire verhuisd. Ze komt af en toe ook nog op Statia, waar zij opmerkt dat het eiland veel droger is dan voorheen. Toen zij recent Statia bezocht had het drie maanden niet geregend en waren er veel minder planten en bomen dan vroeger. Ook het weer voelt daar *“not right anymore”*, maar op Bonaire is het voor Martis nog erger (**Productie 34**).

16.47 De temperatuur is tegenwoordig veel hoger dan toen Martis op Bonaire kwam wonen, en iedereen klaagt er over. De temperaturen die vroeger alleen op het hoogtepunt van de zomer (mid-augustus) voorkwamen doen zich steeds eerder voor, zelfs al in juni. De hitte heeft veel effect op de gezondheid van Martis:

“For me personally, I have been diagnosed with ADHD. On top of that, the constant heat is affecting my concentration significantly and I cannot think as clearly on hotter days. I feel more tired than usual on such days and have to take a nap in the middle of

the day. You want to go to the beach to cool off but you cannot go if it is too hot, because you will get sunburnt. Furthermore I have to drink a lot more water every day than before. So the heat is affecting my mental and physical health in various ways.”

- 16.48 De hitte heeft ook impact op haar financiële situatie. Het huis waar zij woont heeft airco's in elke kamer, en als je er bent moet de airco in de kamer waar je je bevindt aanstaan, anders is het daar te warm. Het koelt 's nachts verder niet meer af, waardoor de airco in de slaapkamer de hele nacht moet blijven aanstaan. Als het heet is, is de elektriciteitsrekening daarom torenhoog en kan oplopen tot 450 USD of meer per maand. Dit zorgt voor permanente stress: *“We have to consider all the time how to get a relatively decent temperature in the house, while not spending too much money, because if it is too hot in the house we are less productive.”*
- 16.49 Naast de hitte is ook water een groot probleem voor Martis. Haar huis is alleen bereikbaar via een onverharde weg, die verdwijnt als het hard regent en nadat hij is opgedroogd in slechtere staat is dan daarvoor. Daardoor beschadigt haar auto, die hard nodig is omdat er op het eiland geen betrouwbaar openbaar vervoer is. Op de rest van Bonaire ziet Martis dat het vele water door regenbuien nergens heen kan, waardoor wegen en gebouwen snel onder water lopen. Ze is bang dat er nog veel meer overstromingen zullen volgen, waardoor ook de slavenhutjes zullen verdwijnen. Deze staan voor haar voor een pijnlijke geschiedenis, maar ze wil niet dat ze verdwijnen omdat ze het laatste tastbaar overblijfsel zijn daarvan.
- 16.50 Martis zou graag boer willen worden, maar dat kan bijna niet meer op de traditionele manier. Eventuele oogsten worden permanent bedreigd door hetzij overstromingen waardoor de gewassen te veel water krijgen en dood gaan, hetzij lange droogtes waardoor de gewassen dood gaan. Het houden van geiten op de traditionele manier is door de hitte bijna ondoenlijk: ook de geiten lijden onder de hitte en er is op de kunuku's te weinig schaduw.
- 16.51 Voor Martis is de natuur het hoogste wezen: God is de natuur. Zij wil graag zorgen voor de natuur, ook voor de volgende generaties, voordat het te laat is:

“One of the reasons I joined this climate case is because I believe it is important to take preventive action so that future generations are not left with nothing. Many people think that climate change is just about hot weather, floods and so on, but it has a much larger effect. It is more about the way of life. We have to live in agreeance with nature. Nature will come and claim what is rightfully its own.”

Daniela Simal ('Simal')

- 16.52 Daniela Simal (hierna: **“Simal”**) is 31 jaar, van Venezolaans-Spaanse afkomst en is grotendeels opgegroeid op Bonaire. Haar ouders hebben zich allebei op Bonaire gevestigd vanwege de natuur, ze hebben gewerkt in de duikindustrie en voor STINAPA en Sea Turtle Conservation Bonaire. Simal vertelt als volgt over jeugd op Bonaire, die zich veel buiten afspeelde (**Productie 35**):

“Op Bonaire ben ik ook echt verliefd geraakt op de natuur. Dat heeft mijn hele leven bepaald. Ik zal nooit vergeten dat ik voor het eerst ging snorkelen met mijn ouders.

Het koraal en de vissen waren zo mooi en er was zo indrukwekkend veel kleur onderwater. Toen ik uit het water kwam wist ik: ik wil marinebioloog worden. Daar is mijn interesse in natuur en het leren begrijpen van de natuur begonnen.

Mijn ouders zijn echte buitenmensen. Ze hebben me geleerd hoe je in contact kan zijn met de natuur, hoe de natuur werkt en dat het fragiel is en we er goed voor moeten zorgen. Als tiener heb ik meegeholpen aan het monitoren van zeeschildpadden met mijn moeder en heb ook met mijn vader gewerkt bij Stinapa, aan onderzoek naar vleermuizen in de grotten op Bonaire.

We waren vroeger heel veel buiten en gingen leuke dingen buiten doen. Fietsen, wandelen in het park, kayakken in de mangroven, snorkelen, duiken en vissen. Ik speelde ook veel buiten, we woonden toen in Republiek bij Seru Largu in de buurt. Toen ik 9 of 10 was gingen we op avontuur in de mondi richting Seru Largu.”

- 16.53 Simal ziet de verbinding met de natuur als iets dat onlosmakelijk verbonden is met de cultuur van de “community” van Bonaire. Zij merkt op dat er vaak niet wordt stilgestaan bij deze verbinding als er maatregelen worden genomen en onderzoek wordt gedaan, en dat niet aan de inwoners van Bonaire wordt gevraagd wat zij nodig hebben. Dat is problematisch, want: “mensen die hier van buiten Bonaire komen snappen de cultuur meestal niet goed, ook al zijn ze slim. Ze missen dan iets van context. Hoe het is om op Bonaire op te groeien, wat de normen en waarden zijn”. Als de natuur verloren gaat, gaat ook in elk geval een belangrijk deel van de cultuur van Bonaire verloren.

- 16.54 Simal is inmiddels werkzaam in Europees Nederland maar wil graag terugkeren naar Bonaire, ook omdat ze (zoals ze vroeger wilde) bioloog is geworden en een verantwoordelijkheid voelt om een steentje bij te dragen aan de toekomst van Bonaire. Vanuit haar kennis als bioloog ziet ze grote problemen in de natuur van Bonaire, waaronder veel minder levend koraal, minder vissen, grotere extremen van droogte, hitte en regenval, het verschijnen van *sargassum blooms* en een in het algemeen minder veerkrachtige natuur (onder meer omdat veel oude boomsoorten zijn gekapt en verdwenen). De sterke verbinding tussen natuur en de cultuur van de inwoners van Bonaire blijkt duidelijk uit wat Simal vertelt over haar emoties als zij terugkomt op Bonaire:

“Het is ook lastig voor mij om terug te zijn op sommige manieren. Ik weet dat de koraalriffen in hele slechte staat zijn, bijvoorbeeld, en dat ze hard achteruit gaan. Daarom wilde ik deze zomer ook niet gaan duiken, ik wilde het niet zien. Dat vind ik pijnlijk en verdrietig. Mijn vader was ook recent gaan duiken met iemand die op bezoek was en hij zei, het is depressing, niet te geloven bijna.”

- 16.55 Daarnaast heeft de intense hitte ook impact op haar ouders, zoals Simal vertelt:

“Nu ga ik regelmatig terug naar Bonaire, de laatste keer was in de zomer van 2023. Van mijn ouders hoor ik dan dat de hitte intens is geworden en erger dan vroeger. Vroeger had het huis van mijn moeder bijvoorbeeld helemaal geen airco’s. We sliepen met de ramen open en een ventilator, dat was prima te doen. Nu heeft mijn moeder

een airco op haar kamer gezet en is ze bezig met zonnepanelen voor een airco in de woonkamer, zodat ze die overdag kan gebruiken. Ze vindt het heftig en vermoeiend om in de hitte te zijn.”

- 16.56 Simal sluit af met een aanbeveling: “Voor mij is het belangrijk dat de natuur en cultuur van Bonaire behouden blijven, ook in de toekomst. Daarbij is het belangrijk dat er echt goed geluisterd wordt naar de mensen die de cultuur van Bonaire kennen en begrijpen.”

Individuele eisers ervaren ongelijke behandeling

- 16.57 Een thema dat voor alle Individuele eisers belangrijk is, is het grote verschil in behandeling door de Staat dat zij zien tussen de inwoners van Bonaire en de inwoners van Europees Nederland. Emerenciana stelt in dit verband: “*We worden nu behandeld als tweederangs burgers*”. Bernabela spoort de Staat aan “*simpelweg de Grondwet na te leven*” en de belangen van alle Nederlanders “*op gelijkwaardige wijze te behartigen*”.

- 16.58 Kroon benadrukt dat de inwoners van Bonaire veelal in balans met de natuur hebben geleefd en weinig uitstoot hebben veroorzaakt, maar dat ze nu als eerste de gevolgen van klimaatverandering ervaren. Dit vindt hij onrechtvaardig:

“Het is onrechtvaardig dat kleine eilanden als Bonaire nu als eerste in de problemen komen door de gevolgen van klimaatverandering en bovendien ook nog eens nauwelijks bescherming hebben. De Nederlandse overheid zegt zich bezig te houden met adaptatiemaatregelen op het eiland, maar ik merk daar niets van. Er vinden wel klimaattafels plaats, maar echt beleid of een noodplan komt er maar niet. Er wordt van de Bonairianen verwacht dat zij zelf met een plan komen, terwijl de expertise en resources daarvoor ontbreken. In samenspraak met de Bonairianen moet de Staat actie ondernemen. De Staat gebruikt de geografische positie van Bonaire nu om te discrimineren, en houdt maar weinig rekening met ons bijzondere verleden.”

- 16.59 Angela hekelt ook het verschil in behandeling dat zij ervaart ten opzichte van de inwoners van het Europese deel van Nederland:

“Ik heb ontdekt dat er in Holland een uitgebreid plan is om de gevolgen van klimaatverandering te bestrijden, maar dat er niet zo’n plan is voor Bonaire. Dat begrijp ik niet. Waarom niet? Het lijkt erop dat er alleen aan Holland wordt gedacht en niet aan de eilanden. Ik vind dat de regering te weinig doet en meer onderzoek moet doen en beleid moet maken. Dat beleid moet wel zo worden gemaakt dat het klopt voor Bonaire.

En als er afspraken bestaan over wat Nederland moet doen om klimaatverandering tegen te gaan, moet Nederland zich daar aan houden. Afspraak is afspraak. Ik denk dat Nederland meer zou moeten doen en dat Nederland ook meer zou kunnen doen. Bonaire is toch een gemeente van Nederland, waarom zouden ze ons niet helpen?”

17. Getuigenissen Boi Antoin en inwoners van Bonaire

- 17.1 Naast de Individuele eisers hebben talrijke andere inwoners van Bonaire zich achter deze zaak geschaard. Verschillende inwoners van Bonaire die beschikken over bijzondere expertise of kennis hebben in dit kader een verklaring afgelegd met het verzoek deze voor te leggen aan de Rechtbank, zodat hun stemmen kunnen worden meegewogen in de beoordeling van deze zaak.
- 17.2 De bekende gerespecteerde journalist, auteur en kenner van de natuur op Bonaire, Boi Antoin geeft in zijn verklaring (**Productie 36**) aan dat hij merkt “dat het klimaat op Bonaire is veranderd aan het waterniveau van het meer (bv Playa Frans, de Gotomeer etc)”. Hij beschrijft dat er in recente tijden sprake is van grote droogte en ook grote hitte. De groepswandelingen die hij organiseert moeten steeds vroeger beginnen om draaglijk te blijven: “Vanwege de extreme hitte beginnen wij nu om 5:30 - 6:00 uur met de wandeling omdat het anders ondraaglijk wordt”. Antoin observeert dat mensen die buiten moeten werken, zoals bouwvakkers en vuilnismannen (werkzaam voor afvalverwerkingsbedrijf Selibon), veel last hebben van de hitte en aangepaste werktijden moeten hanteren.
- 17.3 Antoin benadrukt dat klimaatverandering “impact heeft op de manier van leven op Bonaire” en merkt op: “Vooral de arme mensen worden extra getroffen en hebben het financieel zwaar”. Hij ziet daarnaast dat de gezondheid van de inwoners van Bonaire wordt aangetast door de gevolgen van klimaatverandering, wat extra impact heeft op “mensen die kwetsbaar zijn”.
- 17.4 Antoin vindt dat de Staat hetzelfde moet doen voor de inwoners van Bonaire als voor de inwoners van Europees Nederland, waaronder toegang tot fondsen met betrekking tot klimaatverandering. Ook stelt hij drie concrete maatregelen voor die zouden kunnen helpen in het kader van adaptatie: (1) investeren in zonne-energie en windenergie zodat de prijs van elektriciteit daalt; (2) een plan maken voor dammen zodat het regenwater niet naar de zee wegvloeit; en (3) een campagne te organiseren om mensen te stimuleren weer regenbakken te hebben (wat van oudsher veel mensen hadden op Bonaire, maar tegenwoordig minder gebruikelijk is).
- 17.5 Roxanne-Liana Francisca (hierna: “**Francisca**”) is mariene bioloog op Bonaire en werkzaam bij de Stichting Nationale Parken Bonaire (“STINAPA”). Zij ziet hoe het klimaat op Bonaire is veranderd (**Productie 37** – verslag van gesprek met Francisca). Dit ziet zij allereerst in de grotere extremen in regenval en droogte. 2022 was waarschijnlijk het natste jaar ooit op Bonaire, en Francisca constateert: “Dit is natuurlijk in lijn met de voorspellingen van de effecten van klimaatverandering: droge jaren worden droger, en natte jaren worden natter.” Naast het intrinsieke belang van de natuur benoemt Francisca ook:

Natuur en natuurbescherming vormen voor mij een integraal deel van de Bonariaanse cultuur en identiteit. Iedereen op het eiland heeft interactie met de natuur zij het via vissen, een dag aan het strand, of de mondi in voor een wandeling. Veel mensen zijn ook direct afhankelijk van de natuur voor hun levensonderhoud.

- 17.6 Vanuit STINAPA houdt Francisca zich onder meer bezig met de staat van de koraalriffen. Ze ziet dat door hoge (zee)temperaturen er sprake is van koraalverbleking, en een hoge kans op sterfte van koralen. Het zeewater was in augustus 2023 maar liefst 29 graden Celsius, wat warm is voor de tijd van het jaar. Francisca moet voor haar werk veel buiten zijn en dat kan tegenwoordig in principe niet meer tussen 11 uur 's ochtends en 14 uur 's middags. Daarom zijn de werkroosters aangepast. Zij maakt zich zorgen over de gevolgen van deze hitte voor mensen, en in het bijzonder over de gevolgen van klimaatverandering voor de stroomvoorziening. Het stroomnet is kwetsbaar en mensen zijn erg afhankelijk van airco's.
- 17.7 Voor Francisca is belangrijk dat de Staat bij het maken van klimaatbeleid onder meer stilstaat bij (i) de samenhang tussen de verschillende eilanden waar Nederland aan verbonden is in de Cariben (BES en CAS); (ii) de sociale rechtvaardigheid als onderdeel van klimaatrechtvaardigheid; en (iii) de grote kwetsbaarheid van het Caribische gebied voor de gevolgen van klimaatverandering, terwijl dit gebied juist heel weinig heeft bijgedragen aan de huidige klimaatcrisis.
- 17.8 Maurice Adriaans (hierna: "Adriaans") is 61 jaar, woont in Noord Saliña en werkt bij de Dienst Landbouw, Veeteelt en Visserij (LVV) op Bonaire (productie 37, p. 4.). Ook hij merkt dat het klimaat aan het veranderen is, bijvoorbeeld door de hitte. Daardoor zijn bijvoorbeeld zijn werktijden veranderd, hij begint nu om 6 uur 's ochtends in plaats van 7 uur 's ochtends. De maatschappij is echter nog niet ingericht op dit schema, waardoor allerlei praktische problemen ontstaan (bijvoorbeeld tijden waarop de kinderen naar school gebracht moeten worden). Ook de regenval leidt tot veel problemen, zo signaleert Adriaans dat veel huizen zijn overstroomd in 2022 door heftige regenval waardoor veel mensen schade hebben geleden.
- 17.9 Adriaans ziet dat de natuur en visserij nadelige gevolgen ondervinden van klimaatverandering en observeert dat oude bomen zoals de tamarindeboom dood gaan. Ook signaleert hij een tekort aan kennis ("meten is weten"), een gebrek aan adaptatiemaatregelen en een gebrekkige infrastructuur. Hij roept de Staat op om een deltaplan voor Bonaire te maken, waarbij "de focus op adaptie [moet] zijn, zoals voorkomen dat de natuur nog meer schade ondervindt nav klimaatverandering maar ook bv huizen klimaatbestendig bouwen" en merkt in dit verband op:
- "Nederland is sinds 1980 - dus al ruim 40 jaar - bezig met het thema rondom klimaatverandering, maar de eilanden zijn daarbij niet meegenomen. Ik verwacht dat de hitte op de eilanden alleen maar zal toenemen en dat het daardoor nog moeilijker gaat worden om te leven. Vanwege de aanhoudende droogte zal het onaangenaam worden om te wonen, want het voelt dan alsof je in de woestijn leeft."*
- 17.10 Hendrik Emerenciana, 39 jaar, visser en woonachtig in Nikiboko, vertelt over de impact van de "extreme hitte", waardoor hij extra veel water moet drinken en veel last heeft van buikkrampen (productie 37, p. 6). Ook vertelt hij over de langzame teloorgang van de visserij op Bonaire, onder meer door een warmer wordende zee: "Er zijn geen vissen, bepaalde vissoorten, Karko, oesters, kreeft etc. zijn moeilijk te vinden". Vissers verdienen hierdoor

veel minder dan vroeger, Emerenciana kent voorbeelden van vissers die nog maar USD 200,- per maand verdienen.

- 17.11 Dialyseverpleegkundige Miralis Engelhart (hierna: “Engelhart”) is 39 jaar en woont in Nikiboko (productie 37, p. 7). Zij ziet dat haar patiënten veel last hebben van wat zij als “extreme hitte” ziet:

“Ik merk dat de patiënten op mijn werk veel last hebben van de hitte. Ik werk met dialysepatiënten en zij mogen niet veel drinken maar vanwege de hitte gaan ze toch meer drinken dan is toegestaan met alle consequenties van dien. Zij krijgen bv meer gezondheidsproblemen met consequenties van overvulling en hartklachten.”

- 17.12 Meer in het algemeen ziet zij dat mensen veel binnen blijven vanwege de hitte, en dat ze te weinig bewegen:

“De klimaatverandering vormt een risico voor de gezondheid van de bevolking op Bonaire. Mensen hebben bijvoorbeeld last van hartkloppingen. Ik merk dat mensen door de hitte niet kunnen gaan sporten. Dit brengt gezondheidsklachten met zich mee, enerzijds lichamelijk omdat mensen niet voldoende bewegen en anderzijds zorgt het voor mentale klachten, omdat mensen thuis blijven en niet genoeg contact hebben met anderen.”

- 17.13 Zeker mensen die minder geld hebben of al kwetsbaar zijn worden hierdoor getroffen, zo concludeert Engelhart, onder meer omdat de stroom duur is (en mensen daardoor geen airco’s of koelkasten kunnen gebruiken). De stress die hier uit voortvloeit heeft weer impact op de geestelijke gezondheid van de inwoners van Bonaire.

- 17.14 Een anonieme jongerenwerker van 36 jaar oud uit Antriol (productie 37) ziet bij de jongeren met wie deze persoon werkt lethargie ontstaan, en een gebrek aan interesse in sport, door onder meer de hitte. De hitte heeft ook impact op de naasten van de jongerenwerker:

“Ik merk dat klimaatverandering ook een impact heeft op mijn naasten, mensen hebben het benauwd, vallen flauw, hebben last van hartkloppingen, hoge bloeddruk en daarnaast zijn er zelfs sterfgevallen. De hitte is extreem. Vroeger gingen wij om 8:30 in de ochtend naar de mondi. Vanwege de hitte gaan wij nu om 6:30 en komen wij terug op het moment dat wij er voorheen gingen, dus om 8:30. En dan is het al heet.”

- 17.15 Voor iedereen geldt, zo zegt de jongerenwerker, dat de hitte ook effect heeft op de directe leefomgeving. Huizen moeten vaker onderhouden worden dan vroeger en eten bederft sneller als het niet in de koelkast ligt. Het leven is daardoor duurder geworden. De jongerenwerker maant de Staat om de inwoners van Bonaire hetzelfde te behandelen als de inwoners van Europees Nederland, en na te gaan denken over een plan voor de lange termijn om deze problemen aan te pakken. Net als de andere personen die verklaard hebben benoemt de jongerenwerker tot slot in het bijzonder de positie van inwoners van Bonaire die in armoede leven: deze merken “direct” de effecten van klimaatverandering in hun portemonnee en hun leefomgeving.

Feitendeel IV: Klimaatadaptatie

18. Klimaatadaptatie

- 18.1 Naast het nemen van maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen (klimaatmitigatie) is de Staat ook gehouden maatregelen te treffen om de gevolgen van klimaatverandering te verminderen, waaronder het aanpassen van de leefomgeving van Nederlanders (klimaatadaptatie).
- 18.2 Het IPCC definieert adaptatie breed: “Adaptation is defined, in human systems, as the process of adjustment to actual or expected climate and its effects in order to moderate harm or take advantage of beneficial opportunities. In natural systems, adaptation is the process of adjustment to actual climate and its effects; human intervention may facilitate this.”¹⁴⁸
- 18.3 Het IPCC heeft voor kleine eilanden acht ‘*key risks*’ geïdentificeerd die gezamenlijk invloed hebben op een overkoepelend risico: het verdwijnen van de leefbaarheid van het eiland. Deze *key risks* kunnen het uitgangspunt vormen van een overkoepelende adaptatiestrategie. Deze *key risks* zijn geïdentificeerd voor een uiteenlopende groep eilanden en de aard en het gewicht van ieder *key risk* kan verschillen per eiland. De genoemde *key risks* voor kleine eilanden zijn: (1) het verlies van biodiversiteit en ecosystemen in zee en aan de kust; (2) het overstromen van ‘*reef islands*’ (laag liggende eilanden die ontstaan zijn op koraalriffen); (3) het verlies van biodiversiteit en ecosystemen op land; (4) onzekere toegang tot water; (5) de vernietiging van woningen en infrastructuur; (6) de degradatie van publieke gezondheid en welzijn, (7) de economische achteruitgang en verlies van bestaansmiddelen; (8) het verlies van cultuur en erfgoed. Hoe deze risico’s onderling samenhangen wordt duidelijk in de als **Productie 38** overgelegde afbeelding.
- 18.4 Het IPCC identificeert vervolgens een aantal adaptatiemaatregelen die nu al worden genomen op verschillende eilanden die bijdragen aan het mitigeren van deze *key risks*. Deze variëren van herbebossing, tot het diversifiëren van inkomsten voor de lokale bevolkingen, tot het integreren van inheemse en lokale kennis (‘Indigenous knowledge and local knowledge’) in adaptatiestrategieën.¹⁴⁹ Ook identificeert het IPCC enkele *enablers*, of randvoorwaarden, voor succesvolle adaptatie.¹⁵⁰ Het IPCC heeft het dan onder andere over effectief bestuur, een sterke infrastructuur ten behoeve van de volksgezondheid (denk aan ziekenhuizen en riolering), financiële middelen, educatie, en de incorporatie van lokale en inheemse cultuur, kennis en sociale netwerken in adaptatiestrategieën.
- 18.5 Het IPCC waarschuwt daarbij ook dat in het geval van kleine eilanden adaptatiemaatregelen vaak stapsgewijs genomen worden en niet op kunnen tegen de schaal van de extreme en opeenstapelende effecten van klimaatverandering. Het IPCC concludeert dat (onderstreping advocaat): “*Much of the currently implemented adaptation measures remain small in scale (e.g., community-based adaptation projects), sectoral in focus and do not address the*

¹⁴⁸ IPCC, AR6, WGII, SPM, p. 5.

¹⁴⁹ IPCC, AR6, WGII, Chapter 15, p. 2081-2084.

¹⁵⁰ IPCC, AR6, WGII, Chapter 15, par. 15.6.1. - 15.6.7.

needed structural and system-level adaptations to combat climate impacts and achieve long-term sustainability of adaptation interventions.”¹⁵¹

- 18.6 Het IPCC signaleert als gezegd ook dat SIDS vaak op barrières stuiten bij het ontwikkelen van adequate adaptatiestrategieën. Deze barrières komen voort uit beperkingen die samenhangen met “*governance arrangements, financial resources and human resource capacity*”. Deze barrières zorgen ervoor dat juist voor kleine eilanden, waar de nood het hoogste is, slechts beperkte maatregelen worden getroffen om de impact van klimaatverandering tegen te gaan.
- 18.7 Er is ook zeker sprake van deze barrières in het geval van Bonaire, zoals eisers hierna zullen laten zien.

19. Uitgebreide adaptatiemaatregelen voor Europees Nederland: geen voor Bonaire

- 19.1 Zoals de eisers hierna zullen toelichten is er door de Staat voor Europees Nederland uitgebreid adaptatiebeleid opgesteld, uitgevoerd, geïmplementeerd en (herhaaldelijk) geëvalueerd. Daarbij is er telkens één rode draad, zoals eisers hierna zullen laten zien: dit adaptatiebeleid is voor het leeuwendeel niet van toepassing op Bonaire.

Deltawet, Deltaprogramma en Deltamaatregelen

- 19.2 In 2012 is de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening vastgesteld en ingevoerd om Nederland te beschermen tegen de mogelijke gevolgen van klimaatverandering.¹⁵² De Deltawet wijzigt de Waterwet, waardoor in artikel 4.9 Waterwet de grondslag voor het vaststellen van een Deltaprogramma is opgenomen. In het Deltaprogramma staat hoe de overheid Nederland beschermt tegen overstromingen, zal zorgen voor voldoende zoetwater, en hoe Nederland in 2050 klimaatbestendig en ‘waterrobuust’ ingericht zal zijn. Voor die maatregelen is in het Deltafonds (artikel 7.22a e.v. Waterwet) in de periode 2023-2036 gemiddeld 1,5 miljard euro per jaar aan uitgaven begroot.¹⁵³ De totale kosten voor het Deltaprogramma voor de periode 2015-2050 zijn door de Staat geschat op € 25 miljard.¹⁵⁴
- 19.3 Onder het Deltaprogramma hangt een aantal Deltabeslissingen, waarin gedetailleerde plannen en regels staan over onder meer de beschikbaarheid en het gebruik van zoetwater, strategische keuzes omtrent het gebruik van zand langs de kust als beschermmiddel tegen overstromingen, de adaptatie ter bescherming van alle gebieden in Europees Nederland en de adaptatie ter bescherming van specifieke gebieden zoals de Rijn-Maasdelta of het IJsselmeergebied.

¹⁵¹ IPCC, AR6, WGII, Chapter 15, Executive Summary.

¹⁵² Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

¹⁵³ Rijksoverheid, *Deltafonds*, webpagina op <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/deltafonds>.

¹⁵⁴ Rijksoverheid (2021), *Deltaprogramma 2021*, Den Haag: Ministerie van I&W, Ministerie van LNV, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- 19.4 In de Deltabeslissing Waterveiligheid is vastgesteld dat de kans op overlijden door een overstroming voor iedereen achter de dijken uiterlijk in 2050 niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar (dat is 0,001%). Dit heet het 'basisbeschermingsniveau'. Ter uitvoering van deze Deltabeslissing zijn in Europees Nederland talrijke projecten en activiteiten uitgevoerd, waaronder de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken.¹⁵⁵ Ook is het Nationaal Waterplan aangepast naar aanleiding van de Deltabeslissingen. In dit Nationaal Waterplan is onder meer uitgewerkt hoe de Staat het basisbeschermingsniveau gaat garanderen, ook in het licht van dreigingen als klimaatverandering.¹⁵⁶
- 19.5 De Deltabeslissingen zijn verder vertaald in een aantal Voorkeursstrategieën, waarin in hoge mate van detail per gebied in Europees Nederland is uitgewerkt hoe dat gebied precies beschermd zal worden tegen klimaatverandering. Ter illustratie: in de herijkte voorkeursstrategie voor de regio Rijnmond-Drechtsteden uit 2020 wordt onder meer in detail bekeken hoe de zeespiegelstijging deze regio zal beïnvloeden, worden er studies ingepland naar stormvloedkeringen en systemen, wordt onderzoek aangekondigd naar de impact van toekomstig beleid op investeringen van nu, worden dijkversterkingen beoordeeld, en wordt de manier waarop nu de gevolgen van overstromingen beperkt worden geanalyseerd.¹⁵⁷
- 19.6 De Deltabeslissingen zijn ook uitgewerkt in Deltaplannen, waarin concrete maatregelen staan voor de uitvoering van beleid en de planning van deze maatregelen.¹⁵⁸ Ter illustratie: in het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie is fijnmazig uitgewerkt hoe de Staat het proces van adaptatie wil versnellen en intensiveren tot 2050, met voor de komende zes jaar zeer gedetailleerde maatregelen in 45 werkregio's. Onder het Deltaplan ruimtelijke adaptatie zijn klimaatstresstests uitgevoerd, is een digitale atlas (de Klimaat-effectatlas) tot stand gekomen, zijn overleg-gremia in het leven geroepen, is een uitvoeringsagenda opgesteld en zijn afspraken gemaakt over grote financiële investeringen voor het stimuleren en faciliteren van klimaatadaptatie. Ook zijn calamiteitenscenario's opgesteld en zijn voor dergelijke situaties ambities vastgesteld en hulpmiddelen ontwikkeld.¹⁵⁹
- 19.7 De Staat werkt bij dit alles samen met de regionale en lokale overheden in Europees Nederland, zoals is vastgelegd in de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma, een overeenkomst tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de uitvoering van de Deltawet en het Deltaprogramma.¹⁶⁰ Voor de financiering van adaptatiemaatregelen is er via de Impulsregeling Klimaatadaptatie in 2021 € 200 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het Rijk voor de 45 werkregio's, wat onderdeel vormt van de totale rijksfinanciering voor

¹⁵⁵ Rijksoverheid, *Deltabeslissing*, met online toelichting voor het publiek via <https://www.deltaprogramma.nl/themas/waterveiligheid/deltabeslissing>

¹⁵⁶ Nationaal Waterplan 2016-2021.

¹⁵⁷ Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden, *Voorkeursstrategie Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden*.

¹⁵⁸ Rijksoverheid, *Wat is het nationaal Deltaprogramma?*: met online toelichting voor het publiek via <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>

¹⁵⁹ Rijksoverheid, *Deltaplan Ruimtelijke adaptatie*: met online toelichting voor het publiek via <https://www.deltaprogramma.nl/themas/ruimtelijke-adaptatie/deltaplan>.

¹⁶⁰ Deltaprogramma Bestuursovereenkomst Deltaprogramma, *Borging deltabeslissingen en voorkeursstrategieën*, 16 september 2014.

klimaatadaptatie van € 300 miljoen.¹⁶¹ Naast deze gelden zijn ook talrijke andere methoden beschikbaar voor partijen in Europees Nederland om maatregelen voor klimaatadaptatie te financieren: volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland gaat het ten minste om 29 methodes, waaronder belastingvoordelen, ‘constructies’ en subsidies.¹⁶²

- 19.8 Het nationale Deltaprogramma **geldt niet voor de BES-eilanden**. Het Nationaal Waterplan is niet van toepassing op de BES-eilanden. De BES-eilanden zijn niet betrokken bij de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma.¹⁶³ De BES-eilanden kunnen geen beroep doen op de Impulsregeling Klimaatadaptatie, noch op het overgrote deel van andere subsidies voor het treffen van maatregelen tegen klimaatadaptatie.

Nationale Klimaatadaptatiestrategie

- 19.9 De Europese Unie heeft in 2018 beleid op het gebied van klimaatadaptatie vastgesteld, te weten de Europese Adaptiestrategie (EAS), die in 2021 is herzien.¹⁶⁴ De EAS biedt een kader voor de integratie van klimaatadaptatie in het nationale beleid van lidstaten. De EAS is niet bindend en de lidstaten besluiten grotendeels zelf welke maatregelen zij zullen nemen.
- 19.10 De EAS roept de lidstaten op een nationale adaptatiestrategie vast te stellen. Nederland heeft daar gehoor aan gegeven door de Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (“NAS”) op te stellen.¹⁶⁵ In de woorden van de Staat: “*De NAS bouwt voort op een decennium klimaatadaptatiebeleid in Nederland en bestrijkt samen met het Deltaprogramma de Nederlandse opgave voor klimaatadaptatie.*”¹⁶⁶ In de NAS benadrukt de Staat dat er ‘urgente effecten’ zijn van klimaatverandering die ‘nu’ om actie vragen: hittestress bij mensen, uitval van vitale infrastructuur, frequentere oogst- en andere schade in de land- en tuinbouw, impact op flora en fauna, negatieve gezondheidseffecten bij mensen en cumulatieve effecten. Naast deze urgente effecten signaleert de Staat ook gebeurtenissen die ‘later deze eeuw’ zouden kunnen plaatsvinden met grote verwachte impact, zoals uitval van (delen van) het elektriciteitsnetwerk, beperking van de scheepvaart door extreem hoog of laag water of bodemdaling met grote schade tot gevolg.
- 19.11 De NAS is vervolgens verder uitgewerkt in het NAS Uitvoeringsprogramma 2018-2019 waarin plannen zijn gemaakt voor het “*agenderen en aanpakken van belangrijke klimaatrisico’s waarvan wij ons in Nederland nog onvoldoende bewust zijn*”. De maatregelen die hieruit voortvloeiden zijn complementair aan, en deels samenvallend met, de uitvoering van de verschillende Deltamaatregelen (zie hiervoor). In 2020 werd de uitvoering van de NAS geëvalueerd “*vanuit de rijksbrede systeemverantwoordelijkheid voor*

¹⁶¹ Kennisportaal Klimaatadaptatie, *Impulsregeling Klimaatadaptatie*: met online toelichting voor het publiek via <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/sra/impulsregeling-klimaatadaptatie/>

¹⁶² Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *De financiering van klimaatadaptatie*: met online toelichting voor het publiek via <https://infographics.rvo.nl/klimaatadaptatie/#mii-rvokaf-financieringsconstructies-subsidies>

¹⁶³ Zie Kamerstukken II 2021-22, 35 925, Nr. 6.

¹⁶⁴ Europese Commissie, 24 februari 2021 (persbericht): Bouwen aan een klimaatveerkrachtige toekomst - Een nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering.

¹⁶⁵ Online informatie van de Staat over de NAS voor het publiek: <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/nas/>.

¹⁶⁶ Ministerie van I&W (2016), *Aanpassen met ambitie. Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS)*, p. 6.

klimaatadaptatie".¹⁶⁷ De focus bij de uitvoering lag bij de thema's hittestress, infrastructuur, landbouw, natuur, gebouwde omgeving en samenwerking tussen het Programmteam NAS en regionale/lokale overheden.

- 19.12 De NAS **geldt niet voor de BES-eilanden**. In de NAS is daarover het volgende opgenomen: "De klimaatproblematiek in de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden is significant anders en vereist een afzonderlijk plan."¹⁶⁸
- 19.13 In november 2023 publiceert de Nederlandse overheid het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie ('NUPKA').¹⁶⁹ Het NUPKA biedt een compleet inzicht van wat de Staat doet in het kader van adaptatie. In het voorwoord van dit stuk van minister Harbers wordt gememoreerd dat er in Europees Nederland op het vlak van adaptatie 'een tandje bij moet'. Met het NUPKA is daarom beoogd om over te schakelen naar "een meer structurele en fundamentele aanpak". De minister merkt daarbij op:

"We zullen bij elke ontwikkeling in Nederland standaard rekening moeten gaan houden met zeespiegelstijging, toenemende hitte, langere perioden van droogte of juist extreme neerslag. Uiteraard vergt dit duidelijke doelen, goed beschikbare en toepasbare kennis, heldere verantwoordelijkheden, uitgewerkte maatregelen en duidelijkheid over capaciteiten financiering."

- 19.14 Met 'Nederland' wordt hier weer – naar de eisers begrijpen – in beginsel Europees Nederland bedoeld. Het NUPKA is grotendeels niet van toepassing voor Bonaire. Het NUPKA laat duidelijk zien hoeveel verder het adaptatiebeleid voor Europees Nederland gevorderd is, met specifieke doelen in vier onderscheiden domeinen (water, landbouw/natuur/milieu, mens en cultuur en wonen en werken) waarbij het uitgangspunt dus is dat bij 'elke ontwikkeling' in Europees Nederland rekening zal worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering. Er worden in Europees Nederland klimaatstresstesten uitgevoerd, er wordt een Early Warning Centre ingericht om inwoners van Europees Nederland op tijd in te lichten over potentiële klimaatgevaren, er zijn monitoringssystemen voor waterstanden en droogte, het RIVM doet onderzoek naar de gezondheidseffecten van klimaatverandering in (naar de eisers begrijpen) Europees Nederland en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werkt aan onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor cultureel erfgoed in – wederom voor zover de eisers kunnen overzien – Europees Nederland. Dit zijn slechts een aantal voorbeelden ter illustratie: het is voor de eisers niet goed te begrijpen waarom Bonaire telkens wordt uitgesloten van al het adaptatiebeleid dat voor Europees Nederland wordt ontwikkeld.

Klimaatadaptatie Bonaire: geen informatie, geen plan

- 19.15 Hiervoor is duidelijk geworden dat de uitgebreide wet- en regelgeving, kennisontwikkeling, overlegstructuren en financiële ondersteuning in het kader van klimaatadaptatie voor

¹⁶⁷ Programmteam NAS (2020), Nationaal perspectief klimaatadaptatie, p. 4.

¹⁶⁸ Ministerie van I&W (2016), Aanpassen met ambitie. Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS), p. 38.

¹⁶⁹ Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie: Slimmer, intensiever, voor en door iedereen, november 2023: ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Europees Nederland bijna volledig niet van toepassing zijn op Bonaire. Er is geen afzonderlijk klimaatadaptatieplan voor Bonaire. Uiteraard roept dat vragen op. Er zijn dan ook herhaaldelijk Kamervragen gesteld over de positie van de Staat op dit punt. In juni 2022 bevestigde minister Jetten in reactie op Kamervragen over AR6 dat dit rapport voor Bonaire ‘zorgwekkende’ informatie bevatte:¹⁷⁰

“Het IPCC-rapport bevat voor kleine eilanden zoals Bonaire, Sint Eustatius en Saba zorgwekkende informatie over de klimaateffecten van klimaatverandering, zoals de grotere kans op zware tropische stormen, stormvloed, verminderde beschikbaarheid van zoet water, aantasting en verlies van kustecosystemen zoals koraalriffen door opwarming van het zeewater en zeespiegelstijging. Een meer specifieke duiding van de betekenis is op basis van de in het IPCC-rapport beschikbare gegevens niet mogelijk; het rapport bevat geen afzonderlijke beoordeling van het Caribisch gebied.”

- 19.16 In september 2023 heeft het KNMI voor het eerst een beoordeling gemaakt van de situatie op Bonaire. In de KNMI’23 klimaatscenario’s heeft het KNMI voor de BES klimaatscenario’s gemaakt voor temperatuur, neerslag, wind en zeespiegelstijging. Daarnaast wordt er gekeken veranderingen in orkanen. Echter, de verdere consequenties van deze klimaatscenario’s voor de BES-eilanden worden niet weergegeven in het KNMI’23 rapport. De hoeveelheid beschikbare informatie over de impact van klimaatverandering op Bonaire is dus nog steeds minimaal.

20. Bonaire en internationale klimaatverdragen

- 20.1 Bij dit alles komt dat de Staat stelselmatig de gelding van internationale klimaatverdragen voor Bonaire heeft uitgesloten.¹⁷¹ Zo is het VN-Klimaatverdrag door de Staat uitsluitend geaccepteerd “for the European part of the Netherlands” (**Productie 39** – Uittreksel registers UN Treaty Collection voor UNFCCC). Ditzelfde voorbehoud is door de Staat gemaakt bij het accepteren van het Parijs Akkoord (**Productie 40** – Uittreksel registers UN Treaty Collection voor Akkoord van Parijs). Dit is relevant omdat Bonaire hierdoor kansen heeft gemist en blijft missen om te verduurzamen, Bonaire toegang tot financiering wordt ontzegd en omdat de Staat zo niet hoeft te rapporteren over de stand van adaptatie op Bonaire (en de andere BES-eilanden).
- 20.2 In de Memorie van Toelichting bij de (destijds) concept Klimaatwet sprak de Staat de ambitie uit om gelding van deze verdragen uit te doen strekken tot Caribisch Nederland:¹⁷²

“Gelet op de bijzondere positie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en de wens van het parlement en de toezeggingen van de regering om het Overeenkomst van Parijs te zijner tijd ook van toepassing te laten zijn op eilanden ligt het in de lijn der verwachtingen dat de in het klimaatplan zal worden ingegaan op de wijze waarop het

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2021-22, 2975, p. 1.

¹⁷¹ Evenals voor de rest van Caribisch Nederland.

¹⁷² Kamerstukken II 2015-2016, 34534, nr. 3, p. 22.

klimaatbeleid voor de eilanden wordt vormgegeven en de wijze waarop Nederland de eilandsbesturen op dit punt zal ondersteunen.”

- 20.3 Dat is echter niet gebeurd. De Klimaatwet en het Klimaatplan zijn dan ook niet van toepassing op Caribisch Nederland. In het Klimaatplan 2021-2030 wordt met geen woord gerept over Bonaire, de BES-eilanden of Caribisch Nederland.¹⁷³
- 20.4 De urgentie en noodzaak van het treffen van adequate adaptatiemaatregelen wordt in zijn algemeenheid ook al vroeg in EU-verband gesignaleerd. In 2009 publiceert de Europese Commissie het “Witboek Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees kader”, waarbij een kwetsbaarheidsanalyse is gevoegd die laat zien hoe de EU kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering.¹⁷⁴ Daarnaast benadrukt de Commissie dat buiten Europa “de ontwikkelingslanden (inclusief kleine eilandstaten) bijzonder kwetsbaar” zijn.
- 20.5 In zijn reactie op dit Witboek op 23 april 2009 onderschrijft de Staat het belang van adaptatiemaatregelen en stelt dat adaptatie aan klimaatverandering “vooral een zaak van de lidstaten zelf is”, waarbij de uitvoering op “lokaal en/of regionaal niveau moet worden opgepakt” (**Productie 41**). De Staat zet uiteen wat er op dat moment al gebeurt in Europees Nederland aan adaptatiemaatregelen en stelt vast: “Adaptatie is maatwerk”. Het (toenmalige) Caribische deel van het Koninkrijk blijft in de reactie van de Staat geheel buiten beschouwing.
- 20.6 Bonaire is dan ook uitgesloten van de werking van de (relevante delen van) het EU-recht inzake klimaatverandering, als ‘land en gebied overzee’ van Nederland ex artikel 198 VWEU. De Staat merkt in de MvT bij de concept Klimaatwet in dit verband het volgende op:¹⁷⁵
- “De aansluiting bij het Europese systeem betekent tevens dat de emissies van broeikasgassen van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba niet zijn opgenomen in het toepassingsbereik van de Klimaatwet. Dit laat onverlet dat zij op een later tijdstip aan het toepassingsbereik kunnen worden toegevoegd. Hiervoor zal mede van belang zijn in hoeverre het Akkoord van Parijs op deze eilanden van toepassing zal zijn. Hiervoor is echter eerst noodzakelijk dat ook het Klimaatverdrag op de eilanden van toepassing wordt verklaard. Dat is momenteel nog niet het geval.”*
- 20.7 Naar aanleiding van het hiervoor genoemde Witboek lanceert de EU in 2013 de EU Klimaatadaptatiestrategie. Deze wordt na een evaluatie in 2017 herzien in 2021. In de herziene EU Klimaatadaptatiestrategie wordt vastgesteld: “The importance of adaptation is increasingly recognised globally – but multiple reports highlight the lack of preparedness”.¹⁷⁶

¹⁷³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020), *Klimaatplan 2021-2030*.

¹⁷⁴ Witboek - Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader, SEC(2009) 386, SEC(2009) 387, SEC(2009) 388.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34534, nr. 3, p. 21.

¹⁷⁶ Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change, 24 februari 2021, COM(2021) 82 final.

Het belang van het tijdig treffen van adequate maatregelen wordt onderstreept, zeker waar het gaat om zogeheten ‘no regret’ maatregelen die in alle gevallen zinvol zijn. Dit zijn kosteneffectieve duurzame maatregelen die bijdragen aan de kwaliteit van leven.

- 20.8 Caribisch Nederland is dus telkens uitgezonderd van de werking van relevante internationale klimaatwetgeving. Niets wijst erop dat de Staat stappen zet om het VN-Klimaatverdrag (en/of andere verdragen) ook op Caribisch Nederland van toepassing te laten zijn.
- 20.9 Integendeel: de Staat weigert uitdrukkelijk die stappen te zetten. In antwoord op de vraag of de minister uitsluiting van de Caribische gebieden van de verschillende klimaatverdragen terecht acht, antwoordt hij simpelweg “Ja”.¹⁷⁷ Daartoe voert hij aan dat deze wet- en regelgeving betrekking zou hebben op ‘de Nederlandse situatie binnen de Europese context’. Het kabinet zou bekijken “*hoe [vanuit het principe van ‘comply or explain’] maatwerkmaatregelen op het gebied van klimaat en energie kunnen worden getroffen in Caribisch Nederland*”. Tot op heden zijn er echter nog maar beperkte ‘maatwerkmaatregelen op het gebied van klimaat en energie’ getroffen in Caribisch Nederland.¹⁷⁸
- 20.10 De uitsluiting van de werking van deze internationale wetgeving voor Caribisch Nederland heeft ook gevolgen waar het gaat om de internationale verslaglegging over en verantwoording voor de klimaatmaatregelen die de Staat neemt. Zo is de Staat al sinds ten minste 1992 bezig met het treffen van adaptatiemaatregelen voor ‘Nederland’ (waarmee telkens wordt bedoeld: Europees Nederland). De Staat rapporteert sinds 1992 aan UNFCCC elke vier jaar over zijn mitigatie- en adaptatiemaatregelen (ook binnen de EU-context wordt hierover regelmatig gerapporteerd). In de laatste versie van deze zogeheten ‘National Communication’ zet de Staat in detail uiteen wat hij sinds in elk geval sinds 2006 heeft gedaan op dit vlak (**Productie 42** – relevante delen uit de 2022 National Communication van de Staat). Hieronder valt het starten van een landelijk onderzoeksprogramma op het gebied van adaptatie en landelijke adaptatiestrategieën. Ook valt de verslaglegging, verantwoording, en doorlichting van beleid door externe partijen hieronder.
- 20.11 Daarbij geldt telkens dat (het huidige) Caribisch Nederland op geen enkele wijze wordt meegenomen in deze maatregelen. In de National Communication is Bonaire alleen genoemd in de context van de ‘Government structure’ van de Staat, maar wordt daarna verder genegeerd. De Staat motiveert dit als volgt: “Under the UNFCCC (Convention and KP), reporting is required only for the European part of the Kingdom, hereinafter referred to as the Netherlands”. Deze definitie maakt het probleem pijnlijk duidelijk: de Staat ziet alleen Europees Nederland als ‘Nederland’.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2021-22, 2975, p. 4.

¹⁷⁸ Dossier Koninkrijksrelaties 28 oktober 2021, ‘Kabinet: Klimaatmaatregelen Caribisch Nederland vereisen maatwerk’.

21. Woo-stukken: achtergronden bij gebrek aan actie Staat

21.1 Uit stukken die Greenpeace via Woo-verzoeken heeft verkregen bij verschillende ministeries blijkt dat klimaatverandering op Bonaire en mogelijke maatregelen daartegen wel onderwerp van gesprek zijn geweest binnen deze ministeries, maar dat er vrijwel geen concrete actie is genomen. Dit zullen de eisers hierna in meer detail toelichten.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

21.2 Naar aanleiding van een werkbezoek aan de BES-eilanden in 2019 vraagt de Minister van IenW aan haar ambtenaren wat er zoal gebeurt vanuit de Staat op het gebied van klimaatadaptatie in Caribisch Nederland. In een Nota ter informatie uit april 2019 (**Productie 43**) bevestigen de ambtenaren dat in Europees Nederland relevante regelingen en programma's als de Waterwet, het deltaprogramma waaronder het deltaplan Ruimtelijke Adaptatie en het kennisprogramma Zeespiegelstijging niet gelden voor de BES-eilanden. De complete stand van activiteiten ten aanzien van adaptatie in Caribisch Nederland lijkt op dat moment te zijn (i) een in 2016 uitgevoerde quickscan naar overstromingsrisico's en (ii) 'aandacht' voor de BES-eilanden in de klimaatscenario's voor 2021 van het KNMI.

21.3 Vervolgens wordt er benoemd dat er legio opties zijn om Caribisch Nederland te ondersteunen. Zo wordt verwezen naar het uitbreiden van het kennisprogramma Zeespiegelstijging met de BES-eilanden, de noodzaak om voor elk eiland een specifiek risicoprofiel op te stellen (onder verwijzing naar AR5) en mogelijke ondersteuning vanuit departementen, Rijkswaterstaat of KNMI op het vlak van klimaatadaptatie.

21.4 Na het werkbezoek e-mailt een ambtenaar van IenW in oktober 2019 aan een groep collega's met de vraag wat er in een nog op te stellen Kamerbrief van de minister kan worden gezegd over de BES-eilanden en zeespiegelstijging ('zss', **Productie 44**). Daarop wordt geantwoord dat onduidelijk is wat de Staat kan doen ten aanzien van adaptatie op de BES-eilanden en gesteld:

“Klimaatadaptatie is een mainstream opgave waar de eilanden allemaal zelf voor verantwoordelijk zijn (...) Wat er nu in de Kamerbrief moet? Ik weet het niet? Is maar de vraag wie zich op dit moment aan wat wil committeren. Misschien is er een passage toe te voegen dat er vanuit Nederland bereidheid [is] om desgevraagd kennis en ervaring m.b.t klimaatadaptatie in Nederland te delen met [de BES-eilanden].”

21.5 In januari 2021 e-mailt een medewerker van het Nederlandse kennisinstituut Deltares het ministerie van IenW (**Productie 45**). De medewerker schrijft dat hij met iemand met wie hij aan het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie werkt een gesprek had “over wat ‘wij’ vanuit Nederland eigenlijk doen, aan ondersteuning bieden, aan water en klimaatadaptatie op de Caribische eilanden”. De suggestie is om het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie op aangepaste wijze in te voeren in Caribisch Nederland, en daarover vindt in februari 2021 een gesprek plaats. Voorafgaand aan dat gesprek schetst een ambtenaar van IenW de context voor dit gesprek in een annotatie (**Productie 46**).

- 21.6 Deze notitie begint met de constatering dat de BES-eilanden kwetsbaar zijn als ‘SIDS in ons eigen Koninkrijk en land’, maar dat er sprake is van “bestuurlijk en financieel getouwtrek zowel in lenW als interdepartementaal als met de eilanden”. De minister van lenW stelt zich waar het om de BES-eilanden gaat “behoorlijk kritisch op t.a.v. inmenging in de eilanden”. De conclusie is dan ook: “Vooralsnog wordt terughoudendheid geadviseerd voor de rol vanuit lenW”.
- 21.7 Eind 2021 ontstaat het idee voor een ‘Klimaattafel Bonaire’, waarbij het adviesbureau ADCaribbean betrokken is (**Productie 47**). Dit bureau produceert een concept notitie voor de Klimaattafel op 16 november 2021 (**Productie 48**) over mitigatie en adaptatie op Bonaire. Over mitigatie staat in de notitie:
- “Er is geen sprake van regie, ook al omdat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat stelt ‘de BES-eilanden er niet bij te kunnen hebben’ en van de coördinerende rol van BZK vooralsnog weinig terechtkomt.*
- Daarbij speelt ook nog eens dat de openbare lichamen niet delen in de 6,8 miljard euro die het kabinet extra uittrekt voor klimaatmaatregelen om het simpele feit [dat] de Klimaatdoelen niet voor Caribisch Nederland gelden.”*
- 21.8 Over adaptatie wordt opgemerkt dat deze discussie voor Bonaire nog grotendeels niet op de agenda staat, “terwijl de dreiging serieus is”. Er wordt geadviseerd om initiatief te nemen zodat “Bonaire niet wordt vergeten bij nationale klimaat/verduurzamingsdoelen en fondsen die daarvoor beschikbaar worden gesteld”.
- 21.9 Het nemen van concrete acties blijft echter grotendeels uit. In interne stukken van het Ministerie van lenW over de uitwerking van het regeerakkoord van Rutte-IV in januari 2022 wordt gesproken over actie van lenW op het vlak van adaptatie op Bonaire, in het bijzonder door het Directoraat-Generaal Water en Bodem (“**DGWB**”) en Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en Bestuur (“**WKB**”):
- “Vooral Bonaire is gevoelig voor weersextremen (lage ligging + veel afstroming bij hevige regenval). Steeds vaker komt de roep (vanuit Bonaire, BZK, andere delen van lenW) om ook ‘iets’ aan klimaatadaptatie te doen. Dit is geen onderdeel van voorliggende inbreng en discussie, maar vraag op ander moment wel besluitvorming van DWGB hoe hiermee om te gaan en door wie dan. DGWB doet hier op het moment niets aan. WKB heeft aangegeven hier momenteel geen capaciteit voor te hebben.” (**Productie 49**)*
- 21.10 Dit terwijl in een stuk uit diezelfde tijd over de inzet van een ander team binnen lenW (KAWI) wordt benadrukt dat Caribisch Nederland “een nationale verantwoordelijkheid [betreft] als het gaat om beleid rondom klimaatadaptatie en water in Caribisch Nederland”, welke verantwoordelijkheid is belegd bij WKB (**Productie 50**). De minister van lenW is onder meer systeem- en eindverantwoordelijk voor betrouwbaar, toegankelijk en betaalbaar drinkwater op de BES-eilanden (**Productie 51**).

- 21.11 In februari 2022 wordt vanuit de Staat incidenteel 35 miljoen euro beschikbaar gemaakt voor de uitvoering van het Nationaal Milieu en Beleidsplan, waar ook een verzoek was ingediend voor maatregelen in het licht van klimaatadaptatie. Echter, “klimaatadaptatie valt niet 1-op-1 onder de doelstellingen van het NMBP”, zo blijkt uit een update over dit onderwerp binnen DWGB (**Productie 52**). Mede daardoor blijft het bij een eenmalige investering van 350.000 euro voor stresstesten in het kader van adaptatie.
- 21.12 Uit het voorgaande blijkt dat het ministerie van IenW zich terughoudend opstelt op dit thema en uiteindelijk weinig concrete acties onderneemt. Naar aanleiding van Kamervragen in maart 2022 wordt in een presentatie van IenW geconstateerd dat telkens de vraag opkomt: waarom zijn fondsen en initiatieven voor Europees Nederland niet van toepassing in Caribisch Nederland? Daarop wordt door de ambtenaren kortweg geconstateerd: “Vooralsnog beperkt beleid/inzet op. Wens is er vanuit Bonaire wel” (**Productie 53**).
- 21.13 In een presentatie van IenW uit april 2022 getiteld “IenW’s inzet in Caribisch Nederland voor de komende kabinetsperiode” wordt heel helder duidelijk dat er structurele problemen zijn bij het uitoefenen van de verantwoordelijkheden van IenW ten aanzien van Bonaire (**Productie 54**). Op de slides van de PowerPoint presentatie is onder meer te lezen:
- “IenW is op dit moment op minimaal 20 beleidsterreinen actief. Op tal van die beleidsterrein[en] zijn de zaken niet op orde. Dit komt ten eerste door een tekort aan middelen. Het BES fonds (gemeentefonds voor deze eilanden) dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken (DG Koninkrijksrelaties) moet worden geregeld, is al jaren ontoereikend. Om die reden richten de eilanden zich sinds 2010 tot de departementen voor (financiële) ondersteuning. De laatste jaren (ten tweede) ervaren wij vooral dat de uitvoeringskracht en de bestuurskracht van de openbare lichamen van de eilanden te kort schiet en dus mede de oorzaak is van het niet functioneren van de systemen.”
 - “De minister van IenW is (systeem)verantwoordelijk voor de IenW beleidsterreinen; zowel in Europees Nederland als ook in Caribisch Nederland. De systeemverantwoordelijkheid gaat over de werking van het **gehele** systeem (...) Feit is dat de staat van de vitale infrastructuur en het milieubeleid structureel niet op orde zijn en de minister kan besluiten omdat hij voor de IenW doelstelling van veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid staat, te intervensiëren.”
 - “De basis infrastructuur en het milieubeleid op de BES eilanden is op **verschillende** IenW beleidsterreinen **onvoldoende op orde**.”
 - “De klimaatscenario’s – die noodzakelijk zijn om adequate stresstesten te doen zijn voor Caribisch Nederland minder gedetailleerd dan voor EUR NL, waardoor de eilanden onvoldoende in staat zijn om de meeste effectieve maatregelen te identificeren, ontwerpen en uit te voeren.”
 - “Op vrijwel alle milieu beleidsterreinen geldt dat de minimaal gewenste voortgang ontbeert.”

- “Voor lenW betreffen de werkzaamheden rondom de BES eilanden vaak taken die niet passen in de huidige organisatiestructuur. Ten eerste omdat het veelal gedelegeerde taken [zijn] en ten tweede omdat de stand van infrastructuur op de eilanden achterloopt cq zeer afwijkt van wat in EurNL actueel is.”
- “Er is sprake van systeemverantwoordelijkheid (...) Ter illustratie geven wij u 3 voorbeelden (...) Klimaatadaptatie. In Nederland hebben de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid t.a.v. klimaatadaptatie. De eilanden hebben echter niet de expertise om met dit thema om te gaan, waardoor er onvoldoende zicht is op klimaatrisico's en er geen of onvoldoende maatregelen worden getroffen om deze risico's te verkleinen.”

21.14 De eisers onderstrepen dat dit een analyse is vanuit lenW zélf. Uit dit recente stuk blijkt dat de Staat weet dat de huidige situatie ernstig tekortschiet (zeker vergeleken met Europees Nederland), en dat hulp van de Staat essentieel is om tot gedegen klimaatadaptatie te kunnen komen op Bonaire (en dat de Staat daartoe ook gehouden is).

21.15 Dit wordt nog verder onderstreept door een nota van lenW uit mei 2022, naar aanleiding van Kamervragen die door de Kamerleden Van Raan (SP) en Simons (BIJ1) waren gesteld (**Productie 55**). Daaruit blijkt voor het eerst:

“In het najaar 2021 heeft het Openbaar lichaam Bonaire (OLB) lenW benaderd om een klimaattafel op te zetten. Hierop is lenW niet ingegaan.”

21.16 Het hiervoor besproken voorstel voor een klimaattafel is dus eind 2021 door lenW in de prullenbak gegooid. Daarbij komt dat lenW constateert dat er weliswaar via het NMBP enige middelen beschikbaar zijn gesteld voor klimaatadaptatie, maar: “De beschikbare middelen zijn echter onvoldoende om een afdoende onderzoek naar de klimaatstrategie uit te voeren”. In een bijlage bij deze nota wordt de stand van zaken besproken ten aanzien van klimaatadaptatie op Bonaire:

- “De BES-eilanden zijn tot op heden zelf nog niet tot een concreet klimaatactieplan gekomen. Gebrek aan kennis, capaciteit en financiën op de eilanden liggen hier aan ten grondslag.”
- “In de Nationale Klimaatadaptatiestrategie wordt de mogelijkheid genoemd dat het Rijk ondersteuning biedt aan Caribisch Nederland, maar hier is tot nu toe geen invulling aan gegeven.”
- “Voor wat betreft de waterveiligheid is er een globaal beeld dat volgt uit een quickscan ‘waterveiligheid Caribisch Nederland’ [uit 2016] (...) Bij het opstellen zijn er door het bureau diverse aannames gedaan vanwege het ontbreken van voldoende, betrouwbare en langjarige (meet)gegevens.”
- “Momenteel werkt KNMI aan ‘licht-klimaatscenario's’ voor Caribisch Nederland, die eind 2023 gepubliceerd zullen worden.”

- 21.17 Een van de documenten geeft ook een ‘historische verklaring’ voor het ontbreken van wettelijke bescherming tegen overstromingen, namelijk omdat een watersnood nog moet plaatsvinden (**Productie 56**):

“De BES eilanden hebben de afgelopen eeuw niet te kampen gehad met watersnoodrampen. De ligging boven de zeespiegel en daardoor het ontbreken van (diepe) polders is hiervoor een belangrijke geografische verklaring. Hierdoor was er ook geen aanleiding om maatregelen te nemen en daarover bij wet vast te leggen”.

- 21.18 Het totaalbeeld stemt dus niet vrolijk: de Staat weet dat Bonaire in de problemen zit en deze zelf niet kan oplossen, weet ook dat er mogelijkheden zijn om te helpen maar maakt daar geen gebruik van en laat slechts zeer beperkt onderzoek doen, wetende dat er significante beperkingen zijn voor de betrouwbaarheid van deze onderzoeken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)

- 21.19 Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft een coördinerende taak ten aanzien van Caribisch Nederland. Uit interne stukken van BZK uit 2016 blijkt dat op dat moment al een gesprek loopt over de positionering van BZK ten opzichte van Caribisch Nederland (**Productie 57**). In een notitie staat dat, voor zover niet een ander ministerie verantwoordelijk is voor de taken op Caribisch Nederland, BZK hulp zou moeten bieden aan het openbaar lichaam:

“Het deel van de taken dat is belegd bij het openbaar lichaam daarvan kun je zeggen dat we daar wel een rol in zouden moeten spelen: hebben de eilanden voldoende middelen om dit uit te voeren, kan het bestuur het aan, etc”

- 21.20 Tegelijkertijd lijkt er weinig terecht te komen van deze assistentie. In een interne notitie uit 2019 van BZK wordt de staatssecretaris van BZK geadviseerd om moties die ertoe zouden strekken om de effecten van klimaatverandering op de BES-eilanden beter in beeld te brengen af te raden (**Productie 58**).
- 21.21 In een nota uit mei 2022 wordt verder bevestigd dat Caribisch Nederland uitgesloten is van vrijwel alle programma’s op grond waarvan geldstromen beschikbaar zijn voor de aanpak van klimaatadaptatie (bijvoorbeeld het Deltaprogramma, Waterprogramma, Nationaal Waterplan, de NAS, Bestuursakkoord Klimaatadaptatie – zie **Productie 59**).
- 21.22 De mogelijkheid wordt genoemd dat het Rijk met ‘maatwerk-maatregelen’ zou kunnen komen, bijvoorbeeld via de mogelijkheden die het NAS biedt. Deze maatregelen zijn echter tot op heden voor zover bekend niet genomen.
- 21.23 Verder blijkt uit dit stuk dat er slechts beperkte middelen [zijn] vrijgemaakt voor het uitwerken van klimaatscenario’s voor Caribisch Nederland”. De informatie die het KNMI in 2021 heeft gepubliceerd over klimaatverandering op Bonaire wordt betiteld als “summier” en er wordt onderstreept dat “hiervoor geen middelen beschikbaar zijn”. De kosten voor verder onderzoek door het KNMI naar klimaatverandering op Bonaire worden te hoog geacht.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

- 21.24 In 2021 schrijven het WNF en de Dutch Caribbean Nature Alliance (“DCNA”) de Kamercommissie LNV aan. Zij uiten zorgen over de gevolgen van klimaatverandering en tekenen aan dat “het ontbreekt aan een strategie om hier mee om te gaan” (**Productie 60**). WNF en DNCA signaleren dat er een “blinde vlek” bestaat bij LNV. Zij roepen de Kamercommissie daarom op om er bij de minister op aan te dringen om (i) een strategie voor een klimaatbestendige toekomst te ontwikkelen voor Caribisch Nederland, en (ii) regelingen gericht op klimaatadaptatie en biodiversiteitsbescherming ook voor Caribisch Nederland open te stellen.
- 21.25 Echter, uit niets blijkt dat deze oproep tot het (begin van) ontwikkelen van een strategie op klimaatadaptatie heeft geleid.

22. Klimaattafel: advies Ed Nijpels mei 2023 en reactie Staat november 2023

- 22.1 Op 23 november 2022 is, in opdracht van de minister voor Klimaat en Energie en op verzoek van het Bestuurscollege van Bonaire, Ed Nijpels aangesteld als kwartiermaker voor een ‘Klimaattafel Bonaire’ (hierna: de “**klimaattafel**”). Op 8 mei 2023 heeft Nijpels zijn advies opgesteld, getiteld “Het is nooit te laat” (productie 6). In de inleiding benoemt Nijpels het hoofddoel van dit advies als “het formuleren van een scherpe agenda en een voorstel voor de organisatie van de klimaattafel op Bonaire”.
- 22.2 Nijpels constateert dat Bonaire “een opgave op adaptatie” heeft, en dat klimaatadaptatie voor Bonaire “net zoals voor Europees Nederland van groot belang” is. Hij constateert dat er een groot gat zit tussen de maatregelen die er voor Europees en Caribisch Nederland gelden (productie 6, p. 5) en concludeert dat “meer kennis, expertise en actie” nodig is op het gebied van adaptatie (en mitigatie, hoewel hij dit uitsluitend in de sleutel zet van reductie van uitstoot op Bonaire).
- 22.3 Daarbij bevestigt hij dat de zorgen van de commissie-Spies nog steeds actueel zijn (willekeur in regelgeving; het gevoel van twee werelden). Verder betitelt hij als ‘essentieel’ de conclusies van een interdepartementaal beleidsonderzoek uit 2019 waaruit onder meer volgt dat een “integrale rijksbrede visie op het beleid van Caribisch Nederland ontbreekt”, “samenwerkingsverbanden informeel van aard zijn met een vrijblijvend karakter”, “de taakverdeling uit 2010 tussen het Rijk en de eilanden diffuus is” en “onvoldoende aandacht is voor de lokale Caribische context [op de BES-eilanden]” (productie 6, p. 8).
- 22.4 Deze bevindingen vormen een bevestiging van wat hiervoor is uiteengezet en onderstrepen de urgente noodzaak tot actie.
- 22.5 In hoofdstuk D van het advies (productie 6, p. 10), onder de noemer ‘Algemene bevindingen’, deelt Nijpels vervolgens een aantal observaties. Daarin levert hij felle kritiek op (onder meer) het handelen van de Staat tot nu toe.

- 22.6 Hij opent met de constatering: “Een andere aanpak is nodig”, en spoort de Staat als volgt aan: “Het kabinet dient beleid op maat te maken, passend bij de Caribische context”. Daarna concludeert hij: “De stoet van niet of deels uitgevoerde beleidsvoornemens aan beide kanten heeft indrukwekkende vormen aangenomen”.
- 22.7 Voor het opstellen en uitvoeren van effectief klimaatbeleid acht Nijpels verder nodig dat de openbare lichamen voldoende financiële middelen, bestuurskracht en deskundige ambtenaren ter beschikking krijgen. Ook is het ‘essentieel’ dat de achterstanden in het fysieke en sociale domein worden weggewerkt (onder verwijzing naar een rapport van de Raad van State uit 2019). Daarbij geldt onder meer dat Nijpels vindt dat het Rijk “verzaakt” heeft een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma op te stellen (het Rijk is daar pas nu ‘mee bezig’).
- 22.8 In de daaropvolgende hoofdstukken constateert Nijpels dat er “kennislacunes” zijn en “beleidslacunes” (productie 6, hoofdstukken E en F). Hij constateert: “Er is nog beperkte beleidsmatige en wetenschappelijke kennis over en ervaring met de impact van klimaatverandering en ongelijkheden voor klimaatadaptatie toegespitst op de Bonairiaanse context” (productie 6, p. 18). In de voetnoot bij deze zin merkt Nijpels op: “Het eerste grote onderzoek werd gedaan door de VU/IVM in opdracht van Greenpeace”.
- 22.9 In de laatste hoofdstukken stelt Nijpels een bepaalde opzet voor ‘klimaattafels mitigatie en adaptatie’ voor. Daarbij stelt hij als doel: “Klimaatakkoord Bonaire voor 1 januari 2024 voorbereid” (productie 6, p. 22).
- 22.10 In de laatste paragrafen merkt Nijpels op dat hij bij de mensen die hij sprak voor zijn advies “grote bereidheid” heeft getroffen om iets te doen, maar dat tegelijkertijd “de personele en financiële mogelijkheden en de kennis daarvoor grotendeels ontbreken”. Hij spoort het Rijk dan ook om niet mis te verstane wijze aan om “op een bijzondere wijze zijn verantwoordelijkheid” te nemen.
- 22.11 Meer dan een half jaar later, op 7 november 2023, reageert het (inmiddels demissionaire) kabinet op het advies van Nijpels (productie 7). Het kabinet bevestigt daarin de ernst van de dreiging van klimaatverandering voor de BES-eilanden en zegt toe 1 miljoen euro te investeren in lokale ondersteuning, participatie, kennisontwikkeling en informatievoorziening. Er zou verder voor Bonaire ‘in 2024’ een klimaatplan moeten liggen, waarbij ‘aandacht voor de randvoorwaarden in de uitvoering’ in het vooruitzicht wordt gesteld.
- 22.12 De eisers beschouwen dit als een kleine stap in de goede richting. Tegelijkertijd blijkt uit eerdere ervaringen (zoals ook Nijpels al vaststelde) dat op zichzelf positief klinkende beleidsvoornemens vaak stranden in de fase van de uitvoering. Bovendien zijn er fundamentele problemen met deze reactie.
- 22.13 De eisers stellen daarbij voorop dat de Staat zich op het standpunt lijkt te stellen dat Bonaire met minder adaptatiemaatregelen toekan dat Europees Nederland. Zoals hiervoor toegelicht zou echter ten minste een gelijk niveau aan adaptatiebeleid gerechtvaardigd zijn. De Staat beschouwt niet hoe de ongelijkheid kan worden gecorrigeerd, en erkent bovendien niet dat

er sprake is van een grote achterstand in adaptatiebeleid op Bonaire ten opzichte van Europees Nederland, laat staan dat de grondrechten van de inwoners van Bonaire daarbij in het geding zijn. Uit het NUPKA – van november 2023 – blijkt nog eens het gapende gat in bescherming tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland.

- 22.14 Bovendien is er een forse adder onder het gras. Het kabinet merkt namelijk op: “[b]esluitvorming over de nieuwe klimaatplannen (en de extra middelen) voor Caribisch Nederland zal naar verwachting plaatsvinden door een volgend kabinet.” Het spreekt voor zich dat zonder financiering elk adaptatiebeleid een dode letter zal zijn, en daarover is momenteel dus geen zekerheid.
- 22.15 Ook is het opmerkelijk dat de Staat in het geheel niet reageert op de algemenere bevindingen van Nijpels, die volgens de eisers van belang zijn om onder ogen te zien. Het negeren van de door Nijpels specifiek aangekaarte structurele problemen draagt een groot risico in zich dat deze structurele problemen zich ook weer in het kader van adaptatiebeleid zullen manifesteren.
- 22.16 De Staat neemt zo volgens de eisers onvoldoende verantwoordelijkheid, en miskent de omvang van het probleem. Verder is het voor de eisers niet duidelijk hoe de klimaattafel nu zijn beslag zal vinden (en hoe participatie van de inwoners van Bonaire gegarandeerd wordt) en of er überhaupt een adaptatieplan tot stand zal komen. Daar zijn in elk geval geen garanties voor, alleen een algemeen geformuleerd voornemen. Bovendien, als dit plan al tot stand zou komen is het op zijn minst onzeker dat er enige (althans voldoende) financiering voor beschikbaar zal zijn. De eisers missen ook een onderzoeksagenda (ondanks de zeer concrete suggesties van het IVM) en een analyse van maatregelen die nú al in gang gezet zouden kunnen worden binnen de bestaande bevoegdheden. Vrijwel alle actie lijkt op de lange baan geschoven te worden. Al met al staan de eisers op het moment van dagvaarden sceptisch tegenover deze nog vrij abstracte beleidsvoornemens.

23. Conclusie adaptatie feiten

- 23.1 Met de kabinetsreactie op het advies van Nijpels heeft de Staat een stap gemaakt in de richting van adaptatiebeleid voor Bonaire. Tegelijkertijd heeft de Staat niet erkend dat er een grote achterstand is in het adaptatiebeleid voor de BES-eilanden ten opzichte van Europees Nederland en dat dit ook een schending van grondrechten van de inwoners van Bonaire oplevert. De grondrechten van de inwoners van Bonaire krijgen geen (althans veel te weinig) aandacht in de kabinetsreactie en ook in de reactie van de Staat op de sommatiebrief.
- 23.2 De eisers missen bovendien het benodigde gevoel van urgentie. Uit het rapport van Nijpels blijkt dat hij voorzag dat er op 1 januari 2024 een klimaatakkoord zou moeten liggen. Een klimaatakkoord is echter ver uit zicht. Er is op het moment van dagvaarden zelfs nog geen duidelijkheid over wie de voorzitter van de klimaattafel zal zijn (een belangrijke voorwaarde voor alle vervolgacties, er is momenteel alleen een waarnemend tijdelijk voorzitter aangesteld). Bovendien zijn verdere besluiten over de maatregelen en de financiering van

eventuele plannen opgedragen aan een volgend kabinet, dat op het moment van dagvaarden nog (ver) uit zicht is.

- 23.3 Daarmee hebben de eisers nauwelijks garanties dat de grote achterstand ten aanzien van klimaatmaatregelen op Bonaire tijdig zal worden ingelopen, noch dat de passende maatregelen zullen worden genomen, noch dat daarvoor de benodigde fondsen beschikbaar gesteld zullen worden. Ook is nog niet duidelijk hoe de Staat de participatie van de inwoners van Bonaire wil verzekeren. Bonaire had nooit in deze positie mogen komen.
- 23.4 Bij dit alles speelt mee dat de Staat niet heeft gereageerd op de meer fundamentele kritiek van Nijpels die de eisers al eerder hebben gesignaleerd en die belangrijke randvoorwaarden zijn voor een effectief klimaatbeleid. Eisers verwijzen in dit verband uitdrukkelijk naar de bevindingen van Nijpels in par. C en D van zijn advies (productie 6), waarin hij structurele problemen aanwijst die gelden voor Bonaire en de verhouding van de Staat tot Bonaire. Het is een realiteit dat deze uitdagingen bestaan en door hier niet op te reageren of (kenbaar) aandacht aan te besteden vrezen de eisers dat ook het inmiddels aangekondigde beleid weer zal stranden in goede bedoelingen.
- 23.5 Daarnaast gaat de kabinetsreactie (in navolging op het advies van Nijpels) alleen in op mitigatie op Bonaire. Hoewel inwoners van Bonaire hun energievoorziening ook graag zien verduurzamen, vormt dit maar een zeer beperkt deel van alles wat de Staat kan doen om klimaatverandering te voorkomen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de Staat haar 'fair share' levert in de wereldwijde opgave om de opwarming te beperken tot onder de 1.5°C.
- 23.6 Zelfs als de Staat de aangekondigde (maar nog niet vastgestelde) toekomstige maatregelen zou verwezenlijken - wat allesbehalve zeker is - treft zij onvoldoende tijdige, passende en adequate maatregelen om de inwoners van Bonaire beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Feiten V – Verdeling van de klimaatinspanning – 'Fair Share'

24. Verdragen, internationale afspraken en beleidsvoornemens

- 24.1 In de vorige hoofdstukken is uiteengezet dat klimaatverandering nu al ernstige gevolgen heeft voor de huidige en toekomstige bevolking van Bonaire. Deze gevolgen zullen in ernst toenemen naarmate het nog warmer wordt, waarbij het risico toeneemt dat 'tipping points' in het klimaatsysteem worden overschreden. Dat zal niet alleen voor de bevolking van Bonaire, maar ook voor de inwoners van Europees Nederland onomkeerbare gevolgen hebben voor hun leven, gezondheid en economische positie.
- 24.2 De ernst van de situatie is door de Nederlandse politiek en in internationaal verband al decennia onderkend en Nederland onderschrijft de doelstelling de opwarming te beperken tot maximaal 1.5°C. Nederland onderschrijft ook het door het IPCC berekende mondiale reductiepad dat nodig is om die doelstelling te halen, waarbij de mondiale uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 43% moet zijn teruggebracht ten opzichte van 2019, in lijn met

IPCC scenario SSP1-1.9, dat uitgaat van een 50% kans de opwarming op de lange termijn te beperken tot 1.5°C.

- 24.3 De eisers zullen in de volgende paragrafen ingaan op de afspraken die in internationaal en nationaal verband zijn genomen om deze doelstelling te halen. Uit die afspraken en de interpretatie en toepassing daarvan binnen de klimaatwetenschap, komt een duidelijke consensus naar voren over hoe de klimaatinspanning over de landen verdeeld moet worden. Kort gezegd is die consensus dat de landen die in het verleden relatief veel hebben uitgestoten en daarvan ook economisch hebben geprofiteerd, nu ook de zwaarste lasten moeten dragen. Eisers zullen vervolgens laten zien dat Nederland met het huidige klimaatbeleid ernstig tekort schiet in het aandeel dat Nederland op basis van die afspraken dient te leveren aan het beperken van de mondiale opwarming van onze aarde tot onder de 1.5°C.

VN-Klimaatverdrag

- 24.4 In 1992 werd tijdens de “Earth Summit” in Rio de Janeiro onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties de United Nations Framework Convention on Climate Change, afgekort UNFCCC (hierna: “**het VN-Klimaatverdrag**”) gesloten. Het VN-Klimaatverdrag is een raamverdrag waarin een kader van beginselen en uitgangspunten te vinden is dat nader ingevuld is en zal worden door andere verdragen.
- 24.5 Uit artikel 2 VN-Klimaatverdrag volgt dat het doel van dit verdrag is om de concentratie van broeikasgassen tijdig te stabiliseren op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen.
- 24.6 Het VN-Klimaatverdrag verplicht de partijen bij hun inspanningen om die doelstelling te bereiken een aantal beginselen in acht te nemen. De beginselen die een centrale rol spelen in zowel het VN-Klimaatverdrag als deze procedure zijn de beginselen van “equity” en “common but differentiated responsibilities” (‘**CBDR**’). Deze beginselen verplichten de lidstaten om de omvang van hun inspanningen af te stemmen op hun verschillende verantwoordelijkheden en mogelijkheden:
- “De Partijen dienen het klimaatsysteem te beschermen ten behoeve van huidige en toekomstige generaties, op basis van billijkheid en in overeenstemming met hun gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden. Partijen die ontwikkelde landen zijn, dienen derhalve het voortouw te nemen bij de bestrijding van klimaatverandering en de nadelige gevolgen daarvan.”*
- 24.7 Hieruit volgt dat het ene land niet hetzelfde hoeft te doen in het bereiken van de doelstelling als het andere land, zoals ook duidelijk door de volgende overweging uit de preambule wordt bevestigd:

“Vaststellende dat het grootste deel van de emissies van broeikasgassen over de gehele wereld, zowel in het verleden als in het heden, afkomstig is uit ontwikkelde landen, dat in ontwikkelingslanden de emissies per hoofd van de bevolking nog betrekkelijk gering zijn en dat het deel van de totale emissies dat afkomstig is uit

ontwikkelingslanden zal toenemen naarmate wordt voorzien in hun behoeften van sociale aard en op het gebied van de ontwikkeling.”

en

“Beseffende dat de mondiale aard van klimaatverandering de breedst mogelijke samenwerking tussen alle landen vergt, alsmede hun deelneming in een doeltreffend en passend internationaal optreden, in overeenstemming met hun gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden en hun sociale en economische omstandigheden.”

De eisers komen op de concrete uitwerking van deze beginselen verderop in deze dagvaarding nader terug.

- 24.8 Het VN-Klimaatverdrag maakt verder onderscheid tussen zogeheten Bijlage I, Bijlage II en niet-Bijlage I landen. Bijlage I landen, opgenomen in bijlage I bij het VN-Klimaatverdrag, zijn bepaalde geïndustrialiseerde landen die afspraken hebben gemaakt om de groei van hun uitstoot te verminderen. Concreet rustte op Bijlage I landen de verplichting om het niveau van hun uitstoot in 2000 tot het niveau van 1990 terug te brengen. Deze landen hebben zich bovendien verplicht hun emissies jaarlijks aan het secretariaat van de UNFCCC te rapporteren, zodat hun naleving van de afspraken kan worden gemonitord. (artikel 4 lid 2(b) VN-Klimaatverdrag). Bijlage II landen, opgenomen in bijlage II bij het VN-Klimaatverdrag, zijn Bijlage I landen die financiële toezeggingen hebben gedaan aan ontwikkelingslanden ten behoeve van het voldoen aan hun verplichtingen onder het VN-Klimaatverdrag. Niet-Bijlage I landen zijn ontwikkelingslanden die geen concrete reductieverplichtingen zijn aangegaan en zich primair dienen toe te leggen op verduurzaming van hun economische groei en armoedebestrijding. Nederland is zowel een Bijlage I als een Bijlage II land.
- 24.9 Het VN-Klimaatverdrag introduceert ten slotte in artikel 7 lid 1 een zogenaamde Conference of the Parties (“**COP**”), waarbij alle partijen zijn aangesloten. De COP is het hoogste orgaan binnen het VN-Klimaatverdrag. Het ziet onder meer toe op de naleving van de afspraken door de partijen en de toepassing van het verdrag. De COP komt in beginsel jaarlijks bijeen (Artikel 7 lid 4 VN-Klimaatverdrag). Sinds 1992 heeft vrijwel ieder jaar een COP plaatsgevonden. De laatste COP was COP28, en werd tussen 30 november 2023 en 13 december 2023 gehouden in Dubai.

Parijs Akkoord

- 24.10 Tijdens COP21, gehouden van 30 november tot 12 december 2015 in Parijs, hebben de partijen het Klimaatakkoord van Parijs gesloten (hierna: het “**Parijs Akkoord**”, **Productie 61**). Het Parijs Akkoord is een verdere uitwerking van het VN-Klimaatverdrag. Met het Parijs Akkoord zijn de landen verdergaande en concrete verplichtingen aangegaan om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Zowel Nederland als de Europese Unie hebben het Parijs Akkoord ondertekend, waarbij Nederland overigens de BES-eilanden van de werking ervan heeft uitgesloten (zie hiervoor hoofdstuk 19).

- 24.11 In artikel 2 lid 1 (a) van het Parijs Akkoord is bepaald dat alle partijen bij dit akkoord de verplichting op zich nemen om:

“de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2°C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5°C, erkennende dat dit de risico's en de gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk zou beperken”

- 24.12 Op het oog lijkt het alsof artikel 2 lid 1 van het Parijs Akkoord een bandbreedte voor de temperatuurdoelstelling voorstelt (ruim onder 2 °C, liefst 1.5°C). Echter, kijkend naar de onzekerheidsmarges inherent aan reductiepaden voor de toekomstige uitstoot van broeikasgassen (de SSP's, zie hoofdstuk 8), dan is dit niet het geval. Dit volgt duidelijk uit tabel SPM.2 van IPCC AR6, werkgroep III, die hierbij als **Productie 62** in het geding wordt gebracht.¹⁷⁹ Het meest ambitieuze scenario SSP1-1.9 (C1) geeft na een beperkte 'overshoot' een 50% kans dat opwarming aan het einde van de eeuw beperkt wordt tot onder de 1.5°C en een 90% kans dat de opwarming onder de 2°C blijft. De kans dat de mondiale temperatuur tot 2100 helemaal niet boven de 1.5°C uitkomt is 38%. Dit past binnen bovenstaande definitie (artikel 2 lid 1 Parijs Akkoord) en bestaat uit één mondiaal reductiepad, waarbij de mondiale uitstoot in 2030 43% lager moet zijn dan in 2019. Het minder ambitieuze SSP1-2.6 scenario "Limit warming to 2°C >67%" (C3) geeft een 76% kans dat de opwarming aan het eind van deze eeuw onder de 2°C blijft, en nog maar 20% kans dat de mondiale opwarming onder de 1.5°C blijft.¹⁸⁰ Dit scenario wordt daarom gezien als niet meer in lijn met de verplichting uit artikel 2 lid 1 van het Parijs Akkoord om ruim onder de 2°C te blijven en te streven naar 1.5°C.^{181 182}
- 24.13 Het IPCC hanteert naast bovengenoemd scenario SSP1-1.9 een tweede scenario dat uitkomt op een gemiddelde temperatuurstijging van 1.5°C in 2100. Dit scenario, C2, is omschreven als 'return warming to 1.5°C after a high overshoot'¹⁸³ en leunt zwaar op de veronderstelling dat de wereld in de tweede helft van deze eeuw grootschalig zal inzetten op 'negatieve emissies' door het benutten van technieken en landgebruiksmethoden waarmee massaal CO₂ uit de lucht onttrokken zal worden. Op de korte en middellange termijn zijn de toegestane emissies binnen het C2 scenario veel hoger dan bij SSP1-1.9. C2 komt tot 23% minder broeikasgasuitstoot in 2030, ten opzichte van 43% bij scenario SSP1-1.9. Scenario C2 wordt bekritiseerd omdat het zeer zwaar leunt op onzekere toekomstige 'Carbon Dioxide Removal (CDR) technologie en daardoor onrealistisch is. Het IPCC onderschrijft dit in SR1.5:

¹⁷⁹ IPCC 2022, AR6, Working Group III, Mitigation of Climate Change, full report, tabel SPM.2, p. 18

¹⁸⁰ Ibid, p. 217.

¹⁸¹ Schleussner, CF., Ganti, G., Rogelj, J. *et al.* An emission pathway classification reflecting the Paris Agreement climate objectives. *Common Earth Environ* 3, 135 (2022).

¹⁸² OECD, Environment Working Papers nr. 222, Paris-consistent climate change mitigation scenarios: A framework for emissions pathway classification in line with global mitigation objectives, 26 September 2023.

¹⁸³ Ibid 217

“CDR deployed at scale is unproven, and reliance on such technology is a major risk in the ability to limit warming to 1.5°C.”¹⁸⁴

- 24.14 Ook de Hoge Raad is van oordeel dat de Staat niet teveel op het toekomstig vermogen tot negatieve emissies mag leunen:

*“Vast staat echter dat op dit moment geen technieken bestaan waarmee dit op voldoende grote schaal kan plaatsvinden. Op dit moment kunnen deze nieuwe scenario’s dan ook, zoals het hof in rov. 49 heeft geoordeeld, niet bij het beleid tot uitgangspunt worden genomen zonder daarmee onverantwoorde risico’s te nemen. Het wel nemen van zodanige risico’s zou in strijd komen met het voorzorgsbeginsel dat bij de toepassing van de art. 2 en 8 EVRM en art. 3 lid 3 VN Klimaatverdrag in acht moet worden genomen.”*¹⁸⁵

- 24.15 Zoals eerder gesteld zijn de IPCC scenario’s mondiale reductiepaden. Echter, het Parijs Akkoord zegt ook iets over de verdeling tussen landen. In het Parijs Akkoord nemen de beginselen van ‘equity’ en ‘CBDR’, die ook ten grondslag lagen aan het VN-Klimaatverdrag, een centrale rol in (artikel 2 lid 2 Parijs Akkoord):

“Deze Overeenkomst wordt geïmplementeerd op basis van billijkheid en het beginsel van gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden.”

- 24.16 De zinsnede ‘in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden’ is in het Parijs Akkoord geïntroduceerd als aanvulling op de beginselen van ‘equity’ en ‘CBDR’. Daarmee wordt benadrukt dat tot welke bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem een lidstaat gehouden kan worden afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van een lidstaat.

Nationally determined contributions (‘NDC’s’)

- 24.17 Om de overeengekomen doelen te bereiken zijn in het Parijs Akkoord informatieverplichtingen opgenomen die voor alle aangesloten landen gelden. Partijen hebben afgesproken dat zij om de vijf jaar, of zoveel vaker als ieder land dat wil, *nationally determined contributions* (NDC’s) dienen op te stellen (artikel 3 en 4 Parijs Akkoord). Deze dienen zo ambitieus mogelijk te zijn in hun bijdrage aan het wereldwijde antwoord op klimaatverandering (artikel 4.3/4.4):

“(4.3) Elke volgende nationaal bepaalde bijdrage van een Partij dient verder te gaan dan haar op dat tijdstip geldende nationaal bepaalde bijdrage en een zo hoog mogelijk ambitieniveau te weerspiegelen, waaruit de gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden blijken. (4.4) De Partijen die ontwikkelde landen zijn,

¹⁸⁴ IPCC SR1.5, Special Report: Global Warming of 1.5°C, 2018, p. 96.

¹⁸⁵ Hoge Raad, Urgenda Arrest, 20-12-2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 7.2.5.

dienen het voortouw te blijven nemen door zich te verplichten tot absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie.”

Partijen dienen verantwoording over de implementatie van hun NDC's af te leggen. De NDC's worden opgenomen in een openbaar register dat wordt bijgehouden door het secretariaat van de UNFCCC (artikel 4 lid 12 Parijs Akkoord).

- 24.18 In artikel 14 Parijs Akkoord is bepaald dat de COP regelmatig een algemene inventarisatie ('global stocktake') opmaakt van de stand van zaken over de uitvoering van het Parijs Akkoord. Het resultaat daarvan wordt gebruikt als basis om de NDC's te actualiseren en te versterken, en om de internationale samenwerking bij maatregelen over het klimaat te versterken. De eerste algemene inventarisatie is in december 2023 uitgevoerd tijdens de COP28 in Dubai en zal vervolgens iedere vijf jaar plaatsvinden.

Financieel compensatiemechanisme

- 24.19 Het is de landen onder het Parijs Akkoord toegestaan om – vrijwillig – samen te werken 'om een hoger ambitieniveau van hun mitigatie- en adaptatiemaatregelen mogelijk te maken en duurzame ontwikkeling en milieu-integriteit te bevorderen' (artikel 6 lid 1 Parijs Akkoord). Landen kunnen afspraken maken waarbij wordt gebruikgemaakt van internationaal overgedragen mitigatieresultaten naar nationaal bepaalde bijdragen (artikel 6 lid 2 Parijs Akkoord). Onder dit artikel 6 Parijs Akkoord kan een land zijn nationale bijdrage aan de klimaatinspanning vergroten door in andere landen mitigatiemaatregelen te treffen of te financieren. Emissiereducties die op die manier worden bewerkstelligd mogen echter niet zowel door het ontvangende land als door het financierende land worden gebruikt om aan te tonen dat zij hun nationaal bepaalde bijdragen hebben bereikt (artikel 6 lid 5 Parijs Akkoord).
- 24.20 Ontwikkelde landen hebben daarnaast de plicht om naast het realiseren van een zo hoog mogelijk ambitieniveau voor wat betreft reductie van broeikasgassen op eigen grondgebied, via financiering zowel mitigatie als adaptatie in ontwikkelingslanden mogelijk te maken (artikel 9):

“De Partijen die ontwikkelde landen zijn, blijven hun bestaande verplichtingen ingevolge het Verdrag nakomen en verstrekken derhalve financiële middelen voor zowel mitigatie als adaptatie, ter ondersteuning van Partijen die ontwikkelingslanden zijn.”

Samenwerkingsverbanden onder het Parijs Akkoord

- 24.21 Het Parijs Akkoord staat verder toe dat landen binnen een samenwerkingsverband tot een gezamenlijk klimaatbeleid komen. Artikel 4 vermeldt in de leden 16 – 18 hierover het volgende:

“16. Partijen, met inbegrip van regionale organisaties voor economische integratie en lidstaten daarvan, die een overeenkomst hebben gesloten om ingevolge het tweede lid van dit artikel gezamenlijk op te treden, stellen, wanneer zij hun nationaal bepaalde

bijdrage mededelen, het secretariaat in kennis van de bepalingen van die overeenkomst, met inbegrip van het emissieniveau dat binnen de relevante periode aan elke Partij is toegekend. Het secretariaat informeert op zijn beurt de Partijen bij en de ondertekenaars van het Verdrag over de bepalingen van die overeenkomst.

17. Elke Partij bij een dergelijke overeenkomst is overeenkomstig het dertiende en veertiende lid van dit artikel en de artikelen 13 en 15 verantwoordelijk voor haar emissieniveau zoals bepaald in de in het zestiende lid van dit artikel bedoelde overeenkomst.

18. Indien Partijen die gezamenlijk handelen, dit doen in het kader van, en samen met, een regionale organisatie voor economische integratie die zelf Partij is bij deze Overeenkomst, is elke lidstaat van die regionale organisatie voor economische integratie afzonderlijk en samen met de regionale organisatie voor economische integratie verantwoordelijk voor zijn eigen emissieniveau, dat overeenkomstig het dertiende en veertiende lid van dit artikel en de artikelen 13 en 15 in de ingevolge het zestiende lid van dit artikel medegedeelde overeenkomst is vastgesteld.”

- 24.22 Het Parijs Akkoord staat dus toe dat de Europese Unie op Unieniveau klimaatdoelstellingen vaststelt, waarbij op nationaal niveau moet zijn bepaald hoeveel iedere lidstaat aan het behalen van die klimaatdoelstellingen moet bijdragen. De lidstaten zijn vervolgens naast de Europese Unie verantwoordelijk voor het behalen van het nationale emissieniveau.
- 24.23 Eisers benadrukken dat deze bepalingen een land niet ontslaan van de verplichtingen die uit hoofde van het EVRM op een land rusten.

Glasgow Pact

- 24.24 Tijdens COP26, gehouden in Glasgow (2021) is de lange termijn temperatuurdoelstelling uit het Parijs Akkoord opnieuw bevestigd, waarbij is erkend dat dit vergaande reductiemaatregelen van landen vergt. In de slotverklaring staat:

“Recognizes that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C and resolves to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C. (...) Recognizes that limiting global warming to 1.5 °C requires rapid, deep and sustained reductions in global greenhouse gas emissions, including reducing global carbon dioxide emissions by 45 per cent by 2030 relative to the 2010 level and to net zero around midcentury as well as deep reductions in other greenhouse gasses.”

- 24.25 De landen hebben afgesproken om het gebruik van steenkool geleidelijk te verminderen, de ontbossing per 2030 te stoppen, methaanuitstoot te verminderen, de verkoop van verbrandingsmotoren tegen 2035 in grote markten wereldwijd te beëindigen en de klimaatfinanciering ‘uit alle bronnen te mobiliseren’. Het jaar daarop is op COP27 in Sharm-el Sheikh (2022) wederom de 1,5°C doelstelling gehandhaafd. Eisers brengen de slotverklaringen van COP26 en COP27 als **Productie 63** en **Productie 64** in het geding.

24.26 Bij de laatste COP (COP28) in Dubai in december 2023 stelden landen de uitkomsten van de eerste Global Stocktake vast. Eisers brengen de uitkomsten van de Global Stocktake als **Productie 65** in het geding.¹⁸⁶ Partijen herbevestigden het lange termijn temperatuurdoel uit het Parijs Akkoord (par. 3) en onderstrepen dat de impact van klimaatverandering veel lager zal zijn bij 1,5°C dan bij 2°C opwarming (par. 4). Partijen onderstrepen ook dat de wereld nog niet op koers ligt om het doel van het Parijs Akkoord te halen (par. 2).

24.27 Het benodigde mondiale reductiepad dat inzet op 43% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 2019 wordt in Dubai opnieuw erkend (par. 27):

“Also recognizes that limiting global warming to 1.5 °C with no or limited overshoot requires deep, rapid and sustained reductions in global greenhouse gas emissions of 43 per cent by 2030 and 60 per cent by 2035 relative to the 2019 level and reaching net zero carbon dioxide emissions by 2050.”

24.28 Ook wordt de noodzaak van emissiereductie in lijn met 1,5°C pathways erkend en worden landen opgeroepen maatregelen te nemen die bijdragen aan deze opgave (par. 29):

“Further recognizes the need for deep, rapid and sustained reductions in greenhouse gas emissions in line with 1.5 °C pathways and calls on Parties to contribute to the following global efforts, in a nationally determined manner, taking into account the Paris Agreement and their different national circumstances, pathways and approaches:”

24.29 In lijn met het Parijs Akkoord zijn partijen verplicht een zo hoog mogelijk ambitieniveau na te streven, waarbij eerlijkeheidsprincipes gelden (par. 167):

“Recalls Article 3 and Article 4, paragraph 3, of the Paris Agreement, and reaffirms that each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.”

Europese Klimaatwet

24.30 De Europese Unie heeft het Parijs Akkoord ondertekend en in oktober 2016 geratificeerd. De Europese Unie is daarmee een zelfstandige verplichting aangegaan om een eerlijke bijdrage aan het behalen van de klimaatdoelstellingen te leveren en daarover verantwoording af te leggen. De Europese Unie heeft op 6 maart 2015 haar eerste (intended) NDC ingediend, die is bevestigd nadat zij het Parijs Akkoord ratificeerde. In deze NDC committeerde de EU zich aan een 40% netto reductie van broeikasgassen in 2030, ten opzichte van 1990.

24.31 Op 30 juni 2021 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 aangenomen (verder

¹⁸⁶ UNFCCC, Outcome of the first global stocktake, 13 December 2023.

aan te duiden als de **Europese Klimaatwet**). De Europese Klimaatwet is een ‘overeenkomst’ zoals in artikel 16 van het Parijs Akkoord bedoeld.

24.32 Met de Europese Klimaatwet bevestigt de EU:

“dat de emissie van broeikasgassen dringend moet worden verminderd en dat de klimaatopwarming tot 1,5°C moet worden beperkt, met name om de kans op extreme weersomstandigheden en het bereiken van een kantelpunt te verkleinen.” (preambule 3).

Om dat doel te bereiken moet de EU:

“haar klimaatactie en internationaal leiderschap inzake klimaat ook na 2050 voortzetten om de mensheid en de planeet te beschermen tegen de dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering, met het oog op de verwezenlijking van de in de Overeenkomst van Parijs vastgestelde temperatuurdoelstelling op lange termijn en overeenkomstig de wetenschappelijke beoordelingen van de IPCC, het IPBES en de Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering, alsmede de beoordelingen van andere internationale organen” (preambule 17).

24.33 In de Europese Klimaatwet is dus bevestigd dat de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5°C moet worden beperkt en dat het daartoe te voeren beleid moet zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek.

24.34 In artikel 2 Europese Klimaatwet is een ‘net-zero’ doelstelling voor 2050 en het streven tot negatieve emissies voor daarna opgenomen:

“De in het Unierecht geregelde emissies en verwijderingen van broeikasgassen in de hele Unie zijn uiterlijk in 2050 binnen de Unie in evenwicht, zodat de netto-uitstoot tegen die datum tot nul kan worden herleid, en de Unie streeft daarna naar negatieve emissies.”

24.35 In artikel 4 lid 1 Europese Klimaatwet is een *bindende* tussendoelstelling voor 2030 opgenomen:

“Om de in artikel 2, lid 1, vastgestelde doelstelling inzake klimaatneutraliteit te bewerkstelligen, is de bindende klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 een reductie binnen de Unie van netto-broeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) van ten minste 55 % in 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990.”

24.36 In artikel 4 lid 3 Europese Klimaatwet is bepaald dat de Europese Commissie uiterlijk zes maanden na de eerste algemene inventarisatie (‘global stocktake’) zoals bedoeld in artikel 14 van het Parijs Akkoord (en dus in 2024) een doel voor 2040 vaststelt (derhalve uiterlijk in juni 2024).

“Met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 2, lid 1, van deze verordening genoemde doelstelling inzake klimaatneutraliteit wordt voor de hele Unie een klimaatdoelstelling voor 2040 vastgesteld. Daartoe stelt de Commissie uiterlijk zes

maanden na de eerste “global stocktake” bedoeld in artikel 14 van de Overeenkomst van Parijs, indien passend, op basis van een gedetailleerde effectbeoordeling een wetgevingsvoorstel vast tot wijziging van deze verordening om de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2040 op te nemen, rekening houdend met de conclusies van de in de artikelen 6 en 7 van deze verordening bedoelde beoordelingen en de resultaten van de algemene inventarisatie”

- 24.37 De Europese Klimaatwet is onderdeel van de ‘Green Deal’, waarin de Europese Commissie de strategie van de Europese Unie om de problemen in verband met klimaat en milieu te bestrijden uiteenzet.
- 24.38 De Europese Klimaatwet voorziet ook in de oprichting van een Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering. De European Scientific Advisory Board on Climate Change (de EU Klimaatadviesraad, vgl par 7.14) heeft als doel om onafhankelijk wetenschappelijk advies geven en verslag uit te brengen over EU-maatregelen, klimaatdoelstellingen en indicatieve begrotingen voor broeikasgassen en de vraag of die stroken met de Europese klimaatwet en de internationale verbintenissen van de EU in het kader van het Parijs Akkoord.¹⁸⁷ De Europese Klimaatadviesraad functioneert in aanvulling op de werkzaamheden van het Europees Milieu Agentschap.¹⁸⁸

De Nederlandse Klimaatwet

- 24.39 Op 12 september 2016 hebben Tweede Kamerleden Klaver (GroenLinks) en Samsom (PvdA) ten tijde van het kabinet Rutte II een initiatiefwetsvoorstel voor een Nederlandse klimaatwet ingediend. In het wetsvoorstel staat een doelstelling om de emissies van broeikasgassen per 31 december 2030 met 55% te hebben gereduceerd ten opzichte van 1990 en per 31 december 2050 met 95%. Ook staat er dat het aandeel hernieuwbare energie per 31 december 2050 100% dient te zijn.
- 24.40 In oktober 2017 trad het kabinet Rutte III aan. In het regeerakkoord waren klimaatambities voor de lange termijn opgenomen en werd een klimaatwet aangekondigd waarin hoofdlijnen van de afspraken op het terrein van klimaat en energie uit het regeerakkoord moeten worden verankerd. De regering is in overleg getreden met de initiatiefnemers over een breed gedragen klimaatwet, waarvoor het initiatiefwetsvoorstel een basis zou kunnen bieden.
- 24.41 Uit deze onderhandelingen is een nota van wijziging tot stand gekomen die het wetsvoorstel op een aantal punten heeft aangepast. In deze nota is de doelstelling voor 2050 gehandhaafd, maar de doelstelling voor 2030 teruggebracht van 55% reductie naar 49% reductie ten opzichte van 1990. Daarnaast is het tussendoel voor 2030 geformuleerd als een streven en niet langer als een resultaat. Het wetsvoorstel is in beide kamers zonder verdere wijziging aan de doelstelling aangenomen en heeft geleid tot de Nederlandse Klimaatwet (**‘de Klimaatwet’**) die op 1 september 2019 in werking is getreden.

¹⁸⁷ Raad van de EU, persmededeling 28 juni 2021, ‘Raad neemt Europese klimaatwet aan’.

¹⁸⁸ Europese Klimaatwet, preambule 24.

De wijziging van de Klimaatwet

24.42 Op 15 december 2021 presenteerde het kabinet Rutte IV een nieuw coalitieakkoord. Daarin staat:

“Wij willen ons maximaal inspinnen om ons land en onze planeet leefbaar en bewoonbaar te houden. Daarom ook streven we de klimaatdoelstelling van maximaal 1,5 graad van het Klimaatakkoord van Parijs na en willen we biodiversiteit versterken. (...) Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO2 reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030. • Ook na 2030 is het nodig om ambitieus door te gaan met CO2 reductie. We zetten in op een reductie van 70% in 2035 en 80% in 2040.”¹⁸⁹

24.43 Minister Jetten heeft op 8 juli 2022 een voorstel voor de wijziging van de Nederlandse Klimaatwet ingediend.¹⁹⁰ Het voorstel scherpt de reductiedoelstellingen in de Klimaatwet aan, in lijn met het Europese beleid.

24.44 Het voorstel beoogt de Klimaatwet als volgt te wijzigen:

- In artikel 2 lid 1 wordt de nationale reductiedoelstelling voor 2050 gewijzigd naar de doelstelling van netto-nul uitstoot, gekoppeld aan de Europese Klimaatwet.
- In artikel 2 lid 2 wordt het nationale streefdoel voor 2030 gewijzigd van 49% naar 55% broeikasgasreductie.
- De te nemen reductiemaatregelen worden gekoppeld aan verplichtingen op grond van artikel 4 lid 1 van de Europese Klimaatwet, waarin een bindend tussendoel voor 2030 is vastgelegd.

24.45 De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft een kritisch advies over deze wetswijziging afgegeven.¹⁹¹ Volgens de Raad van State is het voorstel minder ambitieus dan de Europese Klimaatwet, omdat het in de Europese Klimaatwet opgenomen streven naar negatieve emissies na 2050 ontbreekt in het Nederlandse wetsvoorstel. Volgens de regering hoefde dit echter niet te worden opgenomen omdat het niet zou gaan om een juridisch bindende verplichting. Deze toevoeging is later als gevolg van ingediende moties toch aan de uiteindelijke wettekst toegevoegd.

24.46 Wat betreft de klimaatdoelstelling voor 2030 merkt de Raad van State op dat in de Europese Klimaatwet een bindende doelstelling voor 55% is bepaald, geen streefdoelstelling. Nederland zal daarom ten minste moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit

¹⁸⁹ Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, 15 december 2021.

¹⁹⁰ Kamerstukken II 2021-2022, 36169, nr. 2, nr. 3.

¹⁹¹ Kamerstukken II 2021-2022, 36169, nr. 4., Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport.

de Europese Klimaatwet om bij te dragen aan het behalen van die bindende Europese doelstelling. Het advies luidt daarom ook:

*“Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in het wetsvoorstel een nationale bindende doelstelling voor de reductie van broeikasgassen op te nemen voor 2030 van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Daarbij dient duidelijk te zijn dat tenminste wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU rechtshandelingen.”*¹⁹²

- 24.47 Uit het antwoord van de regering blijkt dat er toch een onderscheid bestaat tussen het 55%-doel van de Europese Unie en dat van Nederland:¹⁹³

“De inzet van deze Europese beleidsinstrumenten in verschillende lidstaten kan resulteren in verschillende reductiepercentages. Daarom is niet te bepalen wat een Europees doel van 55% exact betekent voor Nederland. Dat kan zowel lager als hoger uitkomen dan 55%. Ook bevat het voorstel beleid dat voor de Europese Unie als geheel geldt en niet doorvertaald wordt naar specifieke lidstaten, onder meer omdat het Europese emissiehandelssysteem een EU-breed emissieplafond stelt en geen reductiedoel per lidstaat.”

- 24.48 Verder meent de regering dat het niet nodig is om de streefdoelstelling in de Klimaatwet om te zetten naar een bindende nationale doelstelling:

“Wat betreft de realisatie van het nationale streefdoel om de broeikasgasemissies met 55% te reduceren zal Nederland zich tot het uiterste inspannen om dit doel te halen door beleid te programmeren dat gericht is op een reductie van 60% ten opzichte van 1990, overeenkomstig het coalitieakkoord. Het is juridisch gezien niet noodzakelijk de nationale streefdoelstelling voor 2030 te wijzigen in een bindende nationale doelstelling. De verplichting op grond van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen zijn onvoorwaardelijk geformuleerd en hebben rechtstreekse werking.”

- 24.49 Op 14 februari 2023 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een (gewijzigd) voorstel tot wijziging van de huidige Nederlandse klimaatwet, waarmee de Europese Klimaatwet is geïmplementeerd. De wijzigingen in de Klimaatwet zijn op 22 juli 2023 van kracht geworden. Artikel 2 lid 2 van de Klimaatwet luidt als volgt:

“1. Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken, waarbij Nederland overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Europese klimaatwet:

a. de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul reduceert, en

¹⁹² Ibid p.5.

¹⁹³ Ibid p.4.

b. streeft naar negatieve emissies van broeikasgassen na 2050.

2. Teneinde deze doelstelling voor 2050 te bereiken streven Onze Ministers die het aangaat naar een reductie van de emissies van broeikasgassen van 55% ten opzichte van 1990 in 2030 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050. Zij treffen daarnaast passende maatregelen opdat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen.

3. Voor de toepassing van deze wet geldt als de emissies van broeikasgassen de emissies binnen Nederland van broeikasgassen afkomstig van sectoren en bronnen en de verwijdering per put die in de nationale broeikasgasinventarissen overeenkomstig artikel 4, eerste lid, onder a, van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1992, 189) zijn opgenomen.”

Conclusie Klimaatwet

- 24.50 De Klimaatwet neemt de doelstelling van de Europese Klimaatwet om de temperatuurstijging tot 1.5°C te beperken tot uitgangspunt en schaaft zich achter het reductiepad dat de EU heeft aangenomen (55% reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050) om dat doel te bereiken.

25. Doelbereik van mondiale en nationale klimaatdoelen

NDC's schieten tekort

- 25.1 Zoals eerder vermeld zijn deelnemende landen aan het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord verplicht om voor de reductie van broeikasgasuitstoot nationale doelstellingen te formuleren en daarbij de 'highest possible ambition' in acht te nemen. Landen dienen hun NDC's vast te stellen tegen de achtergrond van de temperatuurdoelstelling die wordt bepaald op grond van wetenschappelijk onderzoek en aan te passen naar gelang nieuw wetenschappelijk onderzoek die temperatuurdoelstelling bijstelt. Die temperatuurdoelstelling is een bewegend doel. Als gevolg van steeds meer wetenschappelijk onderzoek is de huidige consensus dat de mondiale opwarming tot maximaal 1,5°C ten opzichte van pre-industriële temperaturen moet worden beperkt. Landen dienen hun NDC's daarop aan te passen.
- 25.2 Het secretariaat van het UNFCCC beoordeelt de in totaal 186 geüpdate NDC's van alle 195 partijen bij het Parijs Akkoord en publiceert de bevindingen in een syntheserapport dat jaarlijks verschijnt.
- 25.3 Alhoewel een groot aantal landen verbeterde NDC's hebben ingediend, schept het meest recente syntheserapport van 14 november 2023 nog steeds een zeer zorgwekkend beeld.¹⁹⁴ Eisers brengen het rapport in het geding als **Productie 66**. De 195 partijen waren gezamenlijk verantwoordelijk voor 94,9% van de totale wereldwijde broeikasgasuitstoot. Het

¹⁹⁴ 'Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat, 14 november 2022.

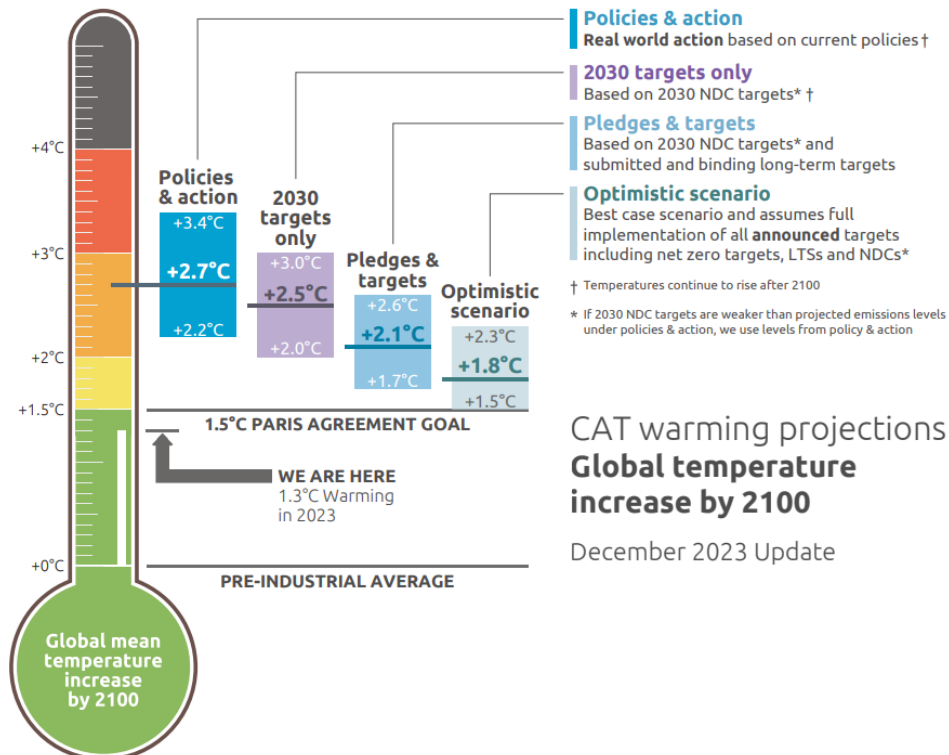
rapport concludeert dat de totale wereldwijde uitstoot van broeikasgassen op basis van volledige implementatie van de huidige NDC's in 2030 5,3% lager zal uitkomen dan de uitstoot in 2019. Dat wijkt sterk af van de 43% reductie ten opzichte van de uitstoot in 2019 die op grond van de berekeningen van het IPCC in 2030 nodig is om op koers te blijven voor het lange termijn doel van 1.5°C. Volledige implementatie van de huidige NDC's stuurt op een mondiale opwarming van 2,1 - 2,3 °C.

- 25.4 Het UNEP komt in haar jaarlijkse beoordeling van de NDC's tot een vergelijkbare conclusie, in het 'Emissions Gap Report' uit 2023 (productie 16). Daarin concludeert het UNEP:

*"If current policies are continued, global warming is estimated to be limited to 3°C. Delivering on all unconditional and conditional pledges by 2030 lowers this estimate to 2.5°C, with the additional fulfillment of all net-zero pledges bringing it to 2°C."*¹⁹⁵

- 25.5 Op 5 december 2023 verscheen de laatste versie van de 'Climate Action Tracker' (vgl par 7.16). Eisers brengen het rapport in het geding als **Productie 67**. De conclusies zijn vergelijkbaar met die van UNEP en het secretariaat van het UNFCCC. Op basis van het huidige mondiale klimaatbeleid ligt de wereld op koers voor 2.7°C opwarming aan het eind van deze eeuw, met een bandbreedte van 2.2 – 3.4°C:

*"Despite government promises, warming projections have not improved since Glasgow two years ago, amid worsening climate impacts."*¹⁹⁶



¹⁹⁵ UNEP Emissions Gap Report 2023 'Broken Record', p.XXII.

¹⁹⁶ Climate Analytics, NewClimate Institute, IESR, Climate Action Tracker 2023, december 2023.

Nederland ligt niet op koers om klimaatdoel voor 2030 te halen

- 25.6 Het PBL brengt jaarlijks, in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Rijksinstituut voor Ondernemend Nederland (RVO), TNO en de Universiteit Wageningen de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uit. De KEV is een verantwoordings- en monitoringsinstrument voor het Nederlandse klimaat- en energiebeleid. De meest recente versie, de KEV 2023, verscheen op 26 oktober 2023.¹⁹⁷ Eisers brengen de samenvatting in het geding als **Productie 68**. In de KEV worden projecties gemaakt voor het doelbereik ten opzichte van zowel vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. De KEV 2023 raamt de Nederlandse nationale broeikasgasreductie in 2030 op 46 - 57%. Het PBL concludeert daarbij:

*“Hoe groot de reductie uiteindelijk kan zijn, is afhankelijk van allerlei onzekerheden zoals de verwachte beleidseffecten, de mate van import of export van elektriciteit, de economische groei, de energieprijzen, het weer en technologische ontwikkelingen. In de KEV 2022 kwam de mogelijke reductie inclusief alle klimaatplannen nog uit op 41 tot 52 procent ten opzichte van 1990. Met de nieuwe en aangepaste plannen die we in 2023 hebben doorgerekend kan de uitstoot verder worden teruggedrongen. Om daadwerkelijk 55 procent reductie te halen moeten wel alle klimaatplannen waarvoor in deze KEV een effectinschatting kon worden gemaakt, ook een vrijwel maximaal effect in 2030 opleveren. Ook zullen niet-stuurbare factoren (zoals het weer of de export van elektriciteit) in 2030 dusdanig moeten uitpakken dat ze tot een maximale emissiereductie leiden.”*¹⁹⁸

- 25.7 In eerdere publicaties van de KEV viel de nationale doelstelling in zijn geheel buiten de geraamde bandbreedte. In de KEV '21 werd de reductie van de uitstoot geraamd op 38-48%. In KEV '22 was dat 41% - 52%.¹⁹⁹
- 25.8 Ook de Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad constateert in haar rapport van 15 december 2023 “Met iedereen de transitie in” (**Productie 69**) dat Nederland momenteel niet op koers ligt om de 55% reductiedoelstelling voor 2030 te halen.

*“De uitstoot van broeikasgassen daalt, maar Nederland ligt nog niet op koers om de klimaatdoelen te halen. Sinds het eerste Klimaatplan uit 2019 is er veel nieuw beleid ontwikkeld en uitgevoerd. En met succes: zo is de productie van duurzame elektriciteit fors toegenomen en is de energie-intensiteit van de Nederlandse economie verder afgenomen. De uitstoot van broeikasgassen was in 2022 bijna 31% lager dan in 1990. Het wettelijk doel van 55% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 is mogelijk haalbaar, mits alles meezit.”*²⁰⁰

¹⁹⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Klimaat- en Energieverkenning 2023, 26 oktober 2023.

¹⁹⁸ Id. 236, pag 6-7

¹⁹⁹ Zie respectievelijk KEV '21 en KEV '22, PBL publicatienummers 4681 en 4838.

²⁰⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak, oktober 2023, p. 5.

- 25.9 Alhoewel Nederland dus een inhaalslag heeft gemaakt ten opzichte van vorige jaren, is het wettelijk doel van 55% allerminst veiliggesteld en hangt realisatie daarvan af van zeer onzekere en niet-stuurbare factoren.
- 25.10 Om ervoor te zorgen dat 55% reductie in 2030 met zekerheid wordt gehaald moet 55% reductie aan de onderkant van de bandbreedte komen te liggen. De Raad van State heeft dit meerdere malen ook overwogen, meest recent in zijn jaarlijkse beschouwing van de Klimaatnota, waar ook de KEV onderdeel van is (**Productie 70**):

“Voor het eerst sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet valt het streefdoel voor 2030 binnen de bandbreedte van de emissieramingen van het PBL. Het kabinet verbindt daaraan in de concept-Klimaatnota de conclusie dat Nederland met het ingezette beleid op koers ligt, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend doorgang vindt. Veiligheidshalve zou echter van de onderkant van de bandbreedte (46%) moeten worden uitgegaan. Daarop heeft de Afdeling ook in haar eerdere beschouwingen gewezen. Uitgaande van de onderkant van de bandbreedte is er nog een aanzienlijk verschil te overbruggen tot het wettelijke streefdoel van 55%. Dit wordt in de concept-Klimaatnota onderschat”²⁰¹

- 25.11 Dat ook de Nederlandse regering van mening is dat het niet verantwoord is om de 55% als bovengrens van de ambitie te hanteren volgt ook uit het regeringsakkoord waarin de regering zich heeft voorgenomen - juist om de 55% ondergrens met zekerheid te halen - in te zetten op een broeikasgasreductie van 60% in 2030 ten opzichte van 1990.²⁰² Er is op dit moment ten opzichte van de huidige ondergrens (46%) dus nog minimaal 9%-punt extra reductie nodig in 2030 om op een verantwoorde wijze de eigen klimaatdoelen na te streven. Dit komt overeen met 20 Mton extra CO₂-eq uitstootvermindering ten opzichte van huidig beleid, oftewel 12,6% van de totale nationale uitstoot in 2022 (158 MtCO₂-eq²⁰³).
- 25.12 De Raad van State merkt in zijn beschouwing op dat dit streefdoel van 60% in de concept klimaatnota niet terug te vinden is.

“Het valt de Afdeling daarbij op dat de in het Coalitieakkoord aangekondigde inzet van het kabinet – die bij het voorjaarspakket is herhaald – om het klimaatbeleid te richten op 60% emissiereductie zodat het doel van 55% met grotere waarschijnlijkheid wordt gehaald, in de concept-Klimaatnota niet meer wordt genoemd.”²⁰⁴

- 25.13 De Raad van State constateert vervolgens dat Nederland niet op koers ligt om met de huidige maatregelen in 2030 het aan zichzelf gestelde klimaatdoel zal halen:

“Het is hoe dan ook duidelijk dat het wettelijke streefdoel voor 2030 niet met voldoende zekerheid in zicht is. Dat alle voornemens én volledig én tijdig worden uitgevoerd én maximaal effect hebben, is geen realistisch scenario. Dat de extra

²⁰¹ Raad van State, 12 oktober 2023, beschouwing op de klimaatnota, p. 1.

²⁰² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 10 januari 2022, p. 10.

²⁰³ CBS (2023) 'Hoe groot is onze broeikasgasuitstoot?', online nieuwsbericht: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

²⁰⁴ Raad van State, 12 oktober 2023, beschouwing op de klimaatnota, p. 7.

voorgenomen maatregelen die door het PBL nog niet konden worden doorgerekend volgens de eigen inschatting van het kabinet naar verwachting nog een aanvullende reductie van 4% (ruwweg 10 Mton) opleveren, doet hier niet aan af. Niet alleen omdat vooralsnog onduidelijk is hoe deze reductieverwachting is doorgerekend, ook omdat in de concept-Klimaatnota ten aanzien van deze maatregelen is vermeld dat de inschatting slechts betekenis heeft als aan dit beleid voortvarend en volledig uitwerking wordt gegeven.²⁰⁵

26. Uitgangspunten bij berekening van de fair share van een land

- 26.1 In dit hoofdstuk zetten eisers de inzichten uiteen die in de klimaatwetenschap zijn ontwikkeld terzake de uitgangspunten bij het berekenen van de verdeling van het mondiale carbonbudget over verschillende landen, om zo te komen tot nationale carbonbudgetten.
- 26.2 Van belang hierbij is dat de staten in het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord terzake de verdeling van de mondiale klimaatinspanning weliswaar een aantal uitgangspunten hebben afgesproken, maar hebben nagelaten concreet te bepalen hoe die uitgangspunten moeten worden toegepast. Het IPCC wijst daarom op de rol die de rechtspraak en klimaatwetenschap in dit verband dienen te spelen:

“Equity is critical to addressing climate change, including through the Paris Agreement, however, since the political feasibility of developing equity principles within the climate change regime is low, the onus is on mechanisms and actors outside the regime to develop these. Equity and fairness concerns are being raised in national and regional courts that are increasingly being asked to determine if the climate actions pledged by states are adequate in relation to their fair share (The Supreme Court of the Netherlands 2019; European Court of Human Rights 2020; German Constitutional Court 2021), as it is only in relation to such a ‘fair share’ that the adequacy of a state’s contribution can be assessed in the context of a global collective action problem.”²⁰⁶

Beginzelen van ‘equity’ en ‘CBDR’

- 26.3 Er zijn verschillen in het tempo waarin landen hun uitstoot dienen te reduceren. Hierover bestaat geen geschil van mening. Het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord bepalen uitdrukkelijk dat ontwikkelde landen, zoals Nederland, bij de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen het voortouw dienen te nemen en de minder ontwikkelde landen dienen te ondersteunen bij de uitvoering van het akkoord, bovenop de verplichting om zelf emissiereducties door te voeren. Van rijke landen mag dus relatief méér worden verwacht dan van arme landen. Dat vloeit voort uit de bepaling dat de bijdrage van ieder land aan het behalen van de mondiale klimaatdoelstelling gebaseerd dient te zijn op “equity” en de “common but differentiated responsibilities and respective capabilities [van een land -

²⁰⁵ Raad van State, 12 oktober 2023, beschouwing op de klimaatnota, p. 8.

²⁰⁶ IPCC 2022, AR6, Working Group III, Mitigation of Climate Change, p. 1468.

advocaat], in the light of different national circumstances” (artikel 3 VN-Klimaatverdrag, artikel 2 lid 2 Parijs Akkoord).

- 26.4 Hoogleraar internationaal milieurecht aan de Oxford Universiteit Lavanya Rajamani leidde een grootschalig synthese-onderzoek met een team van klimaatwetenschappers dat in 2021 resulteerde in een wetenschappelijk artikel, waarin de fair share claims in 168 NDC's langs de meetlat van het internationaal recht worden gelegd.²⁰⁷ Eisers brengen deze studie in als **Productie 71**. Rajamani et al. identificeert in dit synthese artikel verschillende leidende principes of eerlijkeheidsbeginselen die zijn geborgd in het internationaal recht: ‘Sustainable development’, ‘Common but differentiated responsibilities’ (CBDR), ‘Special circumstances’, ‘Equity’, ‘Do No Harm’ en ‘Precaution’.
- 26.5 Het begrip CBDR valt volgens Rajamani et al. uiteen in ‘common responsibilities’, wat tot uitdrukking brengt dat het klimaatprobleem een gezamenlijk probleem vormt, en ‘differentiated responsibilities’, wat het verschil in verantwoordelijkheid voor (de oplossing van) het probleem tot uitdrukking brengt. De rechtvaardiging voor het verschil in verantwoordelijkheid is het feit dat landen in verschillende mate hebben bijgedragen aan klimaatschade door huidige, historische en te verwachten uitstoot, en daarvoor dus ook een verschillende mate van verantwoordelijkheid dragen. De toevoeging van de term ‘respective capabilities’ wijst evenwel ook op verschillen in de (financiële) mogelijkheden die landen hebben om klimaatverandering te bestrijden.
- 26.6 De toevoeging in het Parijs Akkoord ‘in light of different national circumstances’ kan volgens Rajamani et al. wijzen op een beoogde dynamiek in de verantwoordelijkheid van staten voor de aanpak van de klimaatproblematiek. Naarmate de mogelijkheden om die te adresseren toeneemt, neemt ook de verantwoordelijkheid om er meer aan te doen toe.
- 26.7 Het begrip ‘equity’ wordt volgens Rajamani et al. vaak synoniem gebruikt met het beginsel van common but ‘differentiated responsibilities’, maar is breder en omvat ook elementen van eerlijkheid, rechtvaardigheid en gelijkheid die in het eerdere beginsel niet specifiek tot uiting komen:

“Although the term equity is often used interchangeably with common but differentiated responsibilities in the climate change regime, it is a wider notion that encompasses arguments based on fairness, justice, equality (for equals), affirmative action, redistribution, and restoration (Rajamani, 2017; Shue, 1999). Notwithstanding definitional and boundary challenges, equity is a fundamental part of international law. In the absence of clearly defined rules, judges frequently rely on ‘principles and techniques’ of equity to interpret, fill gaps, and even to remedy inadequacies in the law (Lowe, 1992).”

²⁰⁷ Rajamani L et al., National ‘fair shares’ in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, *Climate Policy*, volume 21, 2021.

Langetermijn doel van 1.5°C

- 26.8 Een andere parameter bij het bepalen van de reductieverplichting van een land is de maximale mondiale temperatuurstijging waaraan de reductieverplichting beoogt bij te dragen. Hiervoor is uiteengezet dat er brede politieke consensus is dat de opwarming van de aarde op de lange termijn tot onder de 1.5°C moet worden beperkt en dat dit betekent dat de mondiale uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 43% moet zijn teruggebracht ten opzichte van 2019, in lijn met het IPCC scenario SSP1-1.9, dat uitgaat van een 'limited overshoot' en een 50% kans dat de opwarming in 2100 onder de 1.5°C blijft. Dit is bepalend voor het resterende mondiale carbonbudget dat nog verdeeld kan worden over landen.
- 26.9 Van groot belang is om op te merken dat het IPCC scenario SSP1-1.9 alleen laat zien wat er op mondiaal niveau nodig is om de opwarming met 50% kans onder de 1,5 °C te houden. Het IPCC scenario is echter niet bruikbaar om als basis te dienen voor de verdeling van de klimaatinspanning over de verschillende landen, omdat de scenario's die het IPCC aan haar berekeningen ten grondslag heeft gelegd voor het merendeel geen rekening met 'eerlijkeheidsbeginselen' ten aanzien van de verdeling van de benodigde reductie over de landen, zoals historische verantwoordelijkheid en verschillen in welvaartsniveau, welke omstandigheden op grond van de uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord uitdrukkelijk wel relevant zijn. Het IPCC stelt:

“Global modelled emission pathways, including those based on cost effective approaches contain regionally differentiated assumptions and outcomes, and have to be assessed with the careful recognition of these assumptions. Most do not make explicit assumptions about global equity, environmental justice or intra-regional income distribution. IPCC is neutral with regard to the assumptions underlying the scenarios in the literature assessed in this report, which do not cover all possible futures.” ²⁰⁸

En:

“Equity hinges upon ethical and normative choices. As most Integrated Assessment Model pathways follow the cost-effectiveness approach, they do not make any additional equity assumptions.” ²⁰⁹

Equal ambition

- 26.10 Eisers wijzen verder op een andere zelfstandige verplichting die voor staten voortvloeit uit het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord. Hiervoor is uiteengezet dat het Parijs Akkoord ieder land verplicht bij het formuleren van de eigen bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem (de NDC) de 'highest possible ambition' in acht te nemen (artikel 4 lid 3):

“Elke volgende nationaal bepaalde bijdrage van een Partij dient verder te gaan dan haar op dat tijdstip geldende nationaal bepaalde bijdrage en een zo hoog mogelijk

²⁰⁸ IPCC 2023, AR6, Synthesis report: Climate Change 2023, p. 9.

²⁰⁹ IPCC 2022, AR6, Working Group III, Mitigation of Climate Change, p. 304.

ambitieniveau te weerspiegelen, waaruit de gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden blijken.”

- 26.11 Het feit dat de bijdrage van een land afhangt van de specifieke omstandigheden van dat land, laat onverlet dat ieder land een zo hoog mogelijke ambitie in acht moet nemen. Dit ambitieniveau ligt ten grondslag aan de methodologie die aan de Climate Action Tracker ten grondslag ligt. Eisers gaan op deze methodologie hieronder nader in, omdat dit een normatief zo neutraal mogelijk resultaat geeft ten aanzien van de omvang van de bijdrage die een land zou moeten leveren.

Due diligence

- 26.12 Ten slotte rust op een Staat de verplichting om deugdelijk te motiveren dat de eigen bijdrage voldoet aan de eerlijkeheidsprincipes die bij het bepalen van de bijdrage op grond van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord in acht genomen moeten worden. Een onvoldoende motivering kan op zichzelf aanleiding zijn voor het oordeel dat de eigen bijdrage niet als fair share kan worden gekwalificeerd. Dit is in de Urgenda procedure door de Hoge Raad uitdrukkelijk vastgesteld zodat hierover thans geen discussie bestaat:

“5.3.3. De rechter kan onderzoeken of de maatregelen die een staat neemt, redelijk en geschikt zijn. Het beleid dat een staat bij het nemen van maatregelen voert, moet consistent zijn en de staat moet de maatregelen tijdig nemen. Een staat moet bij zijn beleid ‘due diligence’ in acht nemen.”

En

“6.3. Voorts kan de rechter beoordelen of de Staat met betrekking tot de dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering zijn hiervoor in 5.3.3 genoemde plicht op grond van de art. 2 en 8 EVRM nakomt om due diligence in acht te nemen en een geschikt en consistent beleid te voeren (‘good governance’). Ook uit deze plicht kan onder omstandigheden de verplichting tot het nemen van maatregelen met een bepaalde omvang of inhoud voortvloeien. Voorts brengt deze plicht mee dat de Staat onder omstandigheden behoorlijk moet motiveren dat zijn beleid aan de te stellen eisen voldoet, dat wil zeggen dat hij een beleid voert waarbij hij boven de ondergrens van zijn ‘fair share’ blijft.”

- 26.13 Een bijdrage aan de klimaatinspanning die voldoet aan de toepassing van deze eerlijkeheidsbeginselen, en is voorzien van een deugdelijke motivering vormt een ‘fair share’.
- 26.14 De afzonderlijke vereisten waaraan een fair share dient te voldoen, worden door de EU Klimaatadviesraad goed samengevat in haar advies aan de EU terzake het door de EU uiterlijk in 2024 te bepalen tussendoel voor 2040 (**Productie 72**):

“The EU and its Member States have agreed to act jointly in their pursuit of the Paris Agreement temperature goal and have submitted a NDC (EU, 2020). Like all Parties to the Paris Agreement, the EU has committed to the principle that its NDC will ‘reflect

*its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances', and to the requirement that each Party communicate how it considers its NDC to be fair and ambitious (UNFCCC, 2018)."*²¹⁰

Effort Sharing Approaches

- 26.15 Helaas hebben de landen onder het Parijs Akkoord nagelaten exact te bepalen hoe de hiervoor genoemde parameters exact moeten worden toegepast om tot een fair share verdeling van het resterende carbonbudget te komen. In de klimaatwetenschap zijn verschillende benaderingen (zogenaamde effort sharing approaches) ontwikkeld die kunnen worden gebruikt om de reductieverplichting van een land te berekenen. Deze benaderingen zijn steeds gebaseerd op één of meerdere principes van equity. Zij leiden, afhankelijk van aan welk uitgangspunt meer gewicht wordt toegekend, tot verschillende resultaten.

Uitsluiting 'grandfathering' en 'least-cost' benaderingen

- 26.16 Rajamani maakt onderscheid tussen fair share benaderingen die wel en niet geborgd zijn in principes van het internationaal recht. Benaderingen die afvallen zijn:

- (a) Grandfathering. Hierbij wordt het resterende carbonbudget verdeeld naar rato van de uitstoot van landen. Dit belooft landen met een (historisch) hoge uitstoot.
- (b) Least-cost. Een verdeling aan de hand van waar wereldwijd de goedkoopste mitigatieopties voorhanden zijn. Omdat broeikasgasreductie in minder ontwikkelde landen vaak goedkoper is dan reductie in meer ontwikkelde landen, leidt deze benadering tot een onevenredig grote reductieverplichting op armere landen. Least-cost benaderingen houden geen rekening met de verantwoordelijkheid van landen en met de vraag wie voor welke reductie betaalt.

- 26.17 Beide benaderingen houden zowel geen rekening met de beginselen van equity en CBDR, als met de verplichting om de hoogst mogelijk ambitie in acht te nemen, en staan daarmee diametraal op de uitgangspunten van het Parijs Akkoord. Rajamani et al. concludeert onder verwijzing naar meerdere bronnen ten aanzien van grandfathering en een kosteneffectieve benadering:

"Grandfathering or maintaining constant emission ratios arguably creates 'cascading biases' against poorer states (Karthi et al., 2018), is not a 'standard of equity' (Dooley et al., 2021), and is indeed morally 'perverse' (Caney, 2011)."

en

"While identifying a least cost pathway may be a relevant consideration in choosing between alternative means of implementing national fair shares, it is not a relevant consideration in determining fair shares. As some scholars argue, imposing a least

²¹⁰ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, 15 juni 2023, pag 26.

cost solution in a highly unequal world is 'inherently unjust' (Dooley et al., Citation2021)”

26.18 Benaderingen die volgens Rajamani et al. wél geborgd zijn in één of meerdere principes van het internationaal recht zijn:

- (a) Responsibility. Landen met een hogere historische uitstoot hebben een relatief groot deel van het mondiale carbonbudget opgemaakt en krijgen dus naar rato een relatief klein deel van het resterende budget.
- (b) Capability. Landen met een hogere welvaart kunnen meer bijdragen en moeten dat ook doen (in lijn met Parijs Akkoord).
- (c) Equal per Capita Emissions. Het resterende carbonbudget wordt gelijk verdeeld over de wereldbevolking, waarmee het carbonbudget per land dus wordt bepaald door het aantal inwoners vermenigvuldigd met het per individu beschikbare budget.

26.19 Eisers maken bij het equal per capita beginsel de belangrijke voetnoot, dat alhoewel deze benadering voldoet aan het beginsel van billijkheid zoals genoemd in artikel 2 lid 2 van het Parijs Akkoord, het niet voldoet aan het beginsel van “Common but differentiated responsibilities, in the light of different national circumstances.” Het houdt namelijk geen rekening met historische uitstoot en de capaciteit van landen om bij te dragen, en komt dan ook tot een relatief hoger resterend carbonbudget voor rijke landen in vergelijking met andere benaderingen die wél aan beide beginselen voldoen. Rajamani et al. zegt daarover:

“This approach, pervasive in the quantification literature, allocates equal emission rights per person either immediately or assumes convergence over time. This approach is premised on the ‘egalitarian’ principle that every human being is entitled to the same atmospheric space. While it is not directly anchored in principles of international environmental law, it arguably finds support in human rights instruments and approaches.”

26.20 Het International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) publiceert in 2023 een studie waarin fair share carbonbudgetten worden berekend voor onder andere de EU.²¹¹ Deze studie vormt de basis voor het advies van de EU Klimaatadviesraad over de Europese klimaatdoelstelling voor 2040. Het IIASA volgt bovenstaande indeling van fair share benaderingen, waarbij ‘grandfathering’ en ‘least-cost’ afvallen, en baseren zich daarbij ook op de Europese Klimaatwet, waarin staat (preambule onder 9):

“[...], the Union’s and Member States’ actions should be guided by the precautionary and ‘polluter pays’ principles established in the Treaty on the Functioning of the European Union, and should also take into account the ‘energy efficiency first’ principle of the Energy Union and the ‘do no harm’ principle of the European Green Deal.”

²¹¹ Pelz S., Rogelj J., Riahi K., International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Evaluating equity in European climate change mitigation pathways for the EU Scientific Advisory Board on Climate Change, 1 Juni 2023.

- 26.21 Vervolgens volgt de IIASA studie van Pelz et al. ook het syntheserapport van Rajamani et al., waaruit de conclusie volgt 'grandfathering' en 'least-cost' afvallen als rechtvaardige verdelingsmethode:

“This synthesis provides compelling evidence aiding the selection of equity considerations and leads to the exclusion of considerations that do not align with principles referenced in national court decisions. This excludes the political position of ‘grandfathering’ and underlines that the common implementation principle of ‘cost-effectiveness’ has no normative moral basis as a notion of equity or fairness.”

- 26.22 De EU Klimaatadviesraad berekent in haar advies vervolgens het voor de EU resterende fair share carbonbudget op basis van benaderingen gestoeld op historische verantwoordelijkheid, vermogen de reductie te financieren (ability to pay) en equal per capita. De EU Klimaatadviesraad heeft niet berekend waartoe benaderingen op basis van 'grandfathering' en/of kosteneffectiviteit leiden, waarmee zij de geschiktheid van deze principes als basis voor een fair share carbonbudget voor de EU uitsluit.

Conclusies ten aanzien van Effort Sharing Approaches

- 26.23 Uit de invulling die de klimaatwetenschap heeft gegeven aan de uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord volgt dat 'grandfathering' en een 'least cost' analyse niet als berekeningsgrondslag kunnen dienen voor de reductieverplichting van Nederland, omdat die benaderingen niet met de uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord in lijn zijn.

Equal level of ambition – de CAT methodiek

- 26.24 De fair share van een staat is zeer afhankelijk van de benadering die wordt gebruikt om die fair share te berekenen. Een equal per capita benadering leidt voor een land met hoge (historische) uitstoot bijvoorbeeld tot een aanzienlijk gunstiger resultaat dan wanneer de fair share van dat land op basis van historische verantwoordelijkheid wordt berekend.
- 26.25 Er bestaan in de klimaatwetenschap twee verschillende onafhankelijke synthese onderzoeken, die de fair share van landen berekenen op basis van een verzameling van alle beschikbare fair share interpretaties die op eerlijkeheidsprincipes zijn gebaseerd. Dit zijn het onderzoek van Rajamani et al, hiervoor al benoemd, en de Climate Action Tracker (CAT). Beide synthese-onderzoeken gebruiken echter dezelfde achterliggende methodologie. Deze methodologie is ontwikkeld ten behoeve van de CAT en is gebaseerd op een voortvloeisel uit de onderzoeken die het IPCC aan haar AR4 rapport ten grondslag heeft gelegd. Deze methodologie wordt op de website van Climate Action Tracker als volgt toegelicht.²¹²

“In our assessment, we have compiled a wide range of literature on what different researchers from many perspectives would consider a “fair” contribution to greenhouse gas reductions: so-called effort sharing studies.

²¹² Zie de website van Climate Action Tracker: <https://climateactiontracker.org/methodology/cat-rating-methodology/fair-share/>.

The effort-sharing studies in the CAT's database include over 40 studies used by the 5th Assessment Report of the IPCC (chapter 6 of WG III, Höhne et al. (2013)), new studies that have been published since, and additional analyses the CAT has performed to complete the dataset. A full overview of the studies used is in the references list below. They cover very different viewpoints of what could be fair, including considerations of equity such as historical responsibility, capability, and equality. We take into account results from studies that are originally compatible with the former 2°C goal, as well as the 1.5°C limit in the Paris Agreement, to cover the full range of perspectives and historical developments of the long-term temperature goals.

We construct a "fair share range" for each country from the range of fairness estimates from the literature. We further use a weighting scheme to make sure that all equity viewpoints (categories) are considered equally. The fair share boundaries are chosen as the inner 90% of the study distribution. By doing so, we limit the influence of extreme studies while having the wide majority of studies included in the fair share range. We then divide the "fair share range" into sections, or ratings, by taking the same level within that range for all countries. This allows to define the same level of ambition for all countries with regards to their individual fair share literature and determine fair emission allowances in the years 2025, 2030 and 2050.

Each possible level corresponds to the temperature outcomes that would result if all other governments were to put forward targets with the same relative position on their respective fair share range, i.e. the same ambition level.

Finally, the CAT identifies which levels of same ambition on the global range lead to global warming levels relevant for the Paris Agreement:

Critically insufficient (peak warming over the 21st century above 4°C)

Highly Insufficient (peak warming over the 21st century below 4°C with a 66% chance)

Insufficient (peak warming over the 21st century below 3°C with a 66% chance)

2°C compatible (peak warming over the 21st century below 2°C with a 66% chance)

1.5°C compatible (limited end-of-century warming below 1.5°C with a 50% chance in 2100)

For example, if all governments were to put forward targets and policies at the top of their "Insufficient" range, warming would reach 3°C by the end of the century with a two-thirds chance.

An "Insufficient" rating therefore means that although the target could be considered fair by some approaches, it is not sufficient to hold warming below 2°C, much less 1.5°C, unless others do substantially more.

If all governments were to put forward targets within the “Almost sufficient” category, warming could be held below 2°C with a likely probability (66% or greater), but not “well below 2°C” or below 1.5°C.

If all governments put forward “1.5°C Paris Agreement compatible” NDCs, which is close to the most ambitious end of their “fair share range” (minimum fair emissions), warming would be held well below 2°C and limited to 1.5°C.

If all governments were to follow a “Highly insufficient” ambition level, warming would reach above 3°C and below 4°C.

If all governments were to follow a “Critically insufficient” ambition level, warming would exceed 4°C.

There are approaches that indicate a fair contribution of some countries would involve very steep reductions, in some cases going to less than zero by 2030. In cases where such stringent reductions could not be achieved domestically, the country would have to compensate what it cannot reduce within its own borders elsewhere, for example through providing climate finance to support emissions reductions in other countries.”

- 26.26 De methodiek van de CAT gaat er dus vanuit dat ieder land een gelijk ambitieniveau hanteert, wat voor ieder land gelet op de specifieke omstandigheden tot een ‘eigen’ resultaat leidt. Hantering van deze methodiek laat zien dat niet iedere benadering die als een fair share benadering kan worden aangemerkt in lijn is met het mondiale doel om de opwarming op de lange termijn tot 1.5°C beperkt te houden. Als ieder land de voor zich meest gunstige benadering zou kiezen, raakt het 1.5°C doel uit zicht. Dit wordt bevestigd in het onderzoek van Rajamani et al.:

“Given the open-ended nature of principles and their loose translation into operational indicators, applying these indicators to quantify national fair shares yields a wide range ‘fair shares’ for each state. If states undertook only to deliver on the minimum of their fair share, the international community will not collectively deliver on the long-term temperature goal identified in the Paris Agreement (UNFCCC, 2015, Article 2.1(a)). The minimum fair share within the range therefore represents a floor below which a state’s NDC must not fall. All states, however, must do much more than their minimum fair share to bridge the gap. This conclusion follows from the application of further principles of international environmental law as well as the normative pillars of the climate change regime. Two principles of international environmental law, not reflected explicitly in the NDCs but nevertheless salient, play a role here, namely harm prevention and precaution.”

En:

“To ensure that the Paris Agreement’s long-term temperature goal is met, in keeping with the principles of harm prevention and precaution, and the normative pillars of the climate change regime, as discussed in section 2, the range will need to be further compressed. Since the indicators relevant to determining fair shares have already

been taken into account in arriving at this fair share range, from this point on all states are treated the same. The range of fair shares can be reduced in line with the desired temperature goal by starting from the top end of each state's fair share range and moving down the fair share range of each state by the same percentage until the aggregate over all states reach the emission level that is consistent with a temperature level."

- 26.27 Kort gezegd leidt deze methodiek tot een normatief zo neutraal mogelijke uitkomst, omdat zij niet uitgaat van één specifieke fair share benadering, maar een synthese betreft van verschillende benaderingen die allemaal in zekere mate op de eerlijheidsprincipes zijn gebaseerd. Door uit te gaan van een gelijk ambitieniveau kan vervolgens worden berekend welk ambitieniveau nodig is om in lijn te blijven met het mondiale klimaatdoel de opwarming te beperken tot onder de 1,5°C aan het einde van deze eeuw. Daaruit wordt duidelijk dat landen niet kunnen volstaan met het volgen van de voor zich meest gunstige fair share benadering, omdat daarmee het mondiale 1,5°C doel uit zicht raakt.

Eerlijheidsbeginselen in het Europees en Nederlands klimaatbeleid

- 26.28 Hiervoor (Hfst 24/26) is uiteengezet dat het Nederlandse klimaatbeleid in feite het Europese klimaatbeleid volgt. Zowel het Europese als het Nederlandse beleid neemt uitdrukkelijk tot uitgangspunt dat de mondiale opwarming op de lange termijn tot onder de 1,5°C moet worden beperkt. Tegelijkertijd zijn zowel het Europese als het Nederlandse klimaatbeleid niet gebaseerd op een gedegen motivering ten aanzien van de mate waarin het klimaatbeleid aan de eerlijheidsbeginselen uit het Parijs Akkoord voldoet.
- 26.29 De Europese Unie heeft bij het UNFCCC een NDC ingediend waarin het huidige klimaatbeleid is opgenomen (55% reductie in 2030, klimaatneutraal in 2050). Het UNFCCC vraagt de landen expliciet om bij het opstellen van de NDC in te gaan op de vraag waarom, althans in hoeverre zij van mening zijn dat hun NDC op eerlijheidsprincipes is gebaseerd. In de toelichting op de NDC die namens de Europese landen is ingediend, heeft de EU onder het subkopje "eerlijkheidsoverwegingen, met inbegrip van overwegingen op het gebied van billijkheid" de conformiteit van het klimaatbeleid met deze principes als volgt toegelicht:

"Uit het speciale verslag van de IPCC over de opwarming van de aarde met 1,5°C blijkt dat trajecten om de opwarming tot 1,5°C te beperken in de tweede helft van deze eeuw doorgaans leiden tot een netto nuluitstoot van broeikasgassen op mondiaal niveau. Deze verhoogde NDC is in overeenstemming met de overeengekomen doelstelling van de EU om in 2050 een klimaatneutrale EU tot stand te brengen. De EU beschouwt de verhoogde NDC's derhalve als een eerlijke bijdrage aan de mondiale temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs."²¹³

- 26.30 De EU concludeert dus dat het klimaatbeleid een fair share bijdrage is omdat het in overeenstemming is met de door het IPCC berekende SSP's die in lijn zijn met een temperatuurdoelstelling van 1,5°C. Eisers hebben hiervoor uiteengezet (vgl par 8.3, 8.4. en

²¹³ Bijlage 6b bij NDC EU, 18 december 2020, 14222/1/20 (CLIMA 363 / ONU 92).

8.19) dat de enige SSP die in lijn is met die temperatuurdoelstelling, SSP 1-1.9 is en dat het reductiepad dat door het IPCC is berekend om die doelstelling te halen (43% reductie ten opzichte van 2019 in 2030 en klimaatneutraal in 2050) een mondiale inspanning reflecteert die niets zegt over de manier waarop die inspanning over de landen zou moeten verdeeld.

- 26.31 In beantwoording van Kamervragen over het door New Climate Institute (NCI) opgestelde rapport “What is a fair emissions budget for the Netherlands?”, onderbouwt minister Jetten de mate waarin het Nederlandse klimaatbeleid een fair share bijdrage vormt als volgt:²¹⁴

“Het doel van dit kabinet om de nationale uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 procent en zo mogelijk 60% in 2030 te reduceren ten opzichte van 1990 ligt significant hoger dan de wereldwijde reductie van broeikasgassen in IPCC scenario's voor beperking van de mondiale opwarming tot 1.5°C aan het eind van deze eeuw. Volgens die scenario's is hiervoor in 2030 een reductie nodig van alle broeikasgassen samen van ongeveer 43% ten opzichte van 2019. Dit komt overeen met 37% reductie t.o.v. 2010 en ca. 18% reductie t.o.v. 1990. Hetzelfde geldt voor het nationale en Europese doel om netto nul uitstoot van broeikasgassen in 2050 te bereiken. Volgens de IPCC scenario's dienen voor het 1.5°C-doel de mondiale CO2-emissies rond 2050 een netto nul niveau te bereiken, maar geldt voor alle broeikasgassen dat rond 2050 een reductie van 84% t.o.v. 2019 nodig is, wat neer komt op ca. 76% t.o.v. 1990 (Zie IPCC AR6 WGIII, SPM, tabel SPM.1). Het doel van de EU en Nederland om in 2050 netto nul uitstoot van broeikasgassen te bereiken, oftewel 100% reductie, gaat dus verder dan wat het IPCC aangeeft dat wereldgemiddeld nodig is. Daarmee zijn de Nederlandse en EU klimaatdoelen voor 2030 en 2050 in lijn met de afspraak dat ontwikkelde landen, waaronder Nederland en de EU, het voortouw nemen bij de bestrijding van klimaatverandering.”

- 26.32 Uit deze brief blijkt dat de Staat zich dus ter verdediging van het klimaatbeleid net als de EU beroept op het door het IPCC berekende reductiepad SSP1-1.9.
- 26.33 Los van het feit dat dit reductiepad dus geen basis biedt voor de eerlijke verdeling van de klimaatinspanning over de landen, geeft het kabinet hier een te rooskeurige voorstelling van zaken over de mate waarin het Nederlandse klimaatbeleid ambitieuzer is dan het noodzakelijke wereldgemiddelde voor het behalen van het 1.5°C-doel. Het reductiepad van het IPCC gaat namelijk uit van het basisjaar 2019, terwijl de 55% reductie in de Klimaatwet uitgaat van het basisjaar 1990. In 1990 was de Nederlandse broeikasgasuitstoot 228,9 Mton CO₂-eq.²¹⁵ Dat is aanmerkelijk meer dan in 2019 (185,6 Mton CO₂-eq²¹⁶). Het doel van 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 betekent in absolute zin dat de uitstoot in 2030 niet meer dan 103 Mton CO₂-eq mag bedragen.²¹⁷ Dat is 55.5% van de uitstoot in 2019 en betreft dus een reductie van **44,5%** ten opzichte van de uitstoot in 2019, oftewel 1,5%-punt

²¹⁴ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer 4 oktober 2022, DGKE-K / 22448590.

²¹⁵ RIVM 18 april 2023, 'Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2021'.

²¹⁶ RIVM 15 februari 2021, 'Definitieve emissiecijfers over 2019 bekend'.

²¹⁷ PBL, Klimaat en Energieverkenning 2023.

meer dan het mondiale IPCC reductiepad (43%). De Staat vergelijkt dus appels met peren als hij het reductiepercentage dat in de Klimaatwet staat afzet tegen het door het IPCC berekende mondiaal noodzakelijke reductiepercentage, omdat er verschillende basisjaren worden gehanteerd. De Staat komt daarbij ogenschijnlijk positiever uit de bus dan feitelijk het geval is.

- 26.34 Er zijn verschillende berekeningen gedaan over de mate waarin het Nederlandse klimaatbeleid een fair share bijdrage vormt aan de mondiale doelstelling de opwarming te beperken tot onder de 1.5°C. Het hiervoor genoemde NCI rapport waarop minister Jetten reageerde, concludeert dat het Nederlandse klimaatbeleid niet in lijn is met de 1.5°C doelstelling en ten onrechte eerlijkeheidsprincipes zoals historische verantwoordelijkheid volledig buiten beschouwing laat:²¹⁸

“The analysis finds that the Netherlands’ proposed target pathway of a 55%/70%/80% reduction below 1990 by 2030/2035/2040 and greenhouse gas neutrality by 2050 cannot be considered fully compatible with the Paris Agreement 1.5°C limit. (...) The Netherlands is among the richest countries in the world and has a high historical responsibility for GHG emissions, which according to the Paris Agreement should “take the lead”. A global average pathway can therefore not be considered a fair contribution that fully reflects the Netherlands’ responsibilities and capabilities.”²¹⁹

En:

“Voor Europa nul-emissie nastreven in 2050 past bij het doel om ruim onder de 2 graden uit te komen en is wellicht traag voor het 1,5 gradendoel – daarvoor is nul-emissie in 2040 meer passend.”

- 26.35 Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft zich uitgelaten over de Nederlandse reductieverplichting in relatie tot eerlijkeheidsprincipes. In de reflectie van het PBL op het Coalitieakkoord 2021-2025 staat:

“Afgaande op de mondiale analyses past bij nastreven van 1,5°C in beginsel voor Nederland een reductiedoel van meer dan 55 procent. Dit geldt vooral wanneer, conform het akkoord van Parijs, naast kostenefficiëntie ook draagkracht en historische verantwoordelijkheid worden meegewogen.”²²⁰

En:

In het Parijsakkoord is afgesproken om naar draagkracht en historische verantwoordelijkheid bij te dragen aan de mondiale klimaatopgave. Bij de ambitie de temperatuurstijging tot 1,5°C te beperken past naast binnenlandse emissiereductie

²¹⁸ NewClimate Institute, What is a fair emissions budget for the Netherlands?, augustus 2022.

²¹⁹ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Het Europese klimaatplan 2030, november 2020, p. 44.

²²⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025, december 2021, p.10.

ook ondersteuning van klimaatbeleid in ontwikkelingslanden, via bijvoorbeeld financiering of kennis- en technologieoverdracht.”²²¹

En:

“Conclusie is dat de 55-procentdoelstelling voor broeikasgasemissies van Europa ruwweg in overeenstemming is met 1,5°C als dit zonder sinks (zie noot 3)²²² wordt gedaan, tijdelijke overshoot en negatieve emissies worden geaccepteerd en Europa geen extra verantwoordelijkheid neemt uit rechtvaardigheidsprincipes.”²²³

- 26.36 Eisers concluderen dat het Europese en Nederlandse klimaatbeleid niet gestoeld zijn op een gedegen onderzoek naar wat toepassing van de beginselen van ‘equity’ en ‘common but differentiated responsibilities’ betekenen voor de klimaatinspanning die van de EU en Nederland mag worden verlangd. Enkel het feit dat het klimaatbeleid (iets) ambitieuzer is dan het door het IPCC berekende noodzakelijk wereldgemiddelde is daartoe onvoldoende, terwijl meerdere wetenschappelijke instanties hebben geconcludeerd dat het Nederlandse klimaatbeleid geen fair share bijdrage levert aan de mondiale doelstelling de opwarming te beperken tot 1.5°C, zoals in het Parijs Akkoord bedoeld.

Kwantificering van fair share voor de EU en Nederland

- 26.37 De Europese en Nederlandse klimaatdoelen zijn dus gebaseerd op en volgen het mondiale reductiepad en bevatten geen eerlijke bedrage in lijn met het Parijs Akkoord. Maar hoe groot moet die eerlijke bijdrage dan zijn als de in het VN-Klimaatverdrag en Parijs Akkoord gehanteerde beginselen in lijn met de in het internationaal recht geldende principes en indicatoren voor fair share worden uitgelegd? Daarnaast is door verschillende onafhankelijke wetenschappelijke instanties onderzoek gedaan. Eisers zetten hieronder de beschikbare onderzoeksresultaten uiteen:

EU Klimaatadviesraad en IIASA rapport

- 26.38 De EU Klimaatadviesraad heeft in haar advies een fair share analyse gemaakt voor het aandeel van de EU in de mondiale doelstelling om op de lange termijn onder de 1.5°C opwarming te blijven. De EU Klimaatadviesraad berekent het resterende carbonbudget voor de EU volgens verschillende benaderingen op basis van historische verantwoordelijkheid (Polluter Pays), ‘ability to pay’ en ‘equal per capita’. De EU Klimaatadviesraad baseert zich daarbij op de onderzoeksresultaten van het onderliggende IIASA-rapport dat fair share berekeningen heeft gemaakt voor CO₂.²²⁴
- 26.39 De resultaten van IIASA vormen een bandbreedte, waarbij het carbonbudget negatief is bij de meest verregaande ‘Polluter Pays’ en ‘ability to pay’ benaderingen. Dat betekent dat de EU nu al netto broeikasgassen aan de atmosfeer zou moeten onttrekken om in lijn te zijn

²²¹ Ibid, p. 14

²²² Met ‘sinks’ wordt gerefereerd aan de mogelijke opname van CO₂ uit de atmosfeer door (her)bebouwing.

²²³ Ibid, p. 44.

²²⁴ Pelz S., Rogelj J., Riahi K., International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Evaluating equity in European climate change mitigation pathways for the EU Scientific Advisory Board on Climate Change, 1 Juni 2023.

met zijn fair share. Bij de 'equal per capita' benadering is er aan de bovenkant van de bandbreedte nog een resterend carbon budget van maximaal 27 Gton CO₂ voor de EU. Dat betreft dus de uitstoot die vanaf nu is toegestaan tot aan het moment dat klimaatneutraliteit is bereikt. 27 Gton CO₂ is gelijk aan zeven tot negen keer de totale CO₂-uitstoot van de EU in 2021.²²⁵

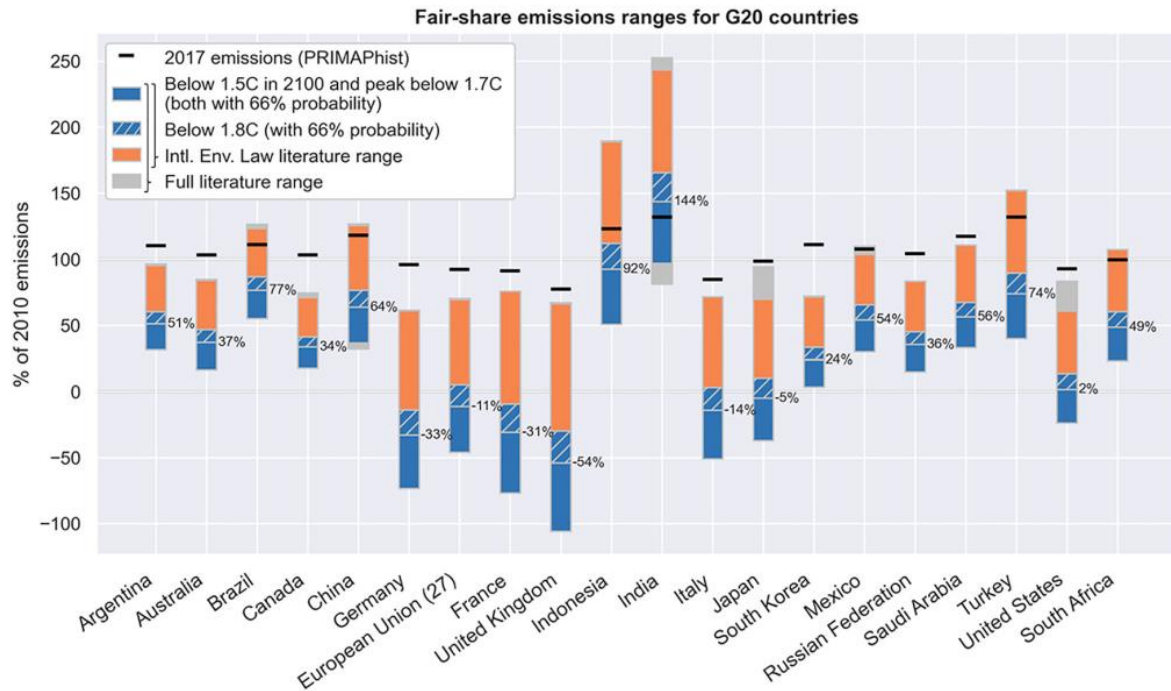
- 26.40 De EU Klimaatadviesraad heeft de bevindingen van IIASA vervolgens omgerekend van CO₂ naar alle broeikasgassen. De EU Klimaatadviesraad komt zo tot een bandbreedte van 40 Gton CO₂-eq aan de bovenkant en - 85 Gton CO₂-eq aan de onderkant, afhankelijk van welk fair share benadering wordt gevolgd.

Rajamani et al.

- 26.41 In de eerder genoemde studie van Rajamani et al. zijn ook fair share reductiepaden berekend voor G20 landen inclusief de EU.²²⁶ Deze berekening is zoals gezegd gebaseerd op de CAT-methodiek die hiervoor uiteen is gezet.
- 26.42 In de hieronder weergegeven tabel is voor de G20 landen en de EU aangegeven wat die bandbreedte is. Grijs delen zijn berekeningen die niet op eerlijke principes zijn gebaseerd. De oranje balk vormt de bandbreedte van berekeningen die weliswaar steun vinden in het internationale recht, maar niet tot de temperatuurdoelstelling uit het Parijs Akkoord leiden. De blauwgestreepte delen zijn de berekeningen die steun vinden in het internationale recht én leiden tot een 66% kans om de opwarming in 2100 onder de 1,8°C te houden. De blauwe balken tot slot, zijn de berekeningen die steun vinden in het internationale recht én leiden tot 66% kans om de opwarming in 2100 onder de 1,5°C te houden, met een tijdelijke overshoot van de temperatuur tot maximaal 1,7°C.

²²⁵ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, 1523 Juni 2023, p. 28.

²²⁶ Rajamani L et al., National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, Climate Policy, volume 21, 2021.



26.43 Rajamani et al. concluderen dat toepassing van de genoemde eerlijkheidsbeginselen op de specifieke situatie van de EU leidt tot een reductieverplichting in 2030 van bijna 100% ten opzichte van 2010 om een fair share te leveren aan de beperking van de opwarming van de aarde tot 1,8°C (66% kans). Om een kans van 66% te behouden dat de temperatuurstijging in 2100 tot 1,5°C beperkt is, moet de uitstoot in 2030 ten opzichte van 2010 zelfs -111% zijn, dus netto negatief, om een fair share te leveren.

26.44 Voor specifiek Nederland komt Rajamani et al. tot de conclusie dat Nederland in 2030 maximaal 4,4 Mton broeikasgassen mag uitstoten voor een minimale fair share bijdrage aan een 66% kans op maximaal 1,8°C opwarming. Ten opzichte van het basisjaar 1990 (uitstoot 228,9 Mton CO₂-eq) gaat het om een reductie van 98% in 2030.

26.45 Voor een 66% kans op 1,5°C opwarming in 2100 mag de uitstoot in 2030 maximaal 27,31 Mton CO₂-eq zijn. Dat betekent dus dat Nederland in 2030 27.31 megaton CO₂ equivalenten méér uit de atmosfeer moet onttrekken dan Nederland erin uitstoot. Ten opzichte van het basisjaar 1990 gaat het om een reductie van 111,9% in 2030.²²⁷

Climate Analytics

26.46 Climate Analytics heeft als onderdeel van de thans aanhangige Agostinho-zaak voor EHRM de mitigatiemaatregelen van de 32 gedaagde landen, waaronder Nederland, getoetst aan de hand van de hiervoor beschreven CAT-methodiek. Hierin zit ook een fair share analyse verwerkt. De resultaten zijn neergelegd in een rapport gepubliceerd op 7 januari 2022

²²⁷ Zie supplement bij Rajamani et al. op <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/14693062.2021.1970504>.

(Productie 73).²²⁸ Climate Analytics concludeert dat als alle landen een vergelijkbaar ambitieniveau als Nederland zouden hanteren, de opwarming van de aarde met een kans van 66% in 2100 tussen de 3 en 4°C zou uitkomen. Eisers merken overigens op dat deze berekening is gebaseerd op het oude klimaatdoel van 49% in 2030. Het huidige klimaatdoel van 55% in 2030 zou dus een iets beter resultaat laten zien.

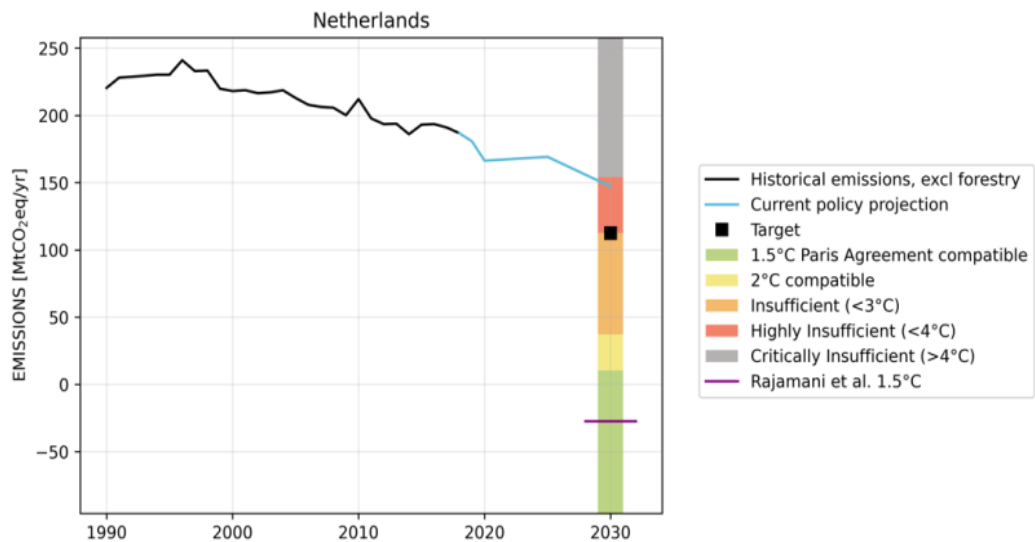


Figure 61 | Assessment of the Netherlands' 2030 target and projected emissions reductions with respect to its fair share of the mitigation effort required to achieve the LTTG of the Paris Agreement.

- 26.47 Een mondiaal ambitieniveau dat de aarde op koers houdt voor het behalen van de lange termijn 1,5°C doelstelling uit het Parijs Akkoord betekent voor Nederland, rekening houdend met fair share, dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met minimaal 95% moet worden gereduceerd ten opzichte van 1990 (bovenkant groene balk; exclusief emissies van Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)). Het verschil met de uitkomst van Rajamani et al (de paarse lijn) is enerzijds gelegen in het feit dat beide rapporten uitgaan van een iets andere dataset, maar anderzijds en hoofdzakelijk in het feit dat Rajamani et al uitgaat van een kans van 66% om het 1,5°C doel te halen, terwijl Climate Analytics uitgaat van een kans van 50%.

NewClimate Institute (NCI)

- 26.48 Greenpeace Nederland heeft samen met Milieudefensie en Natuur en Milieu het NCI gevraagd specifiek voor Nederland een berekening te maken van het resterende carbonbudget en op basis daarvan een reductiepad te bepalen dat Nederland binnen dat budget houdt. Dat heeft geleid tot het rapport "What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated

²²⁸ Climate Analytics, William Hare and others, "Achieving the 1.5°C Limit of the Paris Agreement: an Assessment of the Adequacy of the Mitigation Measures and Targets of the Respondent States in Duarte Agostinho v Portugal and 32 other States", 7 januari 2022.

responsibilities and capabilities in their climate target” (augustus 2022), dat hiervoor al kort aan de orde kwam (**Productie 74**).²²⁹

- 26.49 Het NCI baseert haar berekeningen op de berekeningen van het resterende mondiale carbonbudget door het IPCC, dat uitkwam op 400 GtCO₂ in 2020, om een kans van 67% om de temperatuurstijging onder de 1,5°C te houden.
- 26.50 Het NCI concludeert vervolgens dat het nationale carbonbudget dat Nederland zich op grond van het huidige klimaatbeleid heeft voorbehouden 1980 megaton CO₂-eq bedraagt. Dat is dus de hoeveelheid broeikasgassen die Nederland nog zou uitstoten tot 2050, in welk jaar Nederland klimaatneutraal beoogt te zijn. Het NCI heeft dat budget vervolgens afgezet tegen het carbonbudget dat zou resteren aan de hand van twee verschillende fair share benaderingen: Een ‘volledige fair share’ benadering op basis van historische uitstoot, en een ‘per capita’ benadering die uitgaat van een gelijke verdeling van het resterende mondiale carbonbudget over de wereldbevolking.²³⁰
- 26.51 Het NCI baseert de volledige fair share berekening op de benadering van Rajamani et al. die voor Nederland tot een carbonbudget komen van -27.3 MtCO₂-eq in 2030. Echter, deze conclusie gaat ervan uit dat Nederland in 2010 zou zijn begonnen met het lineair afbouwen van zijn uitstoot. Dat is niet gebeurd. Daarom concludeert het NCI dat als gevolg daarvan – ervan uitgaande dat Nederland een volledige fair share bijdrage moet leveren aan de beperking van de mondiale uitstoot - die uitstoot al in 2022 netto nul had moeten zijn.

“According to the fair share, the Netherlands has already used up its budget in the last decade and now needs to make up for this. The Netherlands should reach net-zero GHGs already before 2030, in 2027 assuming a linear trajectory from 2010 (see Figure 7). Since 2010, GHG emissions in the Netherlands has not decreased as fast as the fair share trajectory would have required, and in fact the remaining budget has already been used up since then, i.e. the budget under the fair share trajectory depicted in Figure 7 as of today is already negative and the Netherlands need to make up for the past lack of action. The government’s target trajectory exceeds what is required from the fair share by about 2400 MtCO₂eq, about 14 times the current (2021) annual emissions.”

- 26.52 Het NCI berekent vervolgens het Nederlandse carbonbudget op grond van een per capita benadering. Op grond van deze benadering komt het NCI tot de conclusie dat Nederland de uitstoot van CO₂ in 2030 tot nul moet hebben teruggebracht, en de uitstoot van alle broeikasgassen in 2030 met 94% moet hebben gereduceerd ten opzichte van de uitstoot in 1990. Het voorgenomen reductiepad van de Staat (55% in 2030 en klimaatneutraal in 2050) overschrijdt het carbonbudget dat op grond van een per capita benadering voor Nederland beschikbaar is met 1.070 MtCO₂, ofwel zes keer de jaarlijkse Nederlandse uitstoot.

²²⁹ NewClimate Institute, What is a fair emissions budget for the Netherlands?, augustus 2022.

²³⁰ Het rapport bevat ook een benadering op basis van huidige emissies (grandfathering), maar dit is niet in lijn met principes binnen het internationaal recht en behandelen we hier verder niet.

“According to this approach, the Netherlands would need to reduce CO2 emissions to zero already by 2030 to stay within its share of the remaining budget for limiting temperature increase to 1.5°C with a 67% chance. For 2030, the reduction below the 1990 level of all GHGs (excl. emissions from LULUCF) would be 94%. The government’s anticipated target pathway would exceed its budget by 1070 MtCO2e between today and 2050, six times current annual GHG emissions of the Netherlands.”

- 26.53 Het NCI onderkent daarbij dat de per capita benadering geen volledige fair share benadering vormt, omdat het geen rekening houdt met historische verantwoordelijkheid.:

“This approach still distributes the efforts according to current levels of GHG emissions or population and does not take into account historical responsibilities or capabilities, meaning this is not the full fair share of global mitigation efforts for the Netherlands.”

- 26.54 Echter, het NCI rekent zoals gezegd met het carbonbudget horende bij een 67% kans om de opwarming onder de 1,5°C te houden. Het IPCC scenario SSP1-1.9 gaat uit van een 50% kans dat de opwarming van de aard aan het eind van de eeuw onder de 1,5°C blijft. Daarbij hoort een carbonbudget van 500 Gton CO2-eq, dat is 25% meer dan het carbonbudget horende bij een 67% kans (400 Gton CO2-eq).²³¹ Het NCI komt bij een 50% kans op 1,5°C uit op een benodigde CO2-reductie naar nul in 2033 (**Productie 75**). Dit is exclusief emissies van Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF).

Ministerie van Financiën

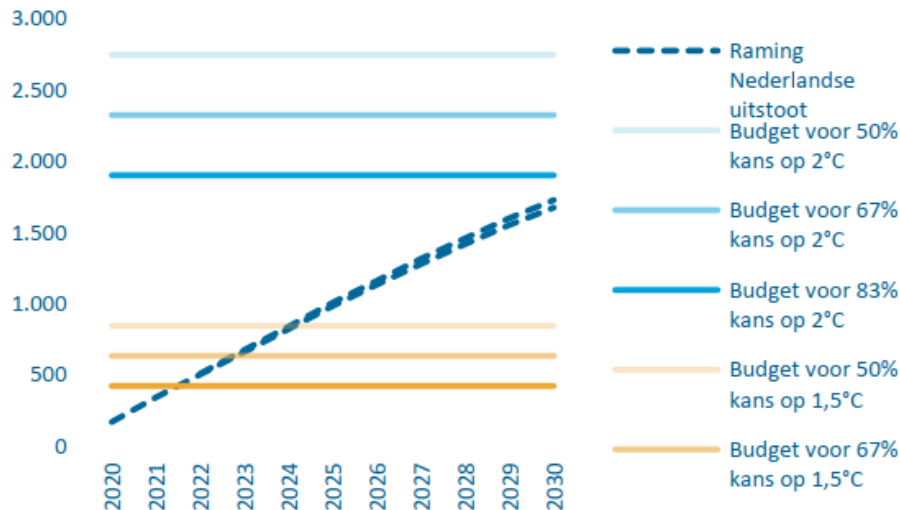
- 26.55 Op 1 september 2023 publiceerde het Ministerie van Financiën het ‘Blauwe boekje 2023-2024’, dat een overzicht geeft van de Nederlandse economie en overheidsfinanciën (**Productie 76**).²³² In het overzicht wordt ook het resterende carbonbudget voor Nederland berekend op basis van de ‘per capita’ benadering. Dit leidt tot de constatering dat het voor Nederland resterende carbonbudget, uitgaande van een kans van 50% om de opwarming te beperken tot 1.5°C, tussen 2024 en 2025 op is bij handhaving van de huidige uitstoot. Dat betekent dat de uitstoot vanaf nu lineair moet dalen naar netto nul rond 2026 om nog met 50% kans onder de 1,5°C te blijven. Zie onderstaande grafiek waarin de broeikasgasuitstoot in de Y-as cumulatief is weergegeven.

²³¹ Ibid

²³² Ministerie van Financiën, Blauwe Boekje 2023-2024, september 2023.

Het doel om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C raakt uit zicht. Nederland overschrijdt al in de komende 2 jaar het koolstofbudget dat past bij dit doel...

1.8.1 Uitstoot binnen Nederland (cumulatief) en het overblijvende koolstofbudget voor Nederland om de opwarming te beperken tot 1,5°C en 2°C.



Bron: Gebaseerd op het mondiale koolstofbudget uit Forster et al., *Indicators of Global Climate Change 2022: annual update*, vermenigvuldigd met het aandeel van Nederland in de wereldbevolking tot 2050 (volgens de ramingen van de VN).

- 26.56 Het feit dat het ministerie van Financiën uitkomt op dit zeer steile reductiepad heeft te maken met de onderliggende bron die uitgaat van het mondiale carbonbudget aan het begin van 2023 om met een 50% kans onder de 1,5°C opwarming te blijven. Dat budget is volgens Forster et al. nog maar 250 GtCO₂eq en is de helft van het mondiale carbonbudget van 500 GtCO₂eq uit IPCC AR6, dat uitgaat van begin 2020.²³³ Ieder jaar dat de uitstoot niet drastisch wordt verminderd zijn steeds steilere reductiepaden nodig om toch nog onder de 1,5°C opwarming te blijven.

CE Delft en TNO

- 26.57 CE Delft en TNO concluderen in het rapport “Gaswinning op de Noordzee” in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (december 2022, **Productie 77**) dat het Nederlandse fair share carbonbudget op basis van de cumulatieve historische emissies sinds 1850 nu al negatief is. Het CO₂-budget voor Nederland vanaf 2020 is dan -2.945 Mton, bij een scenario in lijn met 50% kans op een mondiale lange termijn opwarming van

²³³ Forster PM et al., *Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence*, *Earth Syst. Sci. Data*, 15, 2295–2327, 2023.

1,5°C. Uitgaande van cumulatieve historische emissies sinds 1990 dan is het CO₂-budget voor Nederland -1.884 Mton.

- 26.58 Uitgaande van 'equal per capita' dan is het CO₂-budget 1.018 Mton. CE/TNO nemen 2020 als startjaar van de berekening. De uitstoot van Nederland in 2020 bedroeg 169 Mton CO₂ (KEV 2023). Dat betekent dat bij een gelijkblijvende uitstoot vanaf 2020 het carbonbudget in 6 jaar op is. Als wordt uitgegaan van een lineaire daling vanaf 2020 dan moet de uitstoot in 2032 tot nul dalen om in lijn te zijn met 50% kans op een mondiale lange termijn opwarming van 1,5°C. Dit komt grosso modo overeen met de conclusie van NCI op basis van de 'equal per capita' benadering.

Tussenconclusie

- 26.59 Eisers concluderen op basis van al deze rapporten dat er brede wetenschappelijke consensus bestaat dat de Nederlandse klimaatdoelen ernstig tekortschieten voor het leveren van een eerlijke bijdrage aan het klimaatdoel zoals vastgelegd in het Parijs Akkoord. Dat is zorgelijk aangezien andere landen zullen moeten compenseren voor de te grote uitstoot van Nederland om de mondiale klimaatdoelen te halen. Als andere landen hetzelfde *freerider*-gedrag zouden vertonen als Nederland, komt de opwarming van de aarde in 2100 waarschijnlijk tussen de 3 en 4 °C uit (Climate Analytics).
- 26.60 Uit alle rapporten komt verder naar voren dat zelfs als Nederland zijn fair share uitsluitend op basis van een per capita benadering zou berekenen, de Nederlandse emissie in 2033 met tenminste 94% moet zijn gereduceerd om in lijn te zijn met het mondiale doel de opwarming op de lange termijn te beperken tot 1,5°C (met 50% kans). Benaderingen die zowel rekening houden met historische uitstoot en capaciteit om bij te dragen, als met per capita benaderingen (Rajamani en Climate Analytics) leiden tot de conclusie dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met minimaal 95% moet zijn gereduceerd om een minimale fair share te leveren aan het behalen van het lange termijn doel van 1,5°C. Benaderingen die zijn gebaseerd op (uitsluitend) historische uitstoot en/of capaciteit om bij te dragen concluderen allemaal dat het voor Nederland beschikbare carbonbudget al op is.
- 26.61 Bovendien is relevant dat waar het door het IPCC berekende mondiale reductiepad rekening houdt met uitstoot van luchtvaart en zeevaart, het Nederlandse (of het EU beleid) dat niet doet, omdat geen consensus bestaat over de vraag hoe de uitstoot van internationale uitstoot van lucht- en zeevaart aan individuele landen moet worden toegekend.

27. Haalbaarheid versnellen klimaatneutraliteit

- 27.1 VN Secretaris Generaal António Guterres deed op 1 december 2023 bij de opening van de COP28 klimaatop in Dubai een dringende oproep:

"I urge countries to speed up their net zero timelines, to get there as close as possible to 2040 in developed countries and 2050 in emerging economies." ²³⁴

²³⁴ United Nations, Secretary-General Remarks at opening of World Action Climate Summit 1 december 2023.

- 27.2 In een door Nederland ondertekende brief van de High Ambition Coalition van 18 mei 2023 aan de G7 staat:²³⁵

“And we urge you, as leaders of the G7, to accelerate your efforts to reach net zero emissions well before 2050, and to make plans for net negative economies.”

- 27.3 Een aantal Europese landen heeft inmiddels ambitieuze klimaatdoelstellingen geformuleerd die in sommige gevallen aanzienlijk scherper zijn dan een netto-nul uitstoot in 2050. Finland heeft wettelijk vastgesteld dat het in 2035 – als eerste land ter wereld – klimaatneutraal wil zijn. Oostenrijk mikt op klimaatneutraliteit in 2040. Denemarken wil tussen 2040 en 2045 klimaatneutraal zijn, en Duitsland, Schotland en Zweden willen dat punt in 2045 bereiken. Ieder land heeft verschillende omstandigheden die de haalbaarheid van deze doelen beïnvloeden, maar het laat zien dat er verschillende toonaangevende landen binnen de EU zijn die zich niet achter het Europese klimaatbeleid verschuilen, maar op basis van eigen berekeningen tot ambitieuzere doelstellingen komen die naar de eigen opvattingen haalbaar zijn.

Roadmap IEA

- 27.4 Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) heeft op 26 september 2023 een nieuwe ‘net-zero roadmap’ uitgegeven, genaamd “Net Zero Roadmap, a global pathway to keep the 1.5°C goal in reach”.²³⁶ De roadmap concludeert dat in ‘advanced economies’ de uitstoot van CO₂-eq in 2035 met 80% gedaald moet zijn ten opzichte van 2022. De Nederlandse uitstoot in 2022 bedroeg 158,4 Mton CO₂eq²³⁷. Een uitstootdaling van 80% ten opzichte van 2022 betekent voor Nederland dus dat de uitstoot in 2035 maximaal 31,7 Mton CO₂-eq mag zijn. Ten opzichte van het basisjaar 1990, zoals vastgelegd in de Klimaatwet, komt dat neer op een noodzakelijke uitstootdaling in Nederland van 85,6% in 2035. Het IEA concludeert dat deze doelstelling haalbaar is voor ‘advanced economies’ (waar ook Nederland toe behoort), als alles op alles wordt gezet.

Advies EU klimaatadviesraad

- 27.5 Zoals hiervoor aangegeven heeft de EU Klimaatadviesraad een advies gepubliceerd over de Europese klimaatdoelstelling voor 2040.²³⁸ Daarin heeft de EU klimaatadviesraad eerst de fair share carbonbudgetten voor de EU bepaald op basis van drie verschillende eerlijkeheidsprincipes (zie paragraaf 26.22).
- 27.6 Vervolgens kijkt de EU Klimaatadviesraad naar de vraag welke reductiepaden haalbaar zijn voor de EU. De conclusie is dat zelfs de bovenkant van de fair share bandbreedte (op basis van ‘equal per capita’) niet meer haalbaar is. De EU Klimaatadviesraad adviseert om voor de gehele EU in te zetten op een reductie van broeikasgassen met 90 – 95% in 2040 ten opzichte van 1990. Een reductie van 95% in 2040 komt overeen met een carbonbudget van

²³⁵ High Ambition Coalition, Open letter to the G7 ahead of the leader’s summit, 18 mei 2023.

²³⁶ International Energy Agency (IEA), Net Zero Roadmap, a global pathway to keep the 1.5°C goal in reach.

²³⁷ PBL, Klimaat en Energieverkenning 2023.

²³⁸ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, Juni 2023.

52 Gton CO₂-eq, aanzienlijk hoger dan de bovenkant van de fair share bandbreedte (40 Gton CO₂-eq). De EU Klimaatadviesraad benadrukt dat de meer ambitieuze kant van de bandbreedte meer in lijn is met fair share principes en concludeert verder over de haalbaarheid daarvan:

“.. reductions of up to 95% can be achieved without exceeding any of the environmental risk levels identified, if technological scale-up challenges can be overcome, in particular related to the rapid scale-up of renewable energy.”

27.7 Eisers merken op dat het hier gaat om een EU-brede doelstelling, dus 95% reductie vormt een gemiddelde voor alle lidstaten. Dat vereist dat lidstaten die verder kunnen gaan dat ook moeten doen, anders wordt dit gemiddelde niet bereikt. Zoals hierboven aangegeven zijn verschillende lidstaten dat ook al van plan.

27.8 De EU Klimaatadviesraad stelt vervolgens dat het gat in cumulatieve emissies tussen wat volgens fair share nodig is en wat technische haalbaar is op eigen grondgebied, opgevuld dient te worden:

“The lowest feasible budget estimates from the scenarios assessed in this report are still higher than the equal per capita emissions allocations and other fair share estimates based on principles such as ‘polluter pays’ and ‘ability to pay’. Whichever ethical principle is considered, there is a gap between the feasibility estimates and fair share estimates. This indicates that the EU should be looking to address this shortfall as part of its commitment to the Paris Agreement temperature goal.”²³⁹

Dit is in lijn met het advies van het PBL in hun reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 (zie 26.35).²⁴⁰

27.9 De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is een onafhankelijk adviesorgaan dat de regering en Staten-Generaal op verzoek of op eigen initiatief adviseert over buitenlands beleid, in het bijzonder met betrekking tot Europese integratie, rechten van de mens, ontwikkelingssamenwerking, vrede en veiligheid. De AIV onderschrijft in een advies van oktober 2023 aan de Nederlandse regering, getiteld “Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak” het door de EU Klimaatadviesraad voorgestelde ambitieniveau voor 2040.

27.10 Ook de Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR), het adviesorgaan van de overheid terzake het te voeren klimaatbeleid, ondersteunt het advies van de EU Klimaatadviesraad. De WKR concludeert ook dat er een aanzienlijk verschil is tussen een nationale doelstelling van 90% broeikasgasreductie in 2040 en 95% reductie in 2040. Bij een doel van 90% reductie wordt er cumulatief 181 Mton meer CO₂eq uitgestoten vergeleken met een doel van 95% reductie.²⁴¹ Ter vergelijking, de nationale uitstoot van broeikasgassen in 2022 bedroeg 158,4 Mton, dus het gaat om een extra uitstoot van ruim een jaar de huidige

²³⁹ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, 23 Juni 2023, p. 46/47.

²⁴⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025, december 2021, p.10.

²⁴¹ Wetenschappelijke klimaatraad, Met iedereen de transities in, 15 December 2023, p. 30.

uitstoot van Nederland, wanneer uitgegaan wordt van 90% reductie in 2040 in plaats van 95% reductie.²⁴²

Rapport Climate Analytics

- 27.11 Climate Analytics heeft in het rapport “1.5°C Pathways for the EU27: accelerating climate action to deliver the Paris Agreement” (september 2022) een aantal maatregelen beschreven die noodzakelijk zijn om de Europese Unie op koers te houden van een fair share bijdrage voor het behalen van de mondiale 1,5°C doelstelling. Eisers brengen dit rapport in het geding als **Productie 78**. Climate Analytics concludeert dat de maatregelen technisch haalbaar zijn en bovendien economisch rendabel, en dat – als ze allemaal worden uitgevoerd – het de EU in staat kan stellen in 2040 de uitstoot van broeikasgassen tot netto nul te hebben gereduceerd.

“It is clear that the EU27 can and must do more to align with the Paris Agreement’s 1.5°C target and provide global leadership on the climate crisis. By providing an updated NDC which aims to cut emissions by at least 64% (incl. LULUCF) by 2030, by committing to 100% fossil-free electricity by the mid-2030s, and by bringing forward the date of net zero GHG emissions by up to a decade, the EU27 can drive ambitious climate action and help keep 1.5°C alive.”²⁴³

Ecorys rapport

- 27.12 Bovenstaande rapporten gaan over de gehele EU, maar binnen de EU zijn zoals gezegd de verschillen tussen lidstaten groot. Het is daarom belangrijk te kijken naar haalbaarheidsstudies voor specifiek Nederland. Dit wordt gedaan in het rapport “Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid” van Ecorys (december 2022)²⁴⁴. Eisers brengen dit rapport in het geding als **Productie 79**. Ecorys is een wereldwijd onderzoeks- en adviesbureau dat in opdracht van Greenpeace, Milieudefensie en Natuur en Milieu per sector heeft onderzocht welke beleidsmaatregelen nodig zijn om het door het NCI in het rapport “*What is a fair emission budget for the Netherlands?*” (augustus 2022) bepaalde ambitieniveau (dat nodig is de opwarming onder de 1,5°C te houden) te realiseren. Het NCI concludeert:

“For the Netherlands, contributing their fair share means getting domestically as close to zero as possible..”

- 27.13 Ecorys deelt de Nederlandse economie in in vijf sectoren (elektriciteitsproductie, industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving en landbouw) en komt voor elke economische sector tot een set realistische en uitvoerbare beleidsmaatregelen die leiden tot een daling van de uitstoot van broeikasgassen met 97% in 2037 ten opzichte van 1990 in het meest ambitieuze scenario.

²⁴² Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Klimaat- en Energieverkenning 2023, p. 14.

²⁴³ Climate Analytics, 1.5°C Pathways for the EU27: accelerating climate action to deliver the Paris Agreement, executive summary, p. ii.

²⁴⁴ Ecorys, Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid, december 2022.

- 27.14 Ecorys schetst drie uitdagingen voor de realisatie: het vinden van voldoende personeel, het verkorten van vergunningsprocedures en het inpassen van nieuwe infrastructuur in de ruimtelijke planning.
- 27.15 De beleidsmaatregelen die door Ecorys worden voorgesteld zijn weliswaar ingrijpend, maar niet nieuw. Ze staan al vele jaren op de politieke agenda. Het gaat vooral om het versneld implementeren van deze beleidsvoornemens. Eisers verwijzen daarbij nogmaals naar het advies van de Raad van State zoals opgeschreven in paragraaf 25.10 e.v.
- 27.16 Een dergelijke versnelling leidt op de langere termijn ook tot de laagste kosten, stelt de Europese Centrale Bank (ECB):²⁴⁵

“Moving towards carbon neutrality as quickly and boldly as possible is by far the best way to slow down climate change. It may take more effort in the short run, but in the long run it will cost less overall, says ECB Vice-President Luis de Guindos. We need to reach carbon neutrality to avoid existential risks to nature, people and our economies. And we need to start making changes soon. Procrastinating may be easier and less costly today, but means we will pay a higher price tomorrow: the damage to our environment and economies from rising temperatures will be much more severe. In fact, the sooner and faster we complete the necessary green transition, the lower the overall costs and risks. This is one of the main outcomes of our second economy-wide climate stress test.”

28. Conclusies feiten mitigatie

- 28.1 Op grond van de hiervoor opgesomde feiten kan het volgende worden vastgesteld.
- 28.2 Klimaatverandering heeft op Bonaire, net als in de rest van Nederland en wereldwijd, nu al gezorgd voor een ernstige aantasting van de leefomgeving. Uit het wetenschappelijk onderzoek dat beschikbaar is en uit de verklaringen van de inwoners van Bonaire zelf blijkt dat hittestress en droogte zijn toegenomen, terwijl ook overstromingen vaker voorkomen en de schade als gevolg van stormen groter is geworden.
- 28.3 Op mondiaal niveau zijn nu al jaarlijks duizenden klimaatdoden te betreuren en de schade loopt in de honderden miljarden euro's. In welvarende landen zullen mensen beter in staat zijn zich tegen deze gevolgen te beschermen, maar in armere landen, die nauwelijks hebben bijgedragen aan de mondiale uitstoot van broeikasgassen, zullen mensen in toenemende mate in een onleefbare situatie terechtkomen. Temeer, omdat de negatieve impact van klimaatverandering zich juist in armere landen meer laat gelden. Armoede is als gevolg van een structureel gebrek aan aandacht vanuit de Nederlandse overheid een probleem op Bonaire en Bonaire is als eiland zeer kwetsbaar ten aanzien van de mondiale opwarming. Klimaatverandering is niet een theoretisch vergezicht. De gevolgen van klimaatverandering zijn nu aanwezig en zullen de komende jaren alleen maar in ernst en omvang toenemen.

²⁴⁵ Europese Centrale Bank (ECB), Need for speed on the Road to Paris, 6 September 2023.

- 28.4 Er bestaat inmiddels een breed gedragen politieke consensus, die ook door de Nederlandse regering is uitgedragen, dat om de ergste gevolgen van klimaatverandering te voorkomen de mondiale temperatuurstijging moet worden beperkt tot 1,5°C boven pre-industriële waarden aan het einde van deze eeuw. Om dat met een 50% kans te halen met een beperkte tijdelijke 'overshoot' is een mondiale reductie van broeikasgassen nodig van 43% in 2030 ten opzichte van 2019, in lijn met het IPCC SSP1-1.9 scenario. De Nederlandse regering onderschrijft dit doel en zowel het Nederlandse als het Europese klimaatbeleid, waarvan het Nederlandse klimaatbeleid een afgeleide is, zijn op dit scenario gebaseerd.
- 28.5 Uit het beschikbare wetenschappelijke onderzoek blijkt dat een dergelijke temperatuurstijging de reeds ingetreden effecten op Bonaire aanzienlijk zal versterken. Het zal er nog warmer worden, stormen zullen in intensiteit toenemen en delen van Bonaire, waaronder delen die cultureel grote relevantie hebben, zullen in de loop van deze eeuw onder water komen te staan.
- 28.6 Met voldoende adaptatiemaatregelen kan een deel van de klappen worden opgevangen, maar de effectiviteit van adaptatiemaatregelen neemt af naarmate de temperatuur stijgt. Het is dweilen met de kraan open. Adaptatiemaatregelen dienen daarom altijd gepaard te gaan met voldoende mitigatiemaatregelen.
- 28.7 De huidige NDC's voldoen ook bij volledige uitvoering geenszins aan de klimaatdoelstelling van 1,5°C. Uit onderzoek blijkt dat als alle huidige NDC's volledig worden uitgevoerd, de totale mondiale temperatuurstijging rond 2100 tussen de 2 en 3°C zal uitkomen. Bij een stijging van de wereldgemiddelde temperatuur boven de 1,5°C kunnen verschillende 'tipping points' worden bereikt, die de verwachte opwarming van de aarde in een onomkeerbare stroomversnelling kunnen brengen. Dit zal voor Bonaire en de huidige en toekomstige inwoners ervan desastreuze gevolgen hebben, zoals onder meer door het IPCC, het KNMI en het IVM in kaart zijn gebracht.
- 28.8 Uit toetsing van het Nederlandse en Europese klimaatbeleid door verschillende wetenschappers en onafhankelijke wetenschappelijke instituten over de manier waarop het resterende carbonbudget over de verschillende landen moet worden verdeeld, blijkt dat het Europese en Nederlandse klimaatbeleid geen fair share bijdrage vormt zoals in het Parijs Akkoord bedoeld. De Nederlandse klimaatdoelen komen *grosso modo* overeen met het benodigde mondiale reductiepad van het IPCC, maar dat houdt nadrukkelijk geen rekening met eerlijke principes ten aanzien van de verdeling van de opgave. Het Nederlandse klimaatbeleid onderbouwt niet waartoe toepassing van de in het Parijs Akkoord genoemde beginselen op de specifiek voor Nederland geldende omstandigheden zou moeten leiden en in welke mate de Staat van mening is dat het Nederlandse beleid aan die beginselen voldoet.
- 28.9 Er bestaan verschillende onderzoeken naar wat een 'fair share' voor Nederland zou moeten betekenen. Uit al die onderzoeken volgt dat het nationale carbonbudget voor Nederland bij een 'volledige fair share' benadering, waarbij rekening wordt gehouden met historische emissies van landen, al op is.

- 28.10 Als ook benaderingen worden meegenomen waarbij het resterende carbonbudget over alle wereldbewoners wordt verdeeld (equal per capita), dan kan uit alle onderzoeken een minimale ondergrens worden gedestilleerd, die naar breedgedragen consensus als minimale fair share voor Nederland zou moeten gelden. Die minimale fair share, uitgaande van een per capita benadering, betekent dat de Nederlandse uitstoot begin 2030 al met netto 100% moet zijn gereduceerd ten opzichte van 1990, om in lijn te zijn met het mondiale reductiepad dat nodig is om de opwarming met 66% kans te beperken tot onder de 1,5°C aan het einde van deze eeuw. Dat jaartal verschuift naar achteren als wordt uitgegaan van een kans van 50%.
- 28.11 Volgens de EU Klimaatadviesraad kan de gehele EU de uitstoot van broeikasgassen in 2040 met 95% hebben verlaagd ten opzichte van 1990. Climate Analytics komt tot de conclusie dat netto 100% broeikasgasreductie in 2040 mogelijk is voor de EU. Ecorys concludeert specifiek voor Nederland dat de uitstoot in 2037 met 97% verlaagd kan zijn ten opzichte van 1990. Er bestaat voor zover eisers weten geen wetenschappelijke onderzoeken of berekeningen die deze conclusies bestrijden.
- 28.12 Het beeld dat uit het wetenschappelijk onderzoek en de berichtgeving over klimaatverandering naar voren komt, stemt niet positief. Maar er is nog hoop. Het is nog mogelijk om het tij te keren, maar daarvoor is snelle en adequate actie nodig. De Staat heeft hier tot heden niet thuis op gegeven. Om die reden wenden de eisers zich hierbij tot uw rechtbank. In de volgende hoofdstukken zal het juridisch kader worden uiteengezet van de vorderingen die de eisers tegen de Staat instellen.

Juridisch kader I: Staatsrecht en Mensenrechten

29. Staatsrechtelijke verhouding Nederland – Bonaire

- 29.1 Voor de beantwoording van de vraag welke bevoegdheden en verplichtingen het Koninkrijk der Nederlanden heeft ten opzichte van Bonaire, St. Eustatius en Saba (de BES-eilanden) dient te worden gekeken naar de artikelen 124, 125, 127 t/m 132 en 132a van de Grondwet, de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van belang.
- 29.2 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("EVRM"), met alle verplichtingen die daaruit voor de Staat voortvloeien, geldt bovendien onverkort op Bonaire, evenals het IVBPR.
- Openbaar lichaam Bonaire en onderdelen daarvan
- 29.3 Artikel 132a lid 1 Grondwet bepaalt dat in het Caribische deel van Nederland bij wet andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten worden ingesteld en opgeheven. Artikel 132a lid 2 Grondwet bepaalt dat artikel 124, 125 en 127 t/m 132 Grondwet op die openbare lichamen van overeenkomstige toepassing zijn.

- 29.4 Bij artikel 2, 3 en 4 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: “**WolBES**”) zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk ingesteld als openbaar lichaam. Elk openbaar lichaam omvat het respectievelijke eiland, en bezit rechtspersoonlijkheid.
- 29.5 Uit de WolBES volgt dat elk openbaar lichaam een eilandsraad, een bestuurscollege, een gezaghebber en een kiescollege voor de Eerste Kamer heeft (artikel 5). De eilandsraad vertegenwoordigt de gehele bevolking van het openbaar lichaam (artikel 6) en benoemt de (voor Bonaire) drie eilandgedeputeerden. Deze vormen samen met de gezaghebber het bestuurscollege (artikel 36 lid 1 WolBES). De gezaghebber wordt ex artikel 73 WolBES bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken benoemd en herbenoemd voor de duur van zes jaar.
- 29.6 Uitgangspunt is dat elk openbaar lichaam bevoegd is tot “*regeling en bestuur inzake [haar] huishouding*” (artikel 132a jo. artikel 124 Grondwet en artikel 136 lid 1 WolBES). Op Bonaire wordt deze bevoegdheid door het eilandsbestuur uitgeoefend. Daarnaast kan het Rijk “*regeling en bestuur van het eilandsbestuur vorderen*” (artikel 132a jo. artikel 124 lid 2 Grondwet en artikel 136 lid 2 WolBES), waarbij geldt dat het Rijk eventuele kosten moet vergoeden.
- 29.7 De eilandsraad van Bonaire is bevoegd om met zogeheten eilandsverordeningen invulling te geven aan haar regelgevende taak (artikel 149 WolBES). Het bestuurscollege van Bonaire voert het dagelijks bestuur en heeft de overige taken genoemd in artikel 168 lid 1 WolBES. De Rijksvertegenwoordiger fungeert als de schakel tussen het openbaar lichaam Bonaire en de Rijksoverheid in Den Haag (artikel 204 WolBES) en rapporteert aan de Staat (artikel 205 WolBES).
- 29.8 In Afdeling II van de WolBES (artikel 207 e.v.) is geregeld hoe de openbare lichamen zich verhouden tot de Staat. Kort samengevat heeft de Staat verregaande bevoegdheden om wet- en regelgeving te concipiëren in verband met de openbare lichamen, alsook om bestuur en regeling te vorderen van de openbare lichamen (zie met name artikel 209 WolBES). Daarbij gelden echter wel bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld dat (kort samengevat) telkens het bestuur van het openbaar lichaam gekend moet worden in dergelijke processen.

Differentiatie Europees en Caribisch Nederland

- 29.9 Bij de veranderingen van 10/10/10, de opheffing van de Nederlandse Antillen en de toewijzing van de status van openbare lichamen aan de BES-eilanden, rees de vraag welke wetgeving op Caribisch Nederland van toepassing zou moeten zijn. Het idee was dat bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving in de nieuwe staatkundige structuur zou worden ingepast. De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de “**Invoeringswet**”) strekt hiertoe. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet wordt de structuur hiervan belicht, beginnend bij de manier waarop de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving zou worden ‘omgevormd’:²⁴⁶

²⁴⁶ Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II 2008-2009*, 31957, 3, p 2

“Op grond van de Slotverklaring zal in eerste instantie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die voor de transitie op de eilanden van kracht is, blijven gelden. Hiertoe wordt in artikel 2, eerste lid, bepaald welke op landsniveau bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving als (nationale) regelgeving voor de openbare lichamen wordt overgenomen, dat wil zeggen wordt omgevormd tot voor de openbare lichamen geldende Nederlandse regelgeving. Deze omvorming vindt plaats door vermelding van de desbetreffende regelingen op de lijst (hierna: «IBES-lijst»), die als bijlage bij het wetsvoorstel is opgenomen en aldus een onderdeel is van het wetsvoorstel. Er is dus sprake van een positieve lijst: regelingen die niet op de lijst zijn vermeld, zijn na de transitiedatum niet langer van toepassing en worden dus niet omgevormd.”

- 29.10 In de eerste vijf jaar na 10/10/10 gold er legislatieve terughoudendheid voor Caribisch Nederland. Dit hield in dat er terughoudend gehandeld zou worden bij het invoeren van nieuwe wetgeving op de BES-eilanden. Reden hiervoor was het ‘beperkte absorptievermogen van de eilanden’, waarmee bedoeld wordt op de bestuurskracht en het ambtenarenapparaat van de BES-eilanden²⁴⁷. Het uitgangspunt van de Invoeringswet was en is echter uitdrukkelijk dat uiteindelijk ‘gewone’ Nederlandse wetgeving zou moeten gaan gelden in Caribisch Nederland:²⁴⁸

“De omvorming van Nederlands-Antilliaanse regelgeving tot Nederlandse regelgeving is in beginsel een tijdelijke voorziening. Het uitgangspunt is immers dat specifieke BES-wetgeving op termijn zo mogelijk zal worden vervangen door «gewone» Nederlandse wetgeving of dat in elk geval de BES-regelgeving van lieverlee zo veel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de in het Europese deel van Nederland geldende regelgeving.”

- 29.11 De wetgever heeft verder onder ogen gezien dat er, gezien de bijzondere positie van Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederland, regelmatig afwijkende regels zullen moeten gaan gelden voor het Caribische deel. Om dit ook in het licht van het gelijkheidsbeginsel mogelijk te maken is artikel 132a lid 4 Grondwet de zogeheten ‘differentiatiebepaling’ opgenomen:

“Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”

- 29.12 Als er gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot differentiatie moet het gelijkheidsbeginsel altijd in acht worden genomen.²⁴⁹ Volgens de regering heeft de differentiatiebepaling dan ook twee doeleinden: zij “*verheldert aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet een op de specifieke situatie*

²⁴⁷ Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken 2019–2020, 35 300 IV, nr. 11, p. 3

²⁴⁸ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2008-2009, 31957, 3, p. 6.

²⁴⁹ Zie hierover I.L.A. Broekhuijse, “Gelijkheid en differentiatie: naar een ‘BES-doctrine’?”, in: P.P.T. Bovend’eert, e.a. (red.), “De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden”, Oisterwijk: WLP 2016, p. 169-187.

toegesneden differentiatie kan plaatsvinden” en “instrueert de wetgever, het bestuur en de rechter om [met de verschillen tussen Nederland en de BES-eilanden] binnen de kaders van artikel 1 Grondwet rekening te houden”.²⁵⁰

- 29.13 In de praktijk bleek echter dat er van Staatswege vooral gebruik werd gemaakt van het differentiatiebeginsel om minder bescherming te bieden, of minder vergaande normen te stellen, voor Caribisch Nederland dan voor Europees Nederland. In de evaluatie van 10/10/10 door de Commissie-Spies wordt bijvoorbeeld geconcludeerd: *“Het beeld bestaat dat in bepaalde gevallen via de statuutsbepaling een voorzieningenniveau wordt gerechtvaardigd dat aanmerkelijk lager is dan in Europees Nederland”*.²⁵¹
- 29.14 Verder constateert de Commissie dat het vaak niet te volgen is wanneer er wel en niet wordt gedifferentieerd, en waarom die keuze in voorkomende gevallen gemaakt wordt: *“er is vanuit de Rijksoverheid op dit punt ook geen uniforme benadering of toereikende regie geweest (...) in dat licht gezien is het veel op de eilanden gehoorde verwijt van willekeur niet onbegrijpelijk”*. Ook merkt de Commissie op: *“Het lijkt wel of er in Europees Nederland (...) aversie dan wel terughoudendheid bestaat om voor een zo klein deel van Nederland en zo weinig inwoners een uitzonderingspositie te creëren, ook als daarvoor goede argumenten bestaan.”*²⁵²
- 29.15 In 2019 adviseert de Raad van State over de wijze waarop de relatie tussen Caribisch en Europees Nederland is vormgegeven na 10/10/10. De Raad van State is glashelder: er wordt onder meer te weinig structureel gekeken naar differentiatiemogelijkheden, de bijzondere status van de openbare lichamen wordt onvoldoende erkend, en de bestuurskracht op de eilanden is onvoldoende versterkt. De Raad van State benadrukt dat de eilanden unieke entiteiten zijn, en niet passen in de mal van ‘een soort van gemeente’:
- “Gebleden is echter dat het model van gemeenten – in het bijzonder vanwege de afstand tussen Europees en Caribisch Nederland en de kleinschaligheid van de eilanden – niet zonder meer werkt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat de eilanden op dezelfde wijze als Nederlandse gemeenten in staat zijn om rijksbeleid en regelgeving te implementeren, is een misvatting; de eilanden dienen in zoverre dan ook niet met Nederlandse gemeenten te worden vergeleken, maar op zichzelf te worden gezien.”*
- 29.16 In oktober 2019 is de hiervoor besproken periode van legislatieve terughoudendheid losgelaten door de Nederlandse regering. Vanaf dat moment zou via het beginsel ‘comply or explain’ gewerkt gaan worden naar een gelijkstelling tussen Caribisch en Europees Nederland.²⁵³ Dit houdt in dat wetgeving en beleid voor Europees Nederland ook voor Caribisch Nederland zou moeten gelden (*comply*), en als dat niet zo is dat een bevredigende

²⁵⁰ Conclusie A-G Hofstee bij HR 21 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2968, Conclusie van 3 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1275, par. 8 met citaten en verwijzingen aldaar.

²⁵¹ Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (“Commissie-Spies”) 12 oktober 2015, “Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland”, Den Haag, p. 32.

²⁵² Rapport Commissie-Spies, resp. p. 32 en p. 102.

²⁵³ Kamerstukken I 2019/20, 35300 IV, nr. 11.

uitleg daarvoor vereist is (*explain*). Het beoogde resultaat hiervan is dat het beschermingsniveau van inwoners van Europees en Caribisch Nederland zo veel mogelijk gelijkgesteld moet worden. Daarbij moet telkens gekeken worden wat de meest praktische toepassing is voor Caribisch Nederland, die ook werkbaar moet blijven voor het lokale bestuur (*absorptievermogen*).²⁵⁴

- 29.17 Het *comply or explain* beginsel is direct verbonden aan de differentiatiebepaling en wordt toegepast op meerdere (beleids)terreinen. Het gaat hierbij om differentiatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, maar ook tussen de eilanden onderling. Het doel is “het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context”, aldus de Staat.²⁵⁵

30. Juridisch kader Klimaatverandering en mensenrechten: Algemeen

- 30.1 Klimaatverandering heeft een grote impact op het leven en de gezondheid van mensen, en de natuurlijke omgeving waarin zij wonen. Als gevolg daarvan komt de verwezenlijking en bescherming van mensenrechten in gevaar. In talrijke jurisdicties en regio's wereldwijd is deze link erkend. Voor Nederland geldt dat in het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad het verband tussen klimaatverandering en de verwezenlijking en bescherming van mensenrechten door de Staat buiten twijfel is gesteld. Dit is een weerslag van brede, internationale consensus. Ook andere gezaghebbende rechtsprekende organen hebben zich hier ondubbelzinnig over uitgelaten, zoals het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens:²⁵⁶

“[The Court] has recognized the existence of an undeniable relationship between the protection of the environment and the realization of other human rights, in that environmental degradation and the adverse effects of climate change affect the real enjoyment of human rights.”

- 30.2 De Office of the High Commissioner for Human Rights (“OHCHR”) van de VN benadrukt dat uit de inhoud van de verschillende mensenrechtenverdragen volgt dat Staten ‘ambitieuze maatregelen’ dienen te treffen ter verwezenlijking en garantie van mensenrechten:²⁵⁷

“Climate change threatens the effective enjoyment of a range of human rights including those to life, water and sanitation, food, health, housing, self-determination, culture and development. States have a human rights obligation to prevent the foreseeable adverse effects of climate change and ensure that those affected by it,

²⁵⁴ Voor meer over het *comply or explain* beginsel: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (Consultatie BES-eilanden).

²⁵⁵ *Kamerstukken II 2019-20, 35300-IV, nr. 11, p. 3.*

²⁵⁶ Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 15 november 2017, Advisory Opinion OC-23/17, r.o. 47 onder verwijzing naar Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens 3 april 2009, C-196 (*Kawas Fernández/Honduras*), r.o. 148.

²⁵⁷ OHCHR, *OHCHR and Climate Change*. Zie ook OHCHR (2015), *Understanding Human Rights and Climate Change*, Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, p. 6: “*Simply put, climate change is a human rights problem and the human rights framework must be part of the solution.*”

particularly those in vulnerable situations, have access to effective remedies and means of adaptation to enjoy lives of human dignity (...)

A] human rights-based approach to climate action (...) requires that States take ambitious adaptation and mitigation measures that are inclusive and respectful of communities affected by climate change.”

- 30.3 Het belang en de urgentie van het benaderen van klimaatverandering als een probleem van mensenrechten van individuen werd al in 2015 benadrukt door de VN United Nations Environmental Programme (“UNEP”):²⁵⁸

“[C]limate change will have a profound effect on the enjoyment of human rights for individuals and communities across the planet. This is not merely an abstract, future possibility. Climate change is already affecting temperatures, hydrologic conditions, ecosystem functioning, and agricultural productivity in many regions.”

- 30.4 In het Akkoord van Parijs zijn mensenrechten dan ook centraal gesteld, zoals blijkt uit de overwegingen (overweging 10, onderstreping: advocaat):

“Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.”

- 30.5 De Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties heeft verschillende resoluties aangenomen waarin is vastgesteld dat klimaatverandering negatieve impact heeft op alle mensenrechten, en dat er een urgent belang is bij voortdurende actie van staten in het kader van (onder meer) het adresseren van de negatieve gevolgen van klimaatverandering:²⁵⁹

“1. Expresses concern that climate change has contributed and continues to contribute to the increased frequency and intensity of both sudden-onset natural disasters and slow-onset events, and that these adversely affect the full enjoyment of all human rights;

2. Emphasizes the urgent importance of continuing to address, as they relate to States’ human rights obligations, the adverse consequences of climate change for all, particularly in developing countries and for the people whose situation is most vulnerable to climate change;

3. Calls upon States to consider, among other aspects, human rights within the framework of the United Nations Framework Convention on Climate Change”

- 30.6 Klimaatverandering zorgt ook voor een specificering van mensenrechten. Zo heeft de Algemene Vergadering van de VN in juli 2022 het mensenrecht op een schone, gezonde en

²⁵⁸ UNEP (2015), *Climate Change and Human Rights*, New York: Columbia University, p. VIII.

²⁵⁹ Resolutie 47/24 van de Mensenrechtenraad, ‘Human rights and climate change’, 26 juli 2021, A/HRC/RES/47/24.

duurzame leefomgeving vastgelegd in Resolutie A/756/L.75, waarin eerst de hiervoor omschreven verplichtingen van staten zijn bevestigd:

“States have the obligation to respect, protect and promote human rights, including in all actions undertaken to address environmental challenges, and to take measures to protect the human rights of all, as recognized in different international instruments, and that additional measures should be taken for those who are particularly vulnerable to environmental degradation, noting the framework principles on human rights and the environment”

30.7 Tegen die achtergrond stellen meer dan 160 lidstaten van de VN, waaronder Nederland, samen het volgende vast:

“1. Recognizes the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right;

2. Notes that the right to a clean, healthy and sustainable environment is related to other rights and existing international law;

3. Affirms that the promotion of the human right to a clean, healthy and sustainable environment requires the full implementation of the multilateral environmental agreements under the principles of international environmental law.”

30.8 Het staat dus buiten kijf dat staten, waaronder de Staat, het volledige scala aan mensenrechten dienen te respecteren, beschermen en bevorderen bij het bestrijden van klimaatverandering en het nemen van actie om mensen te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

30.9 Daarbij is van belang dat de internationale consensus is dat klimaatverandering een disproportioneel grote impact heeft op bepaalde groepen, en dat deze bijzondere aandacht verdienen bij het treffen van maatregelen tegen (de gevolgen van) klimaatverandering. In dit kader hebben vijf VN-verdragsorganen in een ‘Joint Statement’ uitgebracht, waarin zij vaststellen:²⁶⁰

“The risk of harm [as a result of climate change] is particularly high for those segments of the population already marginalised or in vulnerable situations or that, due to discrimination and pre-existing inequalities, have limited access to decision-making or resources, such as women, children, persons with disabilities, indigenous peoples and persons living in rural areas.”

30.10 De VN omschrijft dit in een artikel als volgt: “[t]he impacts of climate change will not be borne equally or fairly, between rich and poor, women and men, and older and younger generations”.²⁶¹ Bij het uitwerken van beleid op het gebied van klimaatverandering zijn staten dus gehouden rekening houden met dit concept, dat wordt omschreven met de term **“klimaatrechtvaardigheid”**.

²⁶⁰ Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”, CEDAW, CESC, CPRAW, CRC en CRPD 16 september 2019

²⁶¹ United Nations 31 mei 2019, Sustainable Development Goals: Climate Justice, par. 3.

- 30.11 Eisers zullen hierna uiteenzetten wat in deze zaak de inhoud is van de verplichtingen die voor Nederland volgen uit het juridische kader van mensenrechten, gezien vanuit het perspectief van klimaatrechtvaardigheid.

Juridisch kader II: Verplichtingen Staat in deze zaak

31. Verplichtingen Staat: bescherming ingezetenen door EVRM ex artikel 1 en 13 EVRM

- 31.1 De Staat is gehouden de rechten en vrijheden die in het EVRM zijn neergelegd te verzekeren van personen onder zijn rechtsmacht. De Hoge Raad formuleert dat in *Urgenda* als volgt:²⁶²

“Art. 1 EVRM bepaalt dat de verdragsluitende partijen van eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht, de rechten en vrijheden verzekeren die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van het Verdrag. De bescherming van het EVRM betreft dus de personen die onder de rechtsmacht van de staten vallen.”

- 31.2 Uit hoofde van artikel 29 Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (“**VWV**”) gelden deze normen voor het hele grondgebied van de Staat, waaronder Bonaire is begrepen. Er is, voor zover relevant in deze zaak, geen beperking op de gelding van het EVRM van toepassing voor Bonaire.²⁶³ De inwoners van Bonaire vallen onder de rechtsmacht van de Staat. De Staat is daarmee in elk geval gehouden hun rechten en vrijheden te verzekeren.
- 31.3 Artikel 13 EVRM bepaalt dat de Staat gehouden is zijn ingezetenen een ‘effective remedy’ (daadwerkelijk rechtsmiddel) te bieden om deze rechten en vrijheden af te kunnen dwingen. Er is sprake van een daadwerkelijk rechtsmiddel als de schending van de rechten en vrijheden daarmee kan worden voorkomen en het middel adequaat rechtsherstel biedt voor de schendingen die al hebben plaatsgevonden.²⁶⁴
- 31.4 De rechten en vrijheden die in deze zaak centraal staan zijn het recht op leven (artikel 2 EVRM), het recht op eerbiediging van het prive-, familie en gezinsleven (artikel 8 EVRM), het recht op cultuur (artikel 27 IVBPR) en het verbod op discriminatie (artikel 14 EVRM en artikel 1 lid 2 Protocol Nr. 12 EVRM).
- 31.5 Eisers zullen hierna de inhoud van deze verplichtingen voor de Staat nader toelichten. Als de Staat niet voldoet aan deze verplichtingen levert dat een grondslag op voor het treffen van maatregelen. Het levert daarnaast ex artikel 6:162 BW een onrechtmatige daad op jegens hen die door de schending worden getroffen. De vorderingen die in deze procedure worden ingesteld zijn zowel gebaseerd op een schending van de hiervoor genoemde

²⁶² *Urgenda*, r.o. 5.2.1.

²⁶³ Dit erkent de Staat ook uitdrukkelijk, zie bijvoorbeeld Kamerstuk 33873, nr. 3, p. 7 waarin de Ministers van Buitenlandse Zaken en V&J benadrukken dat het EVRM ‘voor het gehele Koninkrijk’ geldt. De Staat heeft in de jaren ‘50 van de vorige eeuw een verklaring ex artikel 56 EVRM afgelegd ten aanzien van de toenmalige Nederlandse Antillen, Trb. 1956, 5.

²⁶⁴ *Urgenda*, r.o. 5.5.1-5.5.3.

rechten en vrijheden uit het EVRM en het IVBPR als een schending van een wettelijk voorschrift, althans een maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting ex artikel 6:162 BW.

- 31.6 Bij de uitleg van deze bepalingen geldt dat ook andere bronnen van internationaal recht richtinggevend kunnen zijn, dit op de voet van de door de Hoge Raad vastgestelde ‘common ground’ methode.²⁶⁵ Waar relevant zullen deze bronnen in het vervolg worden besproken.

32. Verplichtingen Staat: artikel 2 EVRM

- 32.1 In artikel 2 EVRM is het recht op leven neergelegd. Het EHRM ziet dit recht als één van de meest fundamentele rechten in het EVRM, “*one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe*”.²⁶⁶ Dit is een wereldwijd gedragen norm, zoals volgt uit General Comment 36 waarin de Mensenrechtencomité vaststelt dat het recht op leven (artikel 6 IVBPR) “*crucial importance*” heeft voor zowel individuen als de maatschappij in het algemeen.²⁶⁷ Het is dan ook “*a right which should not be interpreted narrowly*”.²⁶⁸ Het Mensenrechtencomité acht klimaatverandering één van de “*most pressing and serious threats to the ability of future and present generations to enjoy the right to life*”.²⁶⁹
- 32.2 De Staat kan op grond van artikel 2 EVRM gehouden zijn om redelijke maatregelen te treffen om dit recht te beschermen voor eenieder die onder zijn rechtsmacht ressorteert. Deze doctrine is bekend als de doctrine van ‘positieve verplichtingen’. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (“EHRM”) heeft de doctrine van positieve verplichtingen in de context van artikel 2 EVRM in (onder meer) het *Öneryildiz*-arrest vastgesteld:²⁷⁰

“Article 2 does not solely concern deaths resulting from the use of force by agents of the State but also, in the first sentence of its first paragraph, lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction.”

- 32.3 De omvang van deze positieve verplichting in de context van gevaren voor het recht op leven in milieu-/natuurzaken is verder uitgewerkt in het *Kolyadenko*-arrest van het EHRM. In die zaak werd geklaagd over een gebrek aan handelen van de Russische Staat om zijn ingezetenen te beschermen tegen het risico van overstroming van een gebied, mede veroorzaakt door het bouwen van een grote dam in dat gebied. Het EHRM oordeelde dat Rusland artikel 2 EVRM had geschonden, en overwoog daarbij dat er positieve verplichtingen op Rusland rustten:

²⁶⁵ *Urgenda*, r.o. 5.4.2 e.v.

²⁶⁶ EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91 (*McCann et al./Verenigd Koninkrijk*), r.o. 147.

²⁶⁷ Human Rights Committee General Comment 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, par. 2-3.

²⁶⁸ *Id.*

²⁶⁹ Human Rights Committee General Comment 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, par. 62.

²⁷⁰ EHRM 18 juni 2002, nr. 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*).

“to assess all the potential risks inherent in the operation of the reservoir, and to take practical measures to ensure the effective protection of those whose lives might be endangered by those risks.”²⁷¹

32.4 Artikel 2 EVRM vergt dus van de Staat dat als er gevaren dreigen voor het recht op het leven hij (i) alle potentiële risico's in kaart brengt; en (ii) passende maatregelen treft om te verzekeren dat de levens van personen wiens levens bedreigd zouden kunnen worden effectief beschermd worden. Dat geldt niet voor alle denkbare gevaren: er moet sprake zijn van een “*real and immediate risk*” voor het recht op leven van de betrokken personen.²⁷²

32.5 De Hoge Raad heeft in het *Urgenda*-arrest de positieve verplichtingen voor de Staat op de voet van artikel 2 EVRM als volgt samengevat:²⁷³

“De gehoudenheid tot het nemen van passende maatregelen bestaat als er een ‘real and immediate risk’ voor personen is en de betrokken staat van dat gevaar op de hoogte is. Onder ‘real and immediate risk’ valt in dit verband te verstaan een gevaar dat reëel en direct is. Het begrip ‘immediate’ ziet niet op de onmiddellijkheid van het gevaar in de betekenis dat sprake moet zijn van een kort tijdsverloop tot de verwezenlijking ervan, maar in de betekenis dat sprake moet zijn van een gevaar dat de betrokken personen rechtstreeks bedreigt. De bescherming van art. 2 EVRM ziet ook op gevaren die zich pas op langere termijn kunnen verwezenlijken.”

32.6 Zoals volgt uit de laatste zin van deze overweging (en de rechtspraak waar de Hoge Raad in de voetnoot na die zin naar verwijst) geldt ex artikel 2 EVRM onverkort als er sprake is van voorzienbare toekomstige gevaren op langere termijn.

32.7 Voor wat betreft het in kaart brengen van risico's geldt dat de Staat gehouden is ‘appropriate’ onderzoeken en studies te laten doen, waarin alle relevante belangen, waaronder de grondrechten van betrokken ingezetenen, worden meegenomen.²⁷⁴ Het EHRM acht het daarbij ontoereikend en in strijd met de positieve verplichtingen die op een Staat rusten als dergelijke onderzoeken en studies te laat worden gedaan.²⁷⁵

32.8 Daarbij is het zogenaamde voorzorgsbeginsel van toepassing, dat kort gezegd inhoudt dat daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument mag worden gebruikt om het treffen van maatregelen uit te stellen.²⁷⁶

²⁷¹ EHRM 28 februari 2012, nrs. 17423/05 (*Kolyadenko et al/Rusland*).

²⁷² EHRM 16 oktober 2003, nr. 55723/00 (*Fadeyeva/Rusland*), r.o. 1 onder ‘The Law’.

²⁷³ *Urgenda*, r.o. 5.2.2.

²⁷⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 28 maart 2006, nr. 46771/99 (*Ockan et al/Turkije*), r.o. 43 en EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (*Taskin et al/Turkije*).

²⁷⁵ EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (*Giacomelli/Italië*).

²⁷⁶ EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01 (*Tatar/Roemenië*), zie r.o. B onder (h), en r.o. 109.

33. Verplichtingen Staat: artikel 8 EVRM

33.1 Artikel 8 EVRM beschermt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Daaruit kunnen, net als bij artikel 2 EVRM, positieve verplichtingen voor de Staat voortvloeien om effectieve maatregelen te treffen ter garantie van dit recht.

33.2 De Hoge Raad heeft in het *Urgenda*-arrest het toepasselijke toetsingskader in de context van klimaatverandering, op basis van de rechtspraak van het EHRM over artikel 8 EVRM, als volgt samengevat:²⁷⁷

“Het EVRM houdt weliswaar geen recht in op bescherming van de leefomgeving in het algemeen, maar in gevallen waarin de verwezenlijking van milieugevaren rechtstreeks gevolgen heeft voor het privéleven en voldoende ernstig is, kan volgens de rechtspraak van het EHRM bescherming worden ontleend aan art. 8 EVRM, zelfs zonder dat hiervoor is vereist dat de gezondheid van de betrokken persoon wordt bedreigd. Volgens die rechtspraak behelst art. 8 EVRM in milieukwesties de positieve verplichting van een verdragsstaat om redelijke en passende maatregelen (“reasonable and appropriate measures”) te nemen ter bescherming van individuen tegen mogelijk ernstige milieuschade (“serious damage to their environment”). Het EHRM heeft in diverse gevallen van milieuschade een schending van art. 8 EVRM aangenomen. De gehoudenheid tot het nemen van maatregelen bestaat als het risico aanwezig is van een ernstige milieuverontreiniging die het welzijn van personen kan aantasten (“may affect individuals well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely”). Dat risico behoeft niet op korte termijn te bestaan.”

33.3 Als er een positieve verplichting bestaat, zal het geheel niet nemen van maatregelen, of het nemen van niet effectieve of niet passende maatregelen, al snel strijd opleveren met artikel 8 EVRM.²⁷⁸

33.4 De toets of mogelijk ernstige schade aan de leefomgeving ‘rechtstreeks gevolgen heeft voor het privéleven en voldoende ernstig is’ (en artikel 8 EVRM dus in beeld komt) is door het EHRM ruim opgevat. In een recente uitspraak van het EHRM klaagde verzoeker Dmitriyev over de nalatigheid van Rusland om iets te doen aan de geluidsoverlast van een politiebureau onder zijn appartement.²⁷⁹ Het EHRM stelt vast dat er geen aanwijzing is dat de gezondheid van Dmitriyev is bedreigd door de aanwezigheid van het politiebureau. Tegelijkertijd heeft het rumoer van het politiebureau wel een *“compound and lasting effect on the applicant’s private life and enjoyment of his home”*, naar het oordeel van het EHRM. Artikel 8 EVRM is daarmee van toepassing en uiteindelijk oordeelt het EHRM dat Rusland in strijd daarmee heeft gehandeld door onvoldoende (en onvoldoende effectieve) maatregelen te treffen om de situatie op te lossen.

²⁷⁷ *Urgenda*, r.o. 5.2.3.

²⁷⁸ EHRM 10 februari 2011, nr. 30499/03 (*Dubetska et al./Oekraïne*), r.o. 154-156.

²⁷⁹ EHRM 1 december 2020, nr. 17840/06 (*Dmitriyev/Rusland*).

33.5 Artikel 8 EVRM kan verder ook van toepassing zijn als een bepaald risico dat voortvloeit uit de leefomgeving puur theoretisch is, zo volgt bijvoorbeeld uit het *Hardy en Maile*-arrest. Die zaak draaide om de installatie van reservoirs met natuurlijk gas (LNG) in de haven van Milford. Niet in het geding was dat bij normaal gebruik van deze reservoirs er geen gevaar was: de verzoekers stelden echter dat de aanwezigheid van de reservoirs potentieel desastreuze gevolgen zou kunnen hebben voor hun leefomgeving, bijvoorbeeld bij een explosie. Het EHRM oordeelt dat *“the potential risks posed by the LNG terminals were such as to establish a sufficiently close link with the applicants’ private lives and homes for the purposes of Article 8. Article 8 is accordingly applicable.”*²⁸⁰

33.6 Het EHRM heeft in vaste rechtspraak uitgemaakt dat het EVRM eisen stelt aan het besluitvormingsproces van de Staat voor zover dat ziet op onder meer klimaatverandering. Zie in dit verband onder meer het EHRM in *Giacomelli* (onder artikel 8 EVRM):²⁸¹

“A governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy must in the first place involve appropriate investigations and studies so that the effects of activities that might damage the environment and infringe individuals’ rights may be predicted and evaluated in advance and a fair balance may accordingly be struck between the various conflicting interests at stake (see Hatton and Others, cited above, § 128). The importance of public access to the conclusions of such studies and to information enabling members of the public to assess the danger to which they are exposed is beyond question (see, mutatis mutandis, Guerra and Others, cited above, § 60, and McGinley and Egan v. the United Kingdom, 9 June 1998, § 97, Reports 1998-III).”

33.7 Deze normen volgen ook uit artikel 5, 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus.²⁸² Dat deze verplichtingen ook van toepassing zijn in de context van klimaatverandering is door de Hoge Raad buiten twijfel gesteld in *Urgenda*, waar bovendien het Verdrag van Aarhus ook wordt aangehaald als rechtsbron.²⁸³

33.8 Het belang van het verzamelen en verspreiden van informatie over milieurisico’s door de Staat dat volgt uit het EVRM en het Verdrag van Aarhus wordt onderstreept in de gezaghebbende Implementation Guide die door de VN bij het Verdrag van Aarhus is opgesteld:²⁸⁴

“The requirements for active collection and dissemination of information imply a sense of urgency and importance that certain types of information should reach the public.”

33.9 Als een staat niet, of niet tijdig, informatie over milieurisico’s verzamelt en verspreidt onder de personen onder zijn rechtsmacht die daardoor bedreigd worden kan dit direct leiden tot

²⁸⁰ EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07 (*Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 192.

²⁸¹ EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (*Giacomelli/Italië*), r.o. 83.

²⁸² Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, 25 juni 1998, Trb. 1998, 289, voor Nederland in werking getreden op 29 maart 2005, Trb. 2005, 22.

²⁸³ *Urgenda*, r.o. 5.9.2.

²⁸⁴ United Nations Economic Commission for Europe, ‘The Aarhus Convention: An implementation guide’, 2014, Genève: Verenigde Naties.

een schending van de positieve verplichtingen van die Staat. Zie in die zin ook het EHRM in het *Guerra*-arrest, waar een schending van artikel 8 EVRM werd vastgesteld onder meer gezien het volgende:²⁸⁵

“The Court reiterates that severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely (see, mutatis mutandis, the López Ostra judgment cited above, p. 54, § 51). In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory.

34. Verplichtingen Staat ex artikel 2 en 8 EVRM

34.1 In het *Urgenda*-arrest heeft de Hoge Raad ondubbelzinnig uitgemaakt dat artikel 2 en 8 EVRM van toepassing zijn op het mondiale probleem van klimaatverandering, en (in de context van mitigatie) de Staat verplichten “om ‘het zijne’ te doen om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, ook al betreft het een mondiaal probleem.”²⁸⁶ Dit staat dus in deze zaak buiten discussie. De vraag is wat *in casu* de omvang is van de positieve verplichtingen van de Staat in de context van mitigatie én adaptatie.

34.2 Het EHRM heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de passende maatregelen die voortvloeien uit de positieve verplichtingen van een staat onder artikel 2 en artikel 8 EVRM identiek zijn: “the positive obligation under Article 8 requires the national authorities to take the same practical measures as those expected of them in the context of their positive obligation under Article 2 of the Convention”.²⁸⁷ De uitleg van artikel 2 EVRM in milieu- en natuurzaken geldt daarmee ook voor de uitleg van artikel 8 EVRM, en andersom. De beoordeling van milieu- en natuurzaken waar beide rechten in het geding zijn vindt veelal plaats vanuit één toetsingskader.

34.3 De Hoge Raad heeft dit bevestigd in het *Urgenda*-arrest:

“De positieve verplichting die voortvloeit uit art. 8 EVRM, overlapt volgens het EHRM wat betreft activiteiten die gevaarlijk zijn voor de omgeving, grotendeels met die welke voortvloeit uit art. 2 EVRM. De rechtspraak over eerstgenoemde verplichting is daarom ook van toepassing op laatstgenoemde verplichting. Van een staat worden bij voor de omgeving gevaarlijke activiteiten op grond van art. 8 EVRM dezelfde maatregelen verwacht als die welke hij zou moeten nemen op grond van art. 2

²⁸⁵ EHRM 19 februari 1998, nr. 14967/89 (*Guerra/Italië*), r.o. 60.

²⁸⁶ *Urgenda*, r.o. 5.6.1 e.v.

²⁸⁷ EHRM 24 juli 2014, nr. 60908/11 en anderen (*Brincat et al./Malta*), r.o. 102. Zie ook EHRM 20 maart 2008, nrs. 15539/02, 11673/02 en 15343/02 (*Boudayeva et al./Rusland*), r.o. 133. In dat laatste arrest: “Il a été constaté que, dans le domaine des activités dangereuses, l’étendue des obligations positives au titre de l’article 2 de la Convention recouvre largement celle des obligations positives imposées sous l’angle de l’article 8 (*Öneryıldız*, précité, §§ 90 et 160). En conséquence, on peut également invoquer pour la protection du droit à la vie les principes développés par la Cour dans sa jurisprudence en matière d’environnement ou d’aménagement du territoire lorsqu’il est porté atteinte à la vie privée et au domicile.”

*EVRM. In het navolgende zullen de verplichtingen die uit de art. 2 en 8 EVRM voortvloeien, dan ook gezamenlijk worden weergegeven.*²⁸⁸

- 34.4 In *Urgenda* heeft de Hoge Raad verder een aantal knopen doorgehakt naar aanleiding van verweren van de Staat. Zo is vast komen te staan dat de bescherming van artikel 2 en 8 EVRM zowel ziet op specifieke personen als op de bescherming van de samenleving of bevolking als geheel.²⁸⁹ Als het gaat om milieugevaren die een heel gebied bedreigen bieden artikel 2 en 8 EVRM bescherming aan de ingezetenen van dat gebied (aldus nog steeds de Hoge Raad).
- 34.5 De Staat is gehouden preventief passende maatregelen te nemen als er sprake is van een 'real and immediate risk' dat de rechten onder artikel 2 en 8 EVRM bedreigt. Deze maatregelen moeten redelijk en geschikt zijn, en kunnen zowel zien op mitigatie (voorkomen van verwezenlijking gevaar) als op adaptatie (het opvangen van de gevolgen van de verwezenlijking van een gevaar). De Staat is daarbij vrij het beleid te voeren dat hij geschikt acht, maar de rechter kan onderzoeken en toetsen of dit beleid voldoet aan de vereisten die artikel 2 en 8 EVRM daaraan stellen. In gevallen waarin de genomen klimaatmaatregelen evident onvoldoende zijn, kan de rechter verder vaststellen tot welke klimaatmaatregelen de Staat minimaal gehouden is als daarover brede consensus bestaat (zie r.o. 6.3 van het *Urgenda*-arrest):
- “Onder omstandigheden kan voorts sprake zijn van zodanig duidelijke opvattingen, afspraken en/of consensus in internationaal verband over de verdeling van maatregelen over landen, dat de rechter kan vaststellen wat in elk geval, naar zeer breed gedragen en mede in de klimaatwetenschap gefundeerde opvatting van staten en internationale organisaties, is aan te merken als de minimale 'fair share' van de Staat.”*
- 34.6 In elk geval moet de Staat daarbij 'due diligence' in acht hebben genomen, moet het beleid consistent zijn en moeten maatregelen tijdig zijn genomen.
- 34.7 De Hoge Raad oordeelt dat de Staat een eigen verantwoordelijkheid heeft in dit verband, en meer in het bijzonder dat het VN-Klimaatverdrag elke verdragsstaat een individuele deelverantwoordelijkheid toebedeelt.²⁹⁰ Bovendien bedreigt klimaatverandering mensenrechten, en is het voor een behoorlijke bescherming daarvan noodzakelijk dat een beroep op die rechten kan worden gedaan jegens individuele staten. Kortom: de Staat kan zich niet verschuilen achter het gegeven dat klimaatverandering een wereldwijd probleem is, en dat daar ook andere staten en partijen (deel)verantwoordelijk voor zijn.
- 34.8 De Hoge Raad oordeelt al met al dat artikel 2 en artikel 8 EVRM met betrekking tot het gevaar van klimaatverandering zo moeten worden uitgelegd dat de Staat verplicht is om

²⁸⁸ *Urgenda*, 5.2.4.

²⁸⁹ *Urgenda*, 5.3.1.

²⁹⁰ Dat is tevens in lijn met de Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, toelichting op art. 47 lid 1, *Urgenda*, r.o. 5.7.6.

tegen dit gevaar “*het zijne*” te doen in het kader van mitigatie, en in het kader van adaptatie passende maatregelen te nemen.

- 34.9 Deze positieve verplichtingen die op de Staat rusten ex artikel 2 en 8 EVRM vloeien ook voort uit artikel 6 en 17 IVBPR, de pendanten in dat verdrag van artikel 2 en 8 EVRM. Waar relevant zal hierna de interpretatie van deze artikelen worden betrokken in de beoordeling.

35. Verplichtingen Staat: artikel 27 IVBPR

- 35.1 Op grond van artikel 27 IVBPR jo. 2.1 IVBPR is de Staat gehouden het recht van minderheden op het genot van hun eigen cultuur (hierna: het ‘recht op cultuur’) op zijn grondgebied te verzekeren op non-discriminatoire wijze:

“In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

- 35.2 Het recht op cultuur is verder ingevuld door de Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992, de “**Declaration**”), waarvan Nederland één van de penvoerders was. In artikel 1.1 Declaration is bepaald:²⁹¹

“States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.”

- 35.3 Uit de Declaration volgen verschillende inhoudelijke en procedurele verplichtingen voor de Staat. Zo is de Staat gehouden “appropriate legislative and other measures” te treffen ter verzekering van de in artikel 1.1 Declaration bedoelde rechten (artikel 1.2 Declaration). Daarbij dient de Staat te verzekeren dat personen die deel uitmaken van een minderheid het recht hebben op effectieve deelname aan besluitvorming op nationaal en regionaal niveau (artikel 2.3 Declaration). Ook dient de Staat er voor te zorgen dat nationaal beleid en nationale programma’s gepland worden met “due regard for the legitimate interests of persons belonging to minorities”.

- 35.4 Daaruit volgt, evenals uit artikel 2 IVBPR, dat artikel 27 IVBPR zowel negatieve verplichtingen als positieve verplichtingen in het leven roept voor de Staat.²⁹²

²⁹¹ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 18 december 1992, General Assembly Resolutie 47/135.

²⁹² Zie ook Mensenrechtencomité General Comment nr. 31: The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 mei 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, onder meer par. 7: “Article 2 requires that States Parties adopt legislative, judicial, administrative, educative and other appropriate measures in order to fulfil their legal obligations.” Bevestigd in onder meer Mensenrechtencomité 22 september 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019 ((*Billy/Australië*), par. 7.7 en referenties in voetnoot 32 aldaar.

35.5 In General Comment 23 van het Mensenrechtencomité (1994) inzake het recht op cultuur is benadrukt dat het begrip ‘minderheden’ breed uitgelegd dient te worden (zoals bijvoorbeeld blijkt uit de ‘and/or’ formulering in dit citaat):²⁹³

“The terms used in article 27 indicate that the persons designed to be protected are those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language. Those terms also indicate that the individuals designed to be protected need not be citizens of the State party.”

35.6 In de literatuur en de rechtspraak – onder meer ingevuld door individuele klachten onder het Optional Protocol bij het IVBPR – zijn verschillende criteria geformuleerd om te bepalen of er sprake is van een minderheid, wiens leden een beroep op dit recht toekomt. Deze criteria zijn als volgt samen te vatten:²⁹⁴

“In both theory and practice, there are four requirements understood to be implied by the term ‘minorities’, namely: (1) numerical inferiority to the rest of the population; (2) being in a nondominant position; (3) having ethnic, religious or linguistic characteristics that are distinct from those of the overall population of the State; and (4) showing, explicitly or implicitly, a sense of solidarity.”

35.7 Het recht op cultuur kan ook bedreigd worden door klimaatverandering. Het VN-Mensenrechtencomité heeft in 2022 een oordeel geveld over de handelwijze van een staat in verband met het recht op cultuur en klimaatverandering.²⁹⁵ Deze zaak draaide om inwoners van eilanden in de Torres Strait regio van Australië. Zij stelden dat Australië (onder meer) onvoldoende deed om hun minderheidscultuur te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Het Mensenrechtencomité overweegt:

“The Committee notes the authors’ assertion that their ability to maintain their culture has already been impaired by the reduced viability of their islands and the surrounding seas, owing to climate change impacts. The Committee notes the authors’ claim that those impacts have eroded their traditional lands and natural resources that they use for traditional fishing and farming and for cultural ceremonies that can only be performed on the islands. The Committee notes their claim that the health of their land and the surrounding seas are closely linked to their cultural integrity.”

35.8 Vervolgens constateert het Mensenrechtencomité dat deze impact van klimaatverandering redelijkerwijs voorzienbaar had moeten zijn voor Australië, en dat opgelopen vertragingen bij het implementeren van adaptatiemaatregelen kwalificeren als “an inadequate response by the State party to the threat faced by the authors”. Het Mensenrechtencomité oordeelt dan ook dat er sprake is van een schending van de rechten van de inwoners van de Torres Strait eilanden onder artikel 27 IVBR, gezien:

²⁹³ Mensenrechtencomité General Comment Nr. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 april 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

²⁹⁴ M. Wewerinke, ‘A right to enjoy culture in the face of climate change: Implications for ‘Climate Migrants’’, Cambridge: Cambridge Centre for Climate Change Mitigation Research, CHGR Working Paper #6, p. 6.

²⁹⁵ Mensenrechtencomité 22 september 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019 ((Billy/Australië)).

“the State party’s failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors’ collective ability to maintain their traditional way of life, to transmit to their children and future generations their culture and traditions and use of land and sea resources discloses a violation of the State party’s positive obligation to protect the authors’ right to enjoy their minority culture.”

36. Verplichtingen Staat: artikel 14 EVRM en artikel 1 P12

36.1 De Staat mag in beginsel geen onderscheid maken tussen de personen onder zijn rechtsmacht bij het verzekeren van de rechten en vrijheden in het EVRM op basis van enige grond. Dit is het verbod op discriminatie, dat is neergelegd in artikel 14 EVRM en artikel 1 van het twaalfde protocol bij het EHRM. Aan dit verbod komt in deze zaak bijzonder belang toe als het gaat om de handelwijze van de Staat jegens de inwoners van Bonaire.

36.2 Het twaalfde protocol bij het EHRM (**‘P12’**) is in 2000 aangenomen. In een advies van de Raad van State van 13 juni 2001 licht de Raad het verschil tussen artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 als volgt toe:²⁹⁶

“Artikel 14 EVRM bevat een verbod op discriminatie, maar biedt alleen bescherming tegen discriminatie in verband met één van de in het EVRM gegarandeerde rechten. Het Protocol breidt het discriminatieverbod uit tot alle juridische en feitelijke handelingen van de overheid.”

36.3 P12 breidt daarmee het discriminatieverbod uit tot een algemeen verbod op discriminatie bij alle juridische en feitelijke handelingen van de overheid, en maakt het een zelfstandig grondrecht.²⁹⁷ De bestaande rechtspraak over artikel 14 EVRM blijft inhoudelijk onverkort van toepassing, nu de betekenis van het begrip ‘discriminatie’ in zowel artikel 14 EVRM als artikel 1 P12 identiek is.²⁹⁸

36.4 Hierna zal kortweg worden gesproken van ‘artikel 14 EVRM’. Daarmee wordt telkens het verbod op discriminatie bij alle juridische en feitelijke handelingen van de overheid ex artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 bedoeld, tenzij anders gespecificeerd.²⁹⁹

²⁹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 100, A, 13 juni 2001. Zie in dit verband ook CoE European Treaty Series No. 177, Explanatory Report to Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, par. 22. Daaruit volgt ook dat enig handelen *of nalaten* door een publieke autoriteit kan leiden tot verboden discriminatie.

²⁹⁷ 22 december 2009, Nr. 27996/06 (*Sejdic en Finci/Bosnië Herzegovina*), r.o. 53.

²⁹⁸ 22 december 2009, Nr. 27996/06 (*Sejdic en Finci/Bosnië Herzegovina*), r.o. 55 en CoE European Treaty Series No. 177, Explanatory Report to Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, par. 18.

²⁹⁹ Overigens heeft de Staat uitdrukkelijk verklaard dat P12 geldt voor de toenmalige Nederlandse Antillen in het Instrument of Acceptance, Deposited 28 July 2004. Middels een *Communication from the Permanent Representation of the Netherlands registered at the Secretariat General of the Council of Europe* d.d. 28 september 2010 is deze verklaring aangepast naar: “As of 10 October 2010, the term “the Netherlands Antilles” should be read as “Curaçao, Sint Maarten and the Caribbean part of the Netherlands (the islands of Bonaire, Sint Eustatius and Saba)””.

Bron: Treaty Office op conventions.coe.int, Reservations and Declarations for Treaty No. 177 – Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 177).

36.5 Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat de bescherming van artikel 14 EVRM aan de orde komt in de volgende omstandigheden:³⁰⁰

“An issue will arise under Article 14 when it is demonstrated that States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification, or when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.”

36.6 Als vastgesteld wordt dat een staat personen in vergelijkbare situaties verschillend behandelt (of in verschillende situaties ten onrechte personen niet anders behandelt) moet die staat aan kunnen tonen dat een dergelijk verschil (of gebrek aan verschil) objectief en redelijkerwijs te rechtvaardigen is:³⁰¹

“For the purposes of Article 14, a difference of treatment is discriminatory if it “has no objective and reasonable justification”, that is, if it does not pursue a “legitimate aim” or if there is not a “reasonable relationship of proportionality” between the means employed and the aim sought to be realised (see Fabris, cited above, § 56).”

36.7 Een discriminatoir verschil in behandeling kan gelegen zijn in concrete maatregelen zoals regelgeving. Maar ook een feitelijke handelwijze van overheidswege kunnen kwalificeren als een discriminatoir verschil in behandeling.³⁰² Onder omstandigheden kan de Staat ook gehouden zijn om proactief maatregelen te treffen ter garantie van de rechten onder artikel 14 EVRM, uit hoofde van zijn positieve verplichtingen onder dat artikel. Het kan ook voortvloeien uit het nalaten te handelen waar dat wel noodzakelijk is uit hoofde van fundamentele rechten.³⁰³

36.8 In de Horváth en Kiss/Hongarije uitspraak benadrukt het EHRM dat de Staat eerder gehouden zal zijn te handelen als er sprake is van een voorgeschiedenis van discriminatie jegens een bepaalde groep, in dat geval bij discriminatie in het onderwijs van personen met een Roma achtergrond door Hongarije:³⁰⁴

“In the context of the right to education of members of groups which suffered past discrimination in education with continuing effects, structural deficiencies call for the implementation of positive measures in order, inter alia, to assist the applicants with any difficulties they encountered in following the school curriculum. These obligations are particularly stringent where there is an actual history of direct discrimination.”

³⁰⁰ EHRM 6 januari 2005, nr. 58641/00 (*Hoogendijk/Nederland*).

³⁰¹ EHRM 19 december 2018, nr. 20452/12 (*Molla Sali/Griekenland*), r.o. 135.

³⁰² EHRM 20 juni 2006, nr. 17209/02 (*Zarb Adami/Malta*), r.o. 75, onderstreping advocaat: “The discrimination in issue was [based on a] well-established practice, characterised by a number of factors, such as the manner in which the lists of jurors were compiled and the criteria for exemption from jury service. As a result, only a negligible percentage of women were called to serve as jurors.”

³⁰³ EHRM 13 juli 2004, nr. 69498/01 (*Pla en Puncernau/Andorra*), r.o. 43, hier artikel 14 gelezen in samenhang met artikel 8 EVRM; EHRM 29 januari 2013, nr. 11146/11 (*Horvath en Kiss/Hongarije*), r.o. 101: “Article 14 does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct “factual inequalities” between them; indeed in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of the Article.”

³⁰⁴ Horvath en Kiss/Hongarije, op. cit., r.o. 104.

Therefore, some additional steps are needed in order to address these problems, such as active and structured involvement on the part of the relevant social services.”

- 36.9 Er kan onder artikel 14 EVRM sprake zijn van directe discriminatie, met name bij een maatregel of handelwijze die naar zijn aard al een bepaalde groep uitsluit (een maatregel of handelwijze die bijvoorbeeld alleen voor mannen geldt).³⁰⁵ Het EHRM heeft in vaste rechtspraak daarnaast vastgesteld dat ook indirecte discriminatie tot een schending van artikel 14 EVRM kan leiden.
- 36.10 Er is sprake van indirecte discriminatie als een handeling (of een nalaten) van de overheid in beginsel neutraal is, maar een bijzonder nadelig effect heeft op een specifieke groep. Daarbij is van belang dat voor indirecte discriminatie niet vereist is dat het handelen of nalaten van de overheid een discriminatoire bedoeling heeft.³⁰⁶

“The Court has already accepted in previous cases that a difference in treatment may take the form of disproportionately prejudicial effects of a general policy or measure which, though couched in neutral terms, discriminates against a group (...) such a situation may amount to “indirect discrimination”, which does not necessarily require a discriminatory intent.”

- 36.11 Een verschil in behandeling kan alleen dan tot discriminatie leiden als er sprake is van een verschil tussen te onderscheiden groepen. Het EHRM oordeelde hier als volgt over:³⁰⁷

“Article 14 does not prohibit all differences in treatment but only those differences based on an identifiable, objective or personal characteristic, or “status”, by which persons or groups of persons are distinguishable from one another (...) Article 14 lists specific grounds which constitute “status” including, inter alia, sex, race and property. However, the list set out in Article 14 is illustrative and not exhaustive, as is shown by the words “any ground such as” (...) and the inclusion in the list of the phrase “any other status” (...). In the present case, the treatment of which the applicant complains does not fall within one of the specific grounds listed in Article 14. In order for the applicant's complaint to be successful, he must therefore demonstrate that he enjoyed some “other status” for the purpose of Article 14.”

- 36.12 De ‘andere status’ is zeer breed geïnterpreteerd in de rechtspraak van het EHRM en is niet beperkt tot aangeboren of inherente eigenschappen (zoals etniciteit). Er kan ook sprake zijn van een ‘andere status’ bij personen met verschillende militaire rangen,³⁰⁸ of huurders van de Staat en huurders van private partijen,³⁰⁹ of houders van een bepaalde vergunning en

³⁰⁵ Als een staat voor een dergelijk verschil geen gegronde rechtvaardiging kan aandragen zal deze in strijd zijn met artikel 14 EVRM.

³⁰⁶ EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. et al/Tsjechië*), r.o. 184 en de rechtspraak waar in deze overweging naar wordt verwezen.

³⁰⁷ EHRM 13 juli 2010, nr. 7205/07 (*Clift/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 55 e.v.

³⁰⁸ EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (*Engel/Nederland*).

³⁰⁹ EHRM 18 februari 1999, nr. 29515/95 (*Larkos/Cyprus*).

personen die deze vergunning niet hebben.³¹⁰ Het gaat telkens om de vraag of er twee groepen bestaan met aanwijsbaar verschillende eigenschappen.

- 36.13 Als een eisende partij heeft aangetoond dat er een verschil in behandeling bestaat (of dat er ten onrechte geen verschillende behandeling is) is het aan de Staat om aan te tonen dat het verschil (of het onterechte gebrek aan verschil) objectief en in redelijkheid gerechtvaardigd is.³¹¹
- 36.14 Daarbij is relevant of er een legitiem doel wordt beoogd met de verschillende behandeling. Als dit niet het geval is levert dat een schending van artikel 14 EVRM op. Zelfs als een maatregel, nalaten of handelwijze een legitiem doel beoogt geldt bovendien dat artikel 14 EVRM ook zal zijn geschonden als wordt vastgesteld dat er geen *“reasonable relationship of proportionality [is] between the means employed and the aim sought to be realised”*.³¹² Met andere woorden, elke gedraging van de Staat die op zichzelf een legitiem doel dient moet ook proportioneel zijn om de toets van artikel 14 EVRM te kunnen doorstaan.
- 36.15 Het adresseren van discriminatie en ongelijkheid komt extra gewicht toe in de context van mitigatie en adaptatie, zoals is vastgesteld door vijf VN-verdragsorganen in hun eerder genoemde Joint Statement (onderstreping: advocaat):³¹³
- “When reducing emissions and adapting to climate impacts, States must seek to address all forms of discrimination and inequality, including advancing substantive gender equality, protecting the rights of indigenous peoples and of persons with disabilities, and taking into consideration the best interests of the child.”*
- 36.16 Daaruit volgt dat er slechts een beperkte beoordelingsvrijheid (‘margin of appreciation’) toekomt aan de Staat. Deze beoordelingsvrijheid is nog verder beperkt vanwege de historische context, waarbinnen de inwoners van Bonaire vaker te maken hebben gekregen met ongelijke behandeling door de Staat. In het *Kiyutin*-arrest van het EHRM volgde het Hof de door een “third-party intervenor” ingebrachte stelling dat de beoordelingsvrijheid van een staat beperkter is ten aanzien van groepen die “a history of prejudice and social exclusion” hebben gekend.³¹⁴
- 36.17 Tot slot: het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet geldt onverkort voor Caribisch Nederland. Het differentiatiebeginsel van artikel 132a Grondwet doet daar niets aan af: er is daar door de wetgever geen afwijking beoogd van het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet.³¹⁵ Ook voor het maken van onderscheid op de voet van artikel 132a Grondwet

³¹⁰ EHRM 29 november 1991, Serie A, nr. 222 (*Pine Valley c.s./Ierland*), r.o. 64.

³¹¹ EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 (*Timishev/Rusland*), r.o. 57 en verwijzingen aldaar.

³¹² EHRM 20 juni 2006, nr. 17209/02 (*Zarb Adami/Malta*), r.o. 72.

³¹³ Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”, CEDAW, CESC, CPRAW, CRC en CRPD 16 september 2019

³¹⁴ EHRM 10 maart 2011, nr. 2700/10 (*Kiyutin/Rusland*), r.o. 48 en 64,

³¹⁵ *Kamerstukken II* 2011/2012, 33 131, nr. 3 (MvT), p. 5.

dient onverkort een legitiem doel te bestaan en moet een redelijke en objectieve reden aangetoond worden.³¹⁶

37. Schending artikel 2, 8 en 14 EVRM door gebrek adaptatiebeleid voor Bonaire

- 37.1 Op grond van zijn positieve verplichtingen is de Staat gehouden om tijdige, adequate en consistente maatregelen te treffen in het kader van adaptatie. In het *Urgenda*-arrest van het Hof Den Haag is geoordeeld dat het “zeker op de weg van de Staat ligt óók adaptatiemaatregelen te nemen”.³¹⁷ In hun uitgebreide Conclusie bij het *Urgenda*-arrest concluderen A-G Langemeijer en P-G Wissink op grond van onder meer VN-bronnen, internationale rechtspraak en wetenschappelijke literatuur dat er brede consensus bestaat dat normen uit het internationale mensenrechtenrecht staten verplichten tot het nemen van adaptatie- én mitigatiemaatregelen.³¹⁸
- 37.2 De Hoge Raad volgt deze lijn en oordeelt in *Urgenda* dat de Staat verplicht is ‘passende maatregelen’ te nemen tegen klimaatverandering, waarbij specifiek wordt verwezen naar mitigatiemaatregelen én adaptatiemaatregelen (“maatregelen om de gevolgen van [de verwezenlijking van klimaatverandering op te vangen of te verzachten”).³¹⁹
- 37.3 Bij de beoordeling of de Staat voldaan heeft aan zijn positieve verplichtingen om adaptatiemaatregelen te treffen op Bonaire spelen alle feiten en omstandigheden van het geval een rol. Hierna zal worden toegelicht dat de Staat niet heeft voldaan aan deze verplichtingen, en welke feiten en omstandigheden daarbij relevant zijn.
- 37.4 David Boyd, de Special Rapporteur van de VN over mensenrechten en een veilige en gezonde (leef)omgeving, stelt dat de implementatie van adaptatiemaatregelen ‘dramatisch’ versneld dient te worden. Ook onderstreept hij dat adaptatiemaatregelen uit moeten gaan van een ‘rights-based approach’.³²⁰
- “The implementation of adaptation measures needs to be accelerated dramatically. A rights-based approach should be applied in order to tackle the root causes of vulnerability, such as poverty, inequality, discrimination and marginalization, and not merely the symptoms of climate change impacts.”*
- 37.5 Zoals hieruit volgt is de tijdigheid van het treffen van adaptatie-maatregelen is van groot belang. Dit wordt bevestigd door een veel geciteerde en impactvolle uitspraak van de Lahore High Court in Pakistan. In die zaak ging het om adaptatiemaatregelen die wel door de Pakistaanse staat waren neergelegd in een ‘Framework’, maar niet werden uitgevoerd. Een boer klaagde hierover bij de Lahore High Court en deze wees zijn eisen toe, overwegend dat

³¹⁶ Advies van de Raad van State 7 augustus 2009 en nader rapport van 6 november 2009, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 212 (R 1903), nr. 4, p. 4.

³¹⁷ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NLGHDHA:2018:2591, r.o. 59.

³¹⁸ Conclusie A-G Langemeijer 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887, en P-G Wissink 2.79-2.82.

³¹⁹ *Urgenda*, r.o. 5.3.2.

³²⁰ Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment 15 juli 2019, A/74/161.

“the delay and lethargy of the State in implementing the Framework offend the fundamental rights of the citizens”.³²¹ Dit onderstreept het belang bij *tijdige* acties op het gebied van adaptatie. Uitstel daarvan, en ‘lethargie’ daarbij, leidt tot schendingen van mensenrechten.

- 37.6 In de hiervoor aangehaalde zaak van inwoners van de Torres Strait eilanden bij het VN-Mensenrechtencomité werd geoordeeld dat Australië “failed to discharge its positive obligation to implement adequate adaptation measures to protect the authors’ home, private life and family” en daarmee de rechten van de inwoners van de eilanden onder artikel 17 IVBPR had geschonden (en 27 IVBPR, zie hierna).³²² Australië had al wel bepaalde maatregelen getroffen op deze eilanden in het kader van adaptatie, maar dit achtte het VN-Mensenrechtencomité onvoldoende in het licht van de ernstige gevaren waaraan de inwoners van de eilanden blootgesteld waren.

Schendingen artikel 2 en 8 EVRM: vereisten toepassing

- 37.7 Voor de toepassing van artikel 2 en 8 EVRM is allereerst vereist dat er sprake is van een reële dreiging van een ernstige aantasting van het leven en welzijn van de inwoners van Bonaire. Dit is evident het geval: in *Urgenda* heeft de Hoge Raad vastgesteld dat er door klimaatverandering het risico bestaat van “een ernstige aantasting van het leven en welzijn van ingezetenen van Nederland”.³²³ Dit risico bestaat in ten minste even grote mate voor de inwoners van Bonaire, die bovendien ook Nederlanders zijn. Hun rechten onder artikel 2 en 8 EVRM worden bedreigd door onder meer verspreiding van ziektes, hittestress, zeespiegelstijging, verwachte ernstige weersextremen en aantasting van hun leefomgeving, wat ook sociaaleconomische effecten met zich meebrengt.
- 37.8 Het is verder meer dan duidelijk voor de Staat, althans had dat behoren te zijn, dat de inwoners van Bonaire bedreigd worden door deze risico’s. Dit blijkt alleen al uit het feit dat de Staat voor Europees Nederland uitgebreide maatregelen heeft getroffen in het kader van adaptatie, zoals hiervoor toegelicht. Daarbij heeft de Staat herhaaldelijk bevestigd dat Bonaire als klein eiland met bijzonder ernstige dreigingen te maken heeft als gevolg van klimaatverandering.
- 37.9 Daarmee is voldaan aan de drempelvereisten voor toepassing van artikel 2 en 8 EVRM, en rijst de vraag of de Staat voldaan heeft aan de positieve verplichtingen die hieruit volgen. Eisers brengen in herinnering dat uit de rechtspraak van het EHRM onder meer volgt dat de Staat (i) alle potentiële risico’s in kaart dient te brengen, waaronder begrepen het (laten) doen van ‘appropriate’ onderzoek; (ii) een wettelijk en bestuurlijk kader dient te hebben voor het beperken van de risico’s; (iii) een consistent en tijdig beleid dient te voeren; (iv) waarbij telkens geldt dat alle maatregelen ‘practical’ dienen te zijn zodat effectieve (en preventieve) bescherming van de rechten van de inwoners van Bonaire is gewaarborgd. Dit alles is een

³²¹ Lahore High Court 2015, W.P. No. 25501/201 (*Leghari*).

³²² VN-Mensenrechtencomité 22 september 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019, par. 8.12 en 8.14.

³²³ *Urgenda*, r.o. 5.6.2.

“primary duty” van de Staat. Deze verplichtingen kennen ook een buitengrens: het kan niet van de Staat worden gevergd iets te doen wat onmogelijk of disproportioneel voor hem is.

Staat heeft geen, althans onvoldoende, adaptatiemaatregelen getroffen voor Bonaire

37.10 Het bijzondere aan deze zaak is dat goed zichtbaar is wat volgens de Staat een voldoende invulling is van zijn positieve verplichtingen onder artikel 2 en 8 EVRM waar het gaat om adaptatie. Immers, voor Europees Nederland heeft de Staat onder meer het volgende gedaan aan adaptatiebeleid (zoals hiervoor in detail uiteengezet, waarbij telkens geldt dat Bonaire niet meegenomen is in deze maatregelen/regelgeving):

- Sinds 1992 (het ondertekenen van het Klimaatverdrag) is onderkend dat er een opgave ligt voor de Staat in het kader van adaptatie en is er gestart met het doen van onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor Europees Nederland. Sinds kort na 2000 is er (zoals blijkt uit de rapportages van de Staat aan het secretariaat van het UNFCCC) structureel geïnvesteerd in een nationaal onderzoeksprogramma ten aanzien van adaptatie, waar tot op heden aan wordt voortgebouwd. Er is zeer gedetailleerde kennis beschikbaar over de mogelijke impact van klimaatverandering op de inwoners van Europees Nederland en elke vierkante meter van hun leefomgeving in Europees Nederland;
- Er is een integraal en gedetailleerd wettelijk kader opgesteld voor een aanpak van de opgave op het gebied van adaptatie in Europees Nederland, met als hoofddoel om Europees Nederland in de nabije toekomst ‘klimaatbestendig en waterrobuust’ te maken. In dit verband zijn bijvoorbeeld het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatiestrategie noemenswaardig. Dit wettelijke kader is nader uitgewerkt in lagere regelgeving en wordt al jarenlang regelmatig herzien en geëvalueerd, ter beperking van de risico’s. Dit wettelijk kader omvat zowel internationale verdragen, EU-wetgeving als nationale wetgeving;
- In de context van de (inter)nationale wet- en regelgeving is er doorlopend een grote hoeveelheid fondsen beschikbaar, waar onder meer gemeenten in Europees Nederland aanspraak op kunnen maken, om adaptatiemaatregelen te faciliteren;
- De (inter)nationale wet- en regelgeving verplicht de Staat tot het afleggen van externe verantwoording over de getroffen adaptatiemaatregelen richting onder meer UNFCCC en de EU. Daarnaast zijn er in de nationale wet- en regelgeving verplichtingen van toepassing op grond waarvan er periodieke evaluatie en bijstelling van de adaptatiemaatregelen aan de meest actuele stand van zaken plaatsvindt;
- De Staat heeft uitgebreide en eenvoudige informatie over de gevolgen van klimaatverandering in Europees Nederland beschikbaar gesteld aan zijn inwoners, bijvoorbeeld via het Kennisportaal Klimaatadaptatie. Verder zijn er in het kader van de talrijke adaptatiemaatregelen allerhande participatieprocessen ingericht;
- Provincies en waterschappen hebben in dit geheel van adaptatiemaatregelen eigen taken en verantwoordelijkheden, en spelen een eigen rol in het behalen van de wettelijk vastgelegde doelen op het vlak van adaptatie in Europees Nederland.

- 37.11 Als gezegd: dit alles is niet van toepassing op Bonaire. Het is niet aan eisers om de Staat voor te schrijven welke wetten hij moet opstellen, maar eisers vragen de Rechtbank wel conform *Urgenda* en de rechtspraak van het EHRM het volgende te toetsen:³²⁴
- “De rechter kan onderzoeken of de maatregelen die een staat neemt, redelijk en geschikt zijn. Het beleid dat een staat bij het nemen van maatregelen voert, moet consistent zijn en de staat moet de maatregelen tijdig nemen. Een staat moet bij zijn beleid ‘due diligence’ in acht nemen. De rechter kan nagaan of het gevoerde beleid voldoet aan deze eisen. In de rechtspraak van het EHRM is meermalen geoordeeld dat het beleid van een staat is tekortgeschoten dan wel dat een staat onvoldoende heeft onderbouwd dat dit niet het geval is.”*
- 37.12 De eisers constateren dat het beleid dat door de Staat is gevoerd in het kader van adaptatie op Bonaire ernstig tekort is geschoten en nog steeds tekort schiet. De maatregelen die de Staat tot nu toe heeft genomen ten aanzien van adaptatie op Bonaire zijn niet redelijk en geschikt. Het beleid op dit vlak is niet consistent, niet tijdig en er is door de Staat onvoldoende ‘due diligence’ in acht genomen bij zijn beleid.
- 37.13 Zoals uit de weergave van de feiten blijkt is er door de Staat geruime tijd zo goed als geen adaptatiebeleid gevoerd voor Bonaire, terwijl er voor Europees Nederland volop beleid is voorbereid, geïmplementeerd, uitgevoerd en geëvalueerd. Alleen daarom al kan het adaptatiebeleid van de Staat voor Bonaire niet worden aangemerkt als ‘redelijk en geschikt’, noch als consistent. Dat geldt temeer nu al decennialang de wetenschappelijke consensus is dat kleine eilanden disproportioneel worden bedreigd door klimaatverandering.
- 37.14 In hoofdstuk 39 zal nader worden toegelicht dat de handelwijze van de Staat in dit verband (en in verbinding met artikel 2 en 8 EVRM) ook in strijd is met artikel 14 EVRM. Van belang om op dit punt alvast op te merken is dat uit artikel 2, 8 en 14 EVRM (in onderlinge samenhang gelezen) volgt dat gezien de hiervoor geschetste historische context van ongelijke behandeling van de inwoners van Bonaire de Staat een beperkte beoordelingsvrijheid toekomt bij het maken van dit beleid. Met toepassing van het door het EHRM vastgestelde, en door de Hoge Raad bevestigde, toetsingskader geldt dat de Staat in het bijzonder op de volgende punten is tekortgeschoten waar het gaat om het voeren van beleid ten aanzien van adaptatie op Bonaire.
- 37.15 Zo is de Staat ernstig tekort geschoten waar het gaat om het tijdig treffen van maatregelen. Waar de Staat al decennialang adaptatiemaatregelen voor Europees Nederland heeft voorbereid, ingevoerd, uitgevoerd en geëvalueerd staat voor Bonaire het adaptatiebeleid nog in de kinderschoenen. Dit klemmt temeer gezien de disproportionele impact van klimaatverandering op Bonaire, zowel nu als in de toekomst. Vanuit de wetenschap is al jaar en dag bekend dat klimaatverandering kleine eilanden als Bonaire disproportioneel hard zal treffen, en op deze eilanden weer een disproportionele impact zal hebben op kwetsbare groepen. Waar dus de nood juist verhoudingsgewijs hoog was én is, liep en loopt het treffen

³²⁴ *Urgenda*, r.o. 5.3.3.

van adaptatiemaatregelen door de Staat op Bonaire v r achter op Europees Nederland. Alleen daarom al is er sprake van een schending van de hiervoor besproken grondrechten van de inwoners van Bonaire.

- 37.16 Eisers benadrukken daarbij dat, zoals ook blijkt uit de getuigenissen van de Individuele Eisers, de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire de afgelopen jaren al duidelijk merkbaar zijn. De leefbaarheid van Bonaire staat onder druk, wat in het bijzonder geldt voor het leven en de gezondheid van de hiervoor omschreven kwetsbare groepen op Bonaire. Ook de natuur, cultuur en economie van Bonaire (die onlosmakelijk verbonden zijn) staan ernstig onder druk. Er is als gevolg van klimaatverandering urgente druk op wezenlijke elementen van de leefomgeving van de inwoners van Bonaire (denk aan de visserij, landbouw, koraalriffen en daarmee verbonden inkomsten uit toerisme). De door de Staat tot op heden getroffen maatregelen weerspiegelen echter op geen enkele manier deze urgentie, en de inmiddels opgelopen grote achterstand op Europees Nederland. De eisers maken zich in het bijzonder grote zorgen over de insteek van de Staat dat het aan het volgende kabinet is om nader invulling te geven aan klimaatadaptatie op Bonaire (waaronder, cruciaal, de daadwerkelijke financiering van eventuele maatregelen die hier uit zouden volgen).
- 37.17 Van belang om bij daarbij op te merken is dat uit de Woo-stukken duidelijk naar voren komt dat binnen de verschillende ministeries dit probleem is erkend, net als de verantwoordelijkheid van de Staat om actie te ondernemen en de mogelijkheden die de Staat in dit kader heeft. Echter, er is op politiek niveau vervolgens niet tot enige actie overgegaan. Er is pas een begin van beweging gekomen aan de zijde van de Staat nadat de eisers z lf onderzoek hebben laten doen en de Staat, onder verwijzing naar zijn juridische verplichtingen, tot actie hebben aangespoord (die nog steeds niet volstaat).
- 37.18 Echter, deze beweging is nog steeds veel te traag. De eisers brengen in herinnering dat Nijpels in zijn advies verwachtte dat er op 1 januari 2024 een klimaatakkoord zou moeten liggen voor Bonaire. Een klimaatakkoord is op het moment van dagvaarden (januari 2024) echter nog ver uit zicht, laat staan een klimaatadaptatieplan.
- 37.19 In het verlengde hiervan heeft de Staat niet voldaan aan de verplichting om bij zijn beleid 'due diligence' in acht te nemen. Immers: er is tot op heden nauwelijks, althans onvoldoende, adaptatiebeleid ontwikkeld voor Bonaire door (of door facilitering van) de Staat. Daarmee is *prima facie* niet voldaan aan deze eis. Bovendien geldt in dit kader het volgende.
- 37.20 Goed adaptatiebeleid begint bij goede kennis. Voor Europees Nederland is er al geruime tijd een grote hoeveelheid onderzoek en basisdata beschikbaar (onder een landelijke onderzoeksagenda), die het voeren van adequaat adaptatiebeleid mogelijk maken. Voor Bonaire heeft Greenpeace Nederland opdracht moeten geven voor het eerste integrale wetenschappelijke onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire (2022). In dit onderzoek is vastgesteld dat op alle terreinen die het onderzoek bestrijkt verder onderzoek hard nodig is, en dat er een groot gebrek is aan betrouwbare basisdata. Nijpels noemt dit "kennislacunes". Voor zover de eisers bekend is hier nog maar beperkt actie op

ondernomen, in het bijzonder door de (intern door de Staat als 'light' aangeduide) klimaatscenario's voor Bonaire die de KNMI in 2023 heeft gepubliceerd. Er is dus nog steeds een nijpend gebrek aan betrouwbaar wetenschappelijk onderzoek en basisdata, in elk geval vergeleken met wat er voor Europees Nederland beschikbaar is.

- 37.21 Ditzelfde geldt voor fondsen: zoals de Staat zelf observeerde (zie de bespreking van de Woo-stukken hiervoor) grijpt Bonaire telkens mis waar het gaat om fondsen voor klimaatadaptatie, gezien het beperkte toepassingsbereik van die fondsen.
- 37.22 Onder het kader van 'due diligence' valt ook de bijzondere situatie van Bonaire. Adaptatie is in alle gevallen een complex thema dat raakt aan vrijwel alle andere maatschappelijke opgaven, zoals de aanpak van armoede en het management van infrastructuur, ruimtelijke ordening en natuurbeheer. In het geval van Bonaire komen daar ook historische complicaties bij kijken, en een mate van politieke complexiteit. Dit is typerend voor de situatie van kleine eilanden, zoals ook door IPCC is vastgesteld in AR6. Echter, dat betekent niet dat dit terughoudendheid of een gebrek aan actie van de Staat zou rechtvaardigen. Integendeel: de Staat is juist gehouden om gezien deze (bekende) complexiteiten een extra stap te zetten om deze te overwinnen. Dat is echter niet gebeurd.
- 37.23 Bij dit alles komt dat de Staat niet kenbaar een 'fair balance' treft tussen de grondrechten van de inwoners van Bonaire en de andere te respecteren belangen bij het opstellen van adaptatiebeleid. Tot op heden heeft de Staat niet bevestigd dat er relevantie toekomt aan de grondrechten van de inwoners van Bonaire in dit verband, laat staan dat er kenbaar aan deze grondrechten wordt getoetst of dat zij betrokken worden in een afweging.
- 37.24 Ook heeft de Staat wel kort bevestigd dat hij de wens heeft om de inwoners van Bonaire te laten participeren in het beleidsproces rondom adaptatie, maar dit heeft (nog) geen verdere handen of voeten gekregen. In de sommatiebrief hebben de eisers de Staat gewezen op zijn verplichtingen die uit het Verdrag van Aarhus volgen in dit verband. De Staat heeft hier niet specifiek op gereageerd. De eisers merken in dit verband op dat het Verdrag van Aarhus, naast de verplichting om betrokkenen voldoende te informeren, specifieke eisen stelt aan de participatie van het relevante publiek (in dit geval de inwoners van Bonaire) in de beleidsvorming rondom (in dit geval) adaptatie. De Staat moet de inwoners van Bonaire op een effectieve, tijdige en proactieve manier betrekken in de besluitvorming en daarbij rekening houden met onder meer technische barrières voor participatie en taalrestricties.³²⁵ Daarbij geldt dat hoe belangrijker het thema is, hoe strenger de eisen zijn die worden gesteld aan dit participatieproces.³²⁶
- 37.25 De eisers kunnen niet anders dan vaststellen dat zij, waar het gaat om adaptatiebeleid, nog steeds op de tweede rang zitten vergeleken met de inwoners van Europees Nederland. Er is, ook nu de Staat een klein begin heeft gemaakt met adaptatiebeleid voor Bonaire, een

³²⁵ Zie in meer detail bijvoorbeeld Compliance Committee Aarhus Convention 1 juli 2020, Recommendations with regard to request for advice ACCC/A/2020/2 by Kazakhstan.

³²⁶ Compliance Committee Aarhus Convention 18 juni 2017, Recommendations with regard to request for advice ACCC/A/2014/01 by Belarus.

groot verschil tussen de inspanningen van de Staat voor Europees Nederland en Caribisch Nederland in dit kader. Uit de handelwijze van de Staat tot nu toe valt niet op te maken dat de Staat het gevoel van urgentie van de inwoners van Bonaire deelt.

- 37.26 Daarmee voldoet het beleid van de Staat niet aan de vereisten van artikel 2, 8 en 14 EVRM en is er sprake van een schending van deze grondrechten van de inwoners van Bonaire (waarmee de Staat tevens onrechtmatig handelt).

38. Schending artikel 27 IVBPR

- 38.1 Zoals in deze dagvaarding in detail is toegelicht zijn de inwoners van Bonaire verbonden door een bijzondere en diep gewortelde gedeelde cultuur en geschiedenis. De gevolgen van klimaatverandering en de nalatigheid van de Staat bij het treffen van maatregelen om Bonaire daar tegen te beschermen vormen ernstige bedreigingen van deze cultuur. Eisers concluderen daarom primair dat de Staat (ook) direct het recht op genot van hun cultuur schendt, althans subsidiair dat de schending van dit recht kwalificeert als een schending van hun rechten onder (in elk geval) artikel 8 EVRM. Dit lichten zij als volgt toe.
- 38.2 Uit de hiervoor besproken feiten blijkt dat de inwoners van Bonaire kwalificeren als een minderheid. Onder verwijzing naar de hiervoor besproken factoren die daarbij een rol spelen geldt ten eerste dat zij numeriek ondergeschikt zijn aan de totale bevolking van Nederland, waar 17,53 miljoen mensen wonen. Verder geldt dat de inwoners van Bonaire zich in een niet-dominante positie bevinden. Het is vaak lastig om hun belangen goed voor het voetlicht te krijgen, zoals blijkt uit de ongelijke positie van de inwoners van Bonaire op bijna alle vlakken ten opzichte van de inwoners van Europees Nederland (denk aan het sociaal minimum, basisvoorzieningen en klimaatverandering).
- 38.3 Verder is uit de hiervoor uiteengezette feiten duidelijk naar voren gekomen dat de inwoners van Bonaire belangrijke kenmerken delen. Dit is onder meer gelegen in een gedeelde taal (Papiamentu), gedeelde etnische kenmerken (afstamming van de Caquetio en/of van tot slaaf gemaakte personen), gedeelde geschiedenis en een zeer sterke en bijzondere band met de natuur (zie in meer detail hoofdstuk 6). Dit laatste komt tot uitdrukking in onder meer de visserij, landbouw en de zorg voor belangrijke elementen van de natuur op Bonaire als de klimaatrampen. Door deze gedeelde cultuur hebben de inwoners van Bonaire een sterk gevoel van verwantschap en solidariteit.
- 38.4 De inwoners van Bonaire kunnen zich daarom beroepen op hun recht op cultuur ex artikel 27 IVBPR. Dit artikel kwalificeert als een ieder verbindende bepaling van het IVBPR ex artikel 93 Grondwet en kan daarom direct worden ingeroepen in deze zaak.³²⁷

³²⁷ De bepaling kan evident door een burger aan de overheid worden tegengeworpen, zoals alleen al blijkt uit het gegeven dat over deze bepaling individuele klachten bij het Mensenrechtencomité ingediend kunnen worden door burgers tegen de Staat. Zie A.J.P. Tammes, "Een ieder verbindende" verdragsbepalingen', NJB 1962, p. 69-80 en 89-99, geciteerd in Fleuren, T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 93 Gw, nr. 3. Zie verder General Comment 23, par. 9.

De cultuur van de inwoners van Bonaire staat onder grote druk door klimaatverandering:

- Visserij. Van oudsher hechten de inwoners van Bonaire een groot belang aan de praktijk van visserij. Vroeger konden zij zichzelf in leven houden met vissen, wat op traditionele wijze gebeurde. Tegenwoordig is door (onder meer) klimaatverandering het veel moeilijker geworden om te kunnen blijven vissen. Op sommige dagen is het überhaupt niet meer haalbaar voor vissers om de zee op te gaan, omdat het simpelweg te warm is. Bovendien zijn door de opwarming van het zeewater de vangsten sterk afgenomen (zie productie 9 – verklaring De Lanoy). Eisers wijzen er daarbij op dat het Mensenrechtencomité heeft vastgesteld dat “economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of an ethnic community”.³²⁸ Bij visserij op Bonaire is daar zeker sprake van.
- Landbouw. In dezelfde lijn geldt dat landbouw op Bonaire door (onder meer) klimaatverandering langzaam onmogelijk wordt. Dit vermindert in elk geval de zelfredzaamheid van de inwoners van Bonaire en houdt hen afhankelijk van (dure) import, maar evenzo belangrijk is dat de wereld van de jeugd van veel inwoners van Bonaire, met lange dagen op de kunuku’s, dreigt te verdwijnen. Ook andere elementen van de cultuur, zoals de belangrijke oogstfeesten, worden aangetast door klimaatverandering. Zie in meer detail bijvoorbeeld de verklaring van Emerenciana, productie 28.
- Band met de natuur. Belangrijke elementen van de natuur van Bonaire, zoals de zuidpunt van Bonaire of het koraal, dreigen geheel te verdwijnen in de nabije toekomst of in elk geval ernstig aangetast te worden. Dit heeft naast grote economische consequenties ook een grote impact op de cultuur van de inwoners van Bonaire, die ook op dit punt dreigt te verdwijnen. Dit raakt hen hard, zie bijvoorbeeld productie 35 – verklaring Simal.
- Intergenerationele aspecten. De overdracht van de cultuur van de inwoners van Bonaire door volwassenen op de kinderen en jongeren die nu op Bonaire leven staat onder druk. Daar komt bij dat het toekomstperspectief voor Bonaire op dit moment dusdanig somber lijkt te zijn dat jonge mensen zich, ondanks hun sterke banden met het eiland en familie, gedwongen voelen om het eiland permanent te verlaten. Deze grote en impactvolle verandering is nu al gaande en de inwoners van Bonaire zijn bang dat dit nog grotere vormen zal aannemen.

38.5 Uit het recht op cultuur ex artikel 27 IVBPR volgt, zoals blijkt uit General Comment 23, dat al deze elementen voor bescherming in aanmerking komen en positieve verplichtingen voor de Staat met zich meebrengen:³²⁹

³²⁸ Mensenrechtencomité 8 november 1994, CCPR/C/52/D/511/1992 (*Ilmari Länsman et al/Finland*), par. 9.2 en verwijzingen aldaar.

³²⁹ Mensenrechtencomité General Comment Nr. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 april 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, par. 7.

“With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.”

- 38.6 Tot op heden heeft de Staat echter niet of nauwelijks rekening gehouden met het recht op cultuur van de inwoners van Bonaire, waar zoals hiervoor toegelicht zowel materiële als procedurele vereisten uit voortvloeien. De Staat heeft nog slechts zeer beperkte adaptatiemaatregelen getroffen in verhouding tot Europees Nederland, en heeft de inwoners van Bonaire slechts in beperkte mate betrokken in de besluitvorming daaromtrent. Dit staat in contrast tot de *Torres Strait* casus, waarin het probleem was dat Australië niet snel genoeg al vastgestelde adaptatiemaatregelen had genomen. Voor Bonaire zijn er zelfs nog geen adaptatiemaatregelen vastgesteld, terwijl klimaatverandering nu al impact heeft en zal blijven hebben op hun cultuur.
- 38.7 Daarmee is er (ook) sprake van een schending van in elk geval artikel 27 IVBPR, gelezen in het licht van de Declaration en de uitspraken van het Mensenrechtencomité, waarmee de Staat (ook) onrechtmatig jegens eisers handelt ex artikel 6:162 BW. Voor zover geoordeeld zou worden dat artikel 27 IVBPR niet ‘een ieder verbindend’ is of anderszins, menen eisers *subsidiar* dat uit het voorgaande (ook) een schending van hun rechten onder artikel 8 EVRM volgt.

39. Schending artikel 14 EVRM

- 39.1 Uit het fundamentele recht op non-discriminatie dat besloten ligt in artikel 14 EVRM, artikel 1 P12 en artikel 1 Grondwet (en overigens ook in artikel 26 IVBPR), in samenhang gelezen met artikel 2 en 8 EVRM en artikel 27 IVBPR, volgt dat er een verplichting op staten rust om actie te ondernemen ter bescherming van groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden en daardoor disproportioneel getroffen zullen worden door de gevolgen van klimaatverandering. Het Bureau van de Hoge Commissaris van de Mensenrechten van de VN merkt hierover op in een rapport uit 2009: “Under international human rights law, States are legally bound to address such vulnerabilities in accordance with the principle of equality and non-discrimination”.³³⁰
- 39.2 Zoals toegelicht erkent de Staat dat Bonaire als klein eiland in het Caribische deel van Nederland bijzonder kwetsbaar is voor klimaatverandering. Tegelijkertijd constateren eisers dat in vrijwel al het adaptatiebeleid dat de Staat heeft ontwikkeld voor Nederland het Caribische deel van Nederland stelselmatig is uitgesloten (zie hoofdstuk 19). Weliswaar

³³⁰ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, 15 January 2009, A/HRC/10/61, p. 15.

heeft de Staat sinds een jaar of twee enige acties ondernomen in het kader van adaptatiebeleid voor Bonaire, maar de vrijwel volledige uitsluiting van het structurele adaptatiebeleid dat voor Europees Nederland geldt (waaronder de Deltawet en de Nationale Adaptatiestrategie) duurt onverminderd voort.

- 39.3 Daarmee maakt de Staat in elk geval onderscheid op basis van woonplaats. Dit is een specifieke eigenschap van een groep waarvan het EHRM heeft geaccepteerd dat deze geldt als 'other status' in de zin van artikel 14 EVRM.³³¹ Daarbij geldt voor de inwoners van Bonaire verder dat zij kwalificeren als een minderheid binnen Nederland (zie hiervoor onder de bespreking van het recht op cultuur), waarvan bovendien een deel een etnische afkomst heeft uit Zuid-Amerika en/of Afrika. Daaruit volgt dat de Staat bijzondere zorgvuldigheid moet betrachten in het kader van het verzekeren van de grondrechten van deze burgers, waaronder de rechten die volgen uit artikel 14 EVRM.
- 39.4 De inwoners van Bonaire zijn Nederlanders, die evenals Europese Nederlanders te maken hebben met de gevolgen van klimaatverandering. Zij bevinden zich daarmee in een voldoende vergelijkbare situatie ten opzichte van de inwoners van Europees Nederland.³³² Zij vallen binnen de rechtsmacht van de Staat, op grond waarvan de Staat gehouden is voor hen de rechten en vrijheden uit het EVRM te verzekeren (artikel 1 EVRM). Echter, de inwoners van Bonaire worden anders behandeld dan de inwoners van Europees Nederland nu zij structureel zijn uitgesloten van het adaptatiebeleid dat de Staat al sinds jaar en dag voert voor Europees Nederland.
- 39.5 Het maken van dergelijk onderscheid is alleen toegestaan als daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat.³³³ Dit brengt in elk geval met zich mee dat met het onderscheid een redelijk doel wordt beoogd, en dat het gemaakte onderscheid voldoet aan de vereisten van proportionaliteit.³³⁴
- 39.6 Er is in dit geval geen aanleiding om te veronderstellen dat er een legitiem doel is beoogd met het onderscheid. Uit de hiervoor besproken uitingen van de Staat, onderzoeken en wat er is aangetroffen in de Woo-stukken (zie hoofdstuk 21) blijkt kort samengevat dat de Staat al geruime tijd de noodzaak van het treffen van adaptatiemaatregelen op Bonaire onderkent. Tegelijkertijd is er pas sinds enkele jaren een klein begin gemaakt met het treffen van deze maatregelen, en geldt het adaptatiebeleid voor Europees Nederland nog steeds niet voor Caribisch Nederland. Er is ook geen vergelijkbare bescherming geboden voor Caribisch Nederland. De Staat heeft nooit uitgelegd wat de reden voor dit onderscheid is. Daaruit volgt in elk geval dat er geen legitiem doel bestaat voor het onderscheid, waaruit op zichzelf al volgt dat er sprake is van een schending van artikel 14 EVRM.

³³¹ EHRM 4 november 2008, nr. 42184/05 (*Carson/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 75-76, en de verwijzingen daarin. Het EHRM stelt daarin onder meer vast: "place of residence constitutes an aspect of personal status for the purposes of Article 14".

³³² De algemene beginselen voor de beoordeling van zaken ex artikel 14 EVRM zijn onder meer uiteengezet door het EHRM in EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00 (*D.H. en anderen/Tsjechische Republiek*), r.o. 175.

³³³ EHRM 6 januari 2005, nr. 58641/00 (*Hoogendijk/Nederland*): "An issue will arise under Article 14 when it is demonstrated that States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification."

³³⁴ EHRM 19 december 2018, nr. 20452/12 (*Molla Sali/Griekenland*), r.o. 135.

- 39.7 Bovendien geldt dat het nalaten van de Staat om tijdige en adequate maatregelen op het gebied van adaptatie te treffen voor Bonaire in strijd is met de eisen van proportionaliteit. Eisers menen dat uit deze eisen volgt dat Bonaire, gezien de eigenschappen van haar bevolking, positie in de frontlinie van klimaatverandering en historische positie van achterstelling ten opzichte van Europees Nederland, juist in aanmerking komt voor eerdere en verder strekkende bescherming dan (in elk geval de meeste delen van) Europees Nederland. Het is schrijnend dat de feitelijke situatie precies andersom is, en in strijd met artikel 14 EVRM.
- 39.8 Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat als een eiser die stelt dat er sprake is van een schending van artikel 14 EVRM aantoont dat er sprake is van verschillende behandeling, het aan de gedaagde partij is om te aan te tonen dat dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is³³⁵, wat het EHRM omschrijft als een “shift in the burden of proof”.³³⁶ De eisers menen dat zij het verschil in behandeling duidelijk hebben aangetoond, waarmee het aan de Staat is om dit onderscheid te rechtvaardigen.

40. Schending artikel 2, 8 en 14 EVRM door onvoldoende mitigatie-inspanningen Staat

- 40.1 Het klimaatbeleid dat de Staat in de Klimaatwet heeft neergelegd en de maatregelen die de Staat tot op heden ter uitvoering van dat beleid heeft genomen, vormen geen passende maatregelen waarmee de Staat de bevolking van Bonaire de bescherming biedt waarop zij op grond van hun hiervoor genoemde rechten en de verplichtingen van de Staat aanspraak mogen maken. De Staat levert met dit klimaatbeleid geen eerlijk aandeel in de oplossing van het klimaatprobleem. Daarnaast zijn de tot op heden genomen maatregelen onvoldoende om de door de Staat aan zichzelf opgelegde klimaatdoelen te halen. Er kan op grond van breed gedragen wetenschappelijke inzichten bovendien een absolute ondergrens worden vastgesteld van de bijdrage die Nederland minimaal kan worden verlangd, zodat de Staat tot het leveren van dat minimale aandeel kan worden veroordeeld. Eisers lichten dit als volgt toe.
- 40.2 Bij de bespreking van de mitigatie-inspanningen van de Staat maken eisers daarbij onderscheid tussen de nationale emissie, waarmee zij bedoelen de emissie die vanaf het Nederlandse grondgebied plaatsvindt (minus de emissie van internationale lucht- en zeevaart) en de Nederlandse emissie, waarmee de eisers doelen op de nationale emissie verminderd met de totale emissiereductie die door Nederlandse klimaatfinanciering in het buitenland is gerealiseerd en aan Nederland kan worden toegerekend.

Consensus over de noodzaak tot beperking van de temperatuurstijging tot 1.5°C

- 40.3 Uit het bij de feiten weergegeven wetenschappelijk onderzoek van het IPCC naar de effecten van klimaatverandering voor SDIS, die vergelijkbaar zijn met Bonaire, en meer in het bijzonder van het IVM en het KNMI naar de gevolgen van klimaatverandering specifiek

³³⁵ EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00 (*Timishev/Rusland*), r.o. 57.

³³⁶ EHRM 29 januari 2013, nr. 11146/11 (*Horváth en Kiss/Hongarije*), r.o. 108.

- voor Bonaire, blijkt duidelijk dat de gevolgen van klimaatverandering de levens, het welzijn en de woonomgeving van de mensen op Bonaire bedreigen en dat een deel van die gevolgen zich bovendien op dit moment al voordoet. De overgelegde getuigenverklaringen van mensen op Bonaire ondersteunen de conclusies van het wetenschappelijk onderzoek
- 40.4 De dreiging van klimaatverandering is al decennia lang bekend en staat al jaren in toenemende mate op de politieke agenda, maar heeft tot op heden niet tot een mondiale klimaatinspanning geleid die de opwarming van de aarde voldoende zal beperken. Uit de monitoring van de klimaatmaatregelen door het UNFCCC, de Climate Action Tracker en het UNEP, volgt bovendien dat de lange termijn opwarming van de aarde op basis van de huidige nationale actieplannen tot ver boven de 1.5°C zal uitstijgen. Met een dergelijke stijging zullen grote delen van Bonaire blijvend onder water komen te staan en zal het voor veel Bonairianen feitelijk onmogelijk worden om hun leven op Bonaire voort te zetten.
- 40.5 Er bestaat breed gedragen wetenschappelijke en politieke consensus dat de mondiale temperatuurstijging tot onder de 1.5°C ten opzichte van pre-industriële waarden moet worden beperkt om de ergere en wellicht onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Eisers verwijzen naar het laatste IPCC rapport (AR6), dat duidelijk maakt dat de eerder geïdentificeerde risico's (RFC's) en tipping points zich weer eerder voor zullen doen dan in 2018 bij de publicatie van de SR15 gedacht (zie par 10.10 e.v. van deze dagvaarding). Meer recentere wetenschappelijke studies ondersteunen de conclusies van het IPCC. De 1.5°C-doelstelling is verder overgenomen in het Parijs Akkoord. In de slotverklaring van de COP28 in Dubai (vgl par 24.26 e.v.) heeft de internationale gemeenschap deze doelstelling opnieuw onderschreven, inclusief het daarvoor benodigde mondiale reductiepad van 43% reductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 2019 (in lijn met IPCC scenario SSP1-1.9 dat als enige scenario uitgaat van een beperking van de opwarming tot 1.5°C).
- 40.6 Ook de Nederlandse regering heeft de noodzaak om de temperatuurstijging onder de 1.5°C te houden meerdere malen, zowel in nationaal als internationaal verband, bevestigd. Nederland heeft mede als lid van de High Ambition Coalition structureel aangedrongen op de mondiale ambitie om in lijn te komen met het lange termijn doel van 1.5°C en het bijbehorende mondiale reductiepad: 43% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 2019, in lijn met IPCC scenario SSP1-1.9, dat een 50% kans geeft de opwarming op de lange termijn tot onder de 1.5°C te beperken (zie par. 8.40-8.44). Deze doelstelling is ook het uitgangspunt van het Europees en Nederlandse klimaatbeleid.
- 40.7 Ten slotte is onder andere in het Urgenda arrest van de Hoge Raad in 2019 en in het Shell vonnis van de rechtbank Den Haag door de Nederlandse rechter vastgesteld dat klimaatverandering een 'real and immediate risk' betreft (vgl par 35.6 hiervoor), zoals door het EHRM bij de uitleg van artikel 2 en 8 EVRM bedoeld en dat een 'veilige' temperatuurstijging maximaal 1.5°C bedraagt.
- 40.8 Uit al deze omstandigheden volgt dat er breed gedragen wetenschappelijke en politieke consensus bestaat, die door de rechtspraak is bevestigd, over de noodzaak om de

gemiddelde mondiale temperatuurstijging aan het einde van deze eeuw in elk geval te beperken tot 1.5°C ten opzichte van pre-industriële niveau, en het daarvoor benodigde mondiale broeikasgas-reductiepad. Nederland heeft op grond van het EVRM een eigen verantwoordelijkheid om zijn aandeel te leveren in de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen teneinde deze doelstelling te halen.

- 40.9 Deze mondiale consensus over de noodzakelijke beperking van de gemiddelde temperatuurstijging staat los van de verplichtingen die op individuele Staten kunnen rusten om maatregelen te treffen in verband met de gevolgen die klimaatverandering heeft vóórdat de hiervoor genoemde temperatuurstijging is bereikt.

Temperatuurstijging van 1.5°C is voor Bonaire niet 'veilig'

- 40.10 Uit de rapporten van het IPCC komt duidelijk naar voren dat bij een stijging van de temperatuur met 1.5°C bepaalde 'tipping points' kunnen worden bereikt, die de temperatuurstijging in een onomkeerbare stroomversnelling kunnen brengen. De onderzoeken van het IPCC en andere wetenschappelijke instituten laten evenwel ook zien dat zich ook op dit moment wereldwijd al gevolgen van klimaatverandering voordoen. De klimaatwetenschap beschouwt de politiek aanvaarde temperatuurgrens dus niet als een 'veilige' grens, maar signaleert enkel dat bepaalde gevolgen zich met een bepaalde mate van zekerheid bij een bepaald temperatuurniveau zullen voordoen. Naar de huidige inzichten is een temperatuurstijging van 1.5°C een absoluut plafond, maar dit wil niet zeggen dat de temperatuurstijging tot op heden (ca 1.1-1.2°C) 'veilig' is of zonder gevolgen is gebleven. Dit is in de uitspraken van de Hoge Raad in Urgenda en het Shell vonnis wat ongelukkig geformuleerd.
- 40.11 Uit de getuigenverklaringen van de mensen op Bonaire en ondersteund door het wetenschappelijk onderzoek dat er op dit moment is, wordt duidelijk dat het leven en de leefomgeving van de Nederlandse bevolking van Bonaire door de huidige klimaatopwarming al wezenlijk is beïnvloed. De hitte is overdag soms ondragelijk en de wateroverlast na stormen is zodanig toegenomen dat essentiële delen van de infrastructuur na zware stormen dagenlang onder water staan, waar dat voorheen niet het geval was. Er valt op Bonaire dus ook bij de huidige temperatuurstijging dus al veel menselijk en economisch leed te betreuren dat een direct gevolg is van de hogere temperaturen. Het EHRM heeft dit soort gevolgen in verschillende uitspraken beoordeeld als een wezenlijke aantasting van de leefomgeving en inbreuk op de fundamentele rechten ex artikel (2 en) 8 EVRM. Daarbij is uiteraard relevant dat de Staat, zoals in de hoofdstukken hiervoor uitvoerig uiteen is gezet, geen, althans onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de effecten van de huidige temperatuurstijging te beperken.
- 40.12 Eisers zijn om deze reden van mening dat met de huidige temperatuurstijging al inbreuk wordt gemaakt op de fundamentele rechten van de bevolking van Bonaire en dat de Staat om die reden al gehouden is om de uitstoot vanaf het eigen grondgebied zo snel mogelijk omlaag te brengen. Deze verplichting staat dus los van datgene waartoe de Staat gehouden is op grond van de 'real and immediate' risk die klimaatverandering in zijn algemeenheid

vormt en de verplichtingen die de Staat op grond daarvan, in het licht van de door het Parijs Akkoord ingeleurde verdeling van de mondiale klimaatinspanning, dient te nemen

- 40.13 Ter bestrijding van de huidige gevolgen mag niet alleen worden volstaan met adaptatiemaatregelen. Los van het feit dat die adaptatiemaatregelen niet zijn getroffen, en op dit moment onduidelijk is wanneer en in welke vorm die zullen worden getroffen en of die voldoende effectief zullen blijken te zijn, mag van een Staat bij een inbreuk op fundamentele rechten worden verwacht dat hij zijn middelen ter opheffing van die inbreuk niet enkel op adaptatie maar ook op preventie inzet. Juist ook vanwege de voorspelde catastrofale en onomkeerbare gevolgen. Een zo snel mogelijke reductie van de broeikasgasemissie is overigens in lijn met de 'highest possible ambition' die op grond van het Parijs Akkoord van staten bij het formuleren van hun reductiemaatregelen mag worden verlangd. Deze ambitie is bevestigd in de slotverklaring van de klimaattop in Dubai.³³⁷
- 40.14 De huidige inbreuk op de fundamentele rechten van de bevolking van Bonaire als gevolg van klimaatverandering vormt een zelfstandige verplichting op de Staat om de uitstoot zo snel mogelijk naar netto-nul terug te brengen.
- 40.15 Los van deze verplichting, rust op de Staat vanuit de dreiging die klimaatverandering vormt een verplichting om een 'fair share' te leveren aan de opgave om de mondiale temperatuurstijging aan het eind van deze eeuw onder de 1.5°C te houden. Eisers zullen in het hiernavolgende laten zien dat het huidige klimaatbeleid niet als een fair share kan worden aangemerkt, en ook welke bijdrage in dit verband (minimaal) van Nederland mag worden verwacht. Zij zullen aantonen dat er wetenschappelijke consensus bestaat over de manier waarop die minimale bijdrage moet worden berekend en dat de weigering van Nederland om het klimaatbeleid aan te scherpen een inbreuk vormt op de fundamentele rechten van de bevolking van Bonaire en jegens hen onrechtmatig is.

Relatie Internationale recht - EVRM - Parijs Akkoord – Europese Klimaatwet

- 40.16 De landen hebben met het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord afspraken gemaakt over de aanpak van de mondiale klimaatproblematiek en verdeling van de daartoe benodigde klimaatinspanning.
- 40.17 Deze afspraken komen erop neer dat een billijke verdeling van de klimaatinspanning moet plaatsvinden, waarbij - kort gezegd – uit het in dat verband te ontwikkelen beleid zal blijken dat ieder land de 'highest possible ambition' in acht neemt en de meest ontwikkelde landen het voortouw nemen (vgl artikel 3 lid 1 en 4 lid 2a VN-Klimaatverdrag en o.a. artikel 4 lid 4 van het Parijs Akkoord). Dit laatste wordt verder tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat bij de uitvoering van de afspraken de beginselen van 'equity' en 'CBDR' 'in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden' in acht moeten worden genomen (vgl artikel 3 lid 1 van het VN-klimaatverdrag en artikel 2 lid 2 van het Parijs Akkoord).
- 40.18 Een dergelijke onevenredige verdeling, waarbij iedere staat zich maximaal dient in te spannen om binnen zijn vermogen te doen wat hij kan en wat dus kan leiden tot een grotere

³³⁷ UNFCCC, Outcome of the first global stocktake, 13 december 2023, par. 167.

reductieverplichting van het ene land dan het andere land, is in lijn met het in het internationale recht erkende 'no harm' beginsel, waarnaar in de preambule van het VN-Klimaatverdrag ook wordt verwezen. Dit beginsel verplicht landen elkaar geen schade te berokkenen en daartoe het nodige te doen.

- 40.19 De Hoge Raad heeft in het Urgenda-arrest overwogen dat de afspraken om de klimaatinspanning op een dergelijke wijze te verdelen een invulling vormen van de positieve verplichtingen die op grond van artikel 2 en 8 EVRM op Nederland rusten om passende maatregelen te nemen ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen vanaf het eigen grondgebied:

“Gelet op het hiervoor in 5.7.2-5.7.9 overwogene, dienen naar het oordeel van de Hoge Raad de art. 2 en 8 EVRM met betrekking tot het gevaar van klimaatverandering aldus te worden uitgelegd dat deze bepalingen de verdragsstaten verplichten om tegen dat gevaar ‘het hunne’ te doen. Dit vormt immers, zowel gelet op de hiervoor in 4.2-4.7 vermelde feiten, als gelet op de individuele verantwoordelijkheid van de verdragsstaten, een invulling van de in die bepalingen neergelegde positieve verplichtingen die overeenstemt met de hiervoor in 5.2.1-5.3.3 vermelde inhoud en strekking daarvan. Deze uitleg is in overeenstemming met de hiervoor in 5.4.1-5.4.3 vermelde maatstaven die het EHRM bij de uitleg van het EVRM hanteert en die ook de Hoge Raad bij die uitleg dient te hanteren”.

- 40.20 Het feit dat landen op basis van mensenrechten geacht worden een fair share te leveren aan de mondiale klimaatinspanning én bij het formuleren van hun mitigatie-inspanningen de 'highest possible ambition' in acht dienen te nemen is ook buiten het Parijs Akkoord internationaal geaccepteerd. Het VN-Kinderrechtcomité, dat toezicht houdt op de naleving door landen van de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag, heeft in een verklaring van 22 augustus 2023 met betrekking tot mitigatiemaatregelen het volgende overwogen:³³⁸

“The Intergovernmental Panel on Climate Change has illustrated that it is imperative to accelerate mitigation efforts in the near term, to limit the temperature increase to below 1.5°C above pre-industrial levels, and that international cooperation, equity and rights-based approaches are critical to achieving ambitious climate change mitigation goals.

(...)

Mitigation measures should reflect each State party’s fair share of the global effort to mitigate climate change, in the light of the total reductions necessary to protect against continuing and worsening violations of children’s rights. Each State, and all States working together, should continuously strengthen climate commitments in line with the highest possible ambition and their common but differentiated responsibilities and

³³⁸ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 26 (2023) on children’s rights and the environment, with a special focus on climate change, d.d. 22 augustus 2023, Hfdst V, par A.

respective capacities. High-income States should continue to take the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets, and all States should enhance their mitigation measures in the light of their different national circumstances in a manner that protects children's rights to the maximum possible extent."

- 40.21 Toepassing van deze beginselen betekent dat een rijk land als Nederland, dat historisch relatief veel heeft uitgestoten en daarvan economisch ook heeft geprofiteerd, tot een snellere en relatief grotere reductie van de eigen uitstoot kan worden gehouden dan van veel andere landen mag worden verlangd.
- 40.22 Nederland kan zich aan zijn verantwoordelijkheden niet onttrekken door de afspraken die hij binnen de EU in de Europese klimaatwet heeft gemaakt om het klimaatprobleem op te lossen. Het EVRM gaat in rangorde immers vóór op Europese verordeningen (de EU Klimaatwet) en nationale regelgeving. Het gegeven dat de Europese Unie dus de Europese klimaatwet heeft aangenomen en dat Nederland zich met de Klimaatwet aan dat beleid heeft geconformeerd betekent niet dat door deze enkele omstandigheid vast zou staan dat daarmee 'passende' maatregelen zouden zijn genomen zoals in artikel 2 en 8 EVRM bedoeld.
- 40.23 Dit is recent door de Belgische rechter ook vastgesteld in de klimaatzaak die door de organisatie 'Klimaatzaak' is aangespannen tegen de Belgische overheid. Het Belgische gerechtshof (het Hof van Beroep te Brussel) overwoog:³³⁹
- "Het feit dat er een bindend kader op het niveau van de Europese Unie bestaat, kan de Belgische Staat en de Gewesten evenmin toelaten zich te verschuilen achter de bepalingen die daarin zijn opgenomen: het gaat immers om minimumvereisten en het kan in theorie niet worden uitgesloten dat het EHRM ambitieuzere reducties van broeikasgassen oplegt. Het is dus niet correct om te beweren dat de naleving door de Belgische Staat van de verplichtingen die de Europese Unie hem oplegt, op zich zou leiden tot de vaststelling dat de artikelen 2 en 8 van het EVRM zijn nageleefd."*
- 40.24 De bepalingen van het Parijs Akkoord zijn met dit uitgangspunt niet in strijd. Weliswaar is het Nederland op grond van artikel 6 van het Parijs Akkoord toegestaan (vrijwillig) samen te werken met andere landen bij de aanpak van het klimaatprobleem, maar uitsluitend om zodoende een hoger ambitieniveau van zijn (eigen) mitigatie- en adaptatiemaatregelen mogelijk te maken. Het Akkoord van Parijs staat dus niet toe dat Nederland zich met een beroep op de afspraken die in de Europese Klimaatwet zijn gemaakt (gedeeltelijk) kan onttrekken aan datgene waartoe hij op grond van zijn verplichtingen uit het EVRM, zoals ingevuld door het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord, kan worden verplicht.
- 40.25 Ten slotte kan ook een gebrek aan (internationale) afspraken over hoe het 'fair share' van een land moet worden bepaald, of (internationale) weigering die te maken, niet leiden tot een uitholling van de door het EVRM geboden bescherming. Een van de argumenten die de

³³⁹ Hof van Beroep te Brussel, 2^e kamer voor burgerzaken, d.d. 23 november 2023, r.o. 161 **NB**: dit citaat is gebaseerd op een onofficiële vertaling (door advocaten) van de (Franstalige) uitspraak van het Brusselse hof. Een officiële Nederlandse vertaling was ten tijde van het uitbrengen van deze dagvaarding nog niet beschikbaar.

Staat op grond van de tot nu toe bekende verweren in deze procedure waarschijnlijk zal voeren is dat er internationaal geen (politieke) consensus bestaat over hoe de 'fair share' van een land exact moet worden berekend, nu er op dit punt tussen de landen geen nader afspraken zijn gemaakt. Het enkele feit dat de landen tot op heden hebben geweigerd exact(er) te bepalen op basis van welke eerlijkheidsprincipes moet worden vastgesteld wat hun 'fair share' is, kan er echter niet toe leiden dat aan burgers de bescherming wordt ontnomen waarop zij op grond van artikel 2 en 8 EVRM recht hebben en/of dat de rechter niet langer in staat zou zijn de in dat verband genomen maatregelen op redelijkheid en geschiktheid te toetsen. Zoals de Hoge Raad heeft overwogen kan de rechter in geval voldoende duidelijk is wat (minimaal) als passende maatregelen te gelden heeft aan de Staat een verplichting opleggen om het nodige te doen om die ondergrens van bescherming aan zijn burgers te waarborgen. Een dergelijke maatstaf wordt overigens ook gehanteerd bij de invulling van de open norm van maatschappelijke zorgvuldigheid ex artikel 6:162 BW en is in zoverre dus niets nieuws.

- 40.26 Deze bevoegdheid en inmenging van de rechter wordt ook door het IPCC ondersteund. Bij gebreke aan een duidelijke invulling van beginselen zoals een fair share op statelijk niveau, is het onder meer aan de rechtspraak om daaraan een (redelijke) invulling te geven (vgl par 27.8):

“Equity is critical to addressing climate change, including through the Paris Agreement, however, since the political feasibility of developing equity principles within the climate change regime is low, the onus is on mechanisms and actors outside the regime to develop these. Equity and fairness concerns are being raised in national and regional courts that are increasingly being asked to determine if the climate actions pledged by states are adequate in relation to their fair share (The Supreme Court of the Netherlands 2019; European Court of Human Rights 2020; German Constitutional Court 2021), as it is only in relation to such a ‘fair share’ that the adequacy of a state’s contribution can be assessed in the context of a global collective action problem.”

- 40.27 Concluderend kan worden gesteld dat de afspraken die de landen in het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord hebben gemaakt een invulling vormen van de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het EVRM en internationale beginselen, zoals het 'no-harm' beginsel. Deze afspraken dwingen Nederland tot het leveren van een fair share conform de uitgangspunten die het Parijs Akkoord in dat verband formuleert. Nederland kan zich aan deze verplichting niet onttrekken met een beroep op de afspraken die in de Europese Klimaatwet zijn gemaakt om het klimaatprobleem te bestrijden. Een dergelijke uitholling van de bescherming die burgers aan het EVRM kunnen ontlennen is gelet op het primaat van het EVRM niet toegestaan.

Wat is een 'fair share' zoals onder het Parijs Akkoord bedoeld?

- 40.28 Eisers hebben bij de feiten uiteengezet hoe de klimaatwetenschap de beginselen 'equity' en 'CBDR' (artikel 2 lid 2 Parijs Akkoord), in samenhang met het uitgangspunt van 'highest

possible ambition', interpreteert (zie par 26.3. e.v.). Die uitleg kan worden gebruikt om te bepalen of het klimaatbeleid van een land aan die beginselen voldoet of niet. Daarbij kan een aantal uitgangspunten worden geformuleerd.

Grandfathering en de 'least-cost' benadering zijn uitgesloten

- 40.29 Ten eerste is van belang dat een klimaatbeleid dat uitgaat van 'grandfathering' of is gebaseerd op een 'least-cost' benadering zich niet met de in het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord neergelegde beginselen verhoudt. Beide benaderingen leiden tot dezelfde slotsom, te weten dat ontwikkelde landen een relatief groot deel van het resterende carbonbudget mogen benutten. Dit is diametraal aan het uitgangspunt van het VN-klimaatverdrag en het Parijs Akkoord, dat ontwikkelde landen bij de oplossing van het klimaatprobleem juist het voortouw dienen te nemen.
- 40.30 Er bestaat in de klimaatwetenschap weinig discussie over het feit dat grandfathering en een 'least-cost' benadering niet in lijn zijn met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord. De EU Klimaatadviesraad heeft in haar advies aan de EU over het 2040 doel (22 juni 2023) een berekening gemaakt van het voor de EU resterende carbonbudget. De berekeningen zijn gebaseerd op historische emissie, vermogen om te betalen en een per capita verdeling, waarbij alleen in het laatste geval een (klein) carbonbudget voor de EU overblijft:³⁴⁰
- “Approaches based on the polluter pays principle (which is cited as a guiding principle in the European Climate Law) lead to lower budget estimates, such as those using historical emissions since 1850 or 1990. Several of these estimates are already negative. The most stringent budget estimates were found when the carbon budget was adjusted to reflect the ability to pay principle (interpreted as capital stock per capita).”*
- 40.31 Het feit dat de EU Klimaatadviesraad van mening is dat reductiepaden voor de EU die op grandfathering of least cost zijn gebaseerd buiten beschouwing gelaten moeten worden, is veelzeggend. De EU Klimaatadviesraad is immers in de Europese Klimaatwet uitdrukkelijk in het leven geroepen om de EU over de klimaatdoelen in relatie tot de internationale verplichtingen van de EU te adviseren (zie artikel 3 lid 2, aanhef en sub b, van de EU Klimaatwet). Haar interpretatie van welke benaderingen wél en niet voor de berekening van de fair share van de EU gebruikt kunnen worden is daarom naar de mening van eisers gezaghebbend voor de manier waarop de fair share van Nederland moet worden vastgesteld.
- 40.32 Het IIASA refereert in haar rapport naar het onderzoek van Rajamani et al. Het synthese-onderzoek van Rajamani uit 2021 is een andere gezaghebbende bron waaruit kan worden geconcludeerd dat grandfathering en een least-cost benadering niet in lijn zijn met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord:

³⁴⁰ European Scientific Advisory Board on Climate Change, "Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050", 15 juni 2023, pag 27.

“Grandfathering or maintaining constant emission ratios arguably creates ‘cascading biases’ against poorer states (Kartha et al., 2018), is not a ‘standard of equity’ (Dooley et al., 2021), and is indeed morally ‘perverse’ (Caney, 2011).”

en

“While identifying a least cost pathway may be a relevant consideration in choosing between alternative means of implementing national fair shares, it is not a relevant consideration in determining fair shares.”

Landen mogen niet teveel rekening houden met toekomstige negatieve emissies

- 40.33 Een ander uitgangspunt waarmee bij de berekening van een fair share rekening gehouden dient te worden is dat landen niet teveel mogen leunen op een (toekomstig) vermogen tot negatieve emissies. Het vermogen om op grote schaal negatieve emissies te realiseren is afhankelijk van technieken die momenteel nog niet beschikbaar zijn. Bij zo grote catastrofale dreigende gevolgen voor mens en natuur is een dergelijke hypotheek op de toekomst niet verantwoord. De Hoge Raad heeft in het Urgenda-arrest bevestigd dat het onverantwoord is om bij de invulling van de reductieverplichting teveel op dergelijke toekomstige negatieve emissies te leunen (door bijvoorbeeld uit te gaan van een milde reductie in de eerste jaren, in de hoop dat de extra uitstoot die dit met zich brengt in de laatste jaren door de dan bestaande technieken kan worden gecompenseerd):³⁴¹

“Wel bevat AR5 nieuwe scenario’s om in 2050 en 2100 tot de noodzakelijk geachte beperking van de concentratie van broeikasgassen te komen. Deze zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het uitgangspunt dat onvoldoende vermindering van de uitstoot van broeikasgassen zal plaatsvinden, en dat de concentratie van broeikasgassen daarom zal moeten worden verlaagd door maatregelen te nemen waarmee deze gassen aan de atmosfeer worden onttrokken (zie hiervoor in 2.1 onder (12)). Vast staat echter dat op dit moment geen technieken bestaan waarmee dit op voldoende grote schaal kan plaatsvinden. Op dit moment kunnen deze nieuwe scenario’s dan ook, zoals het hof in rov. 49 heeft geoordeeld, niet bij het beleid tot uitgangspunt worden genomen zonder daarmee onverantwoorde risico’s te nemen. Het wel nemen van zodanige risico’s zou in strijd komen met het voorzorgsbeginsel dat bij de toepassing van de art. 2 en 8 EVRM en art. 3 lid 3 VN-Klimaatverdrag in acht moet worden genomen (zie hiervoor in 5.3.2 en 5.7.3).”

Equal level of ambition

- 40.34 Er resteren na de uitsluiting van grandfathering en ‘least-cost’ benaderingen verschillende benaderingen die wél in lijn zijn met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord, en die dus gebruikt kunnen worden om een fair share vast te stellen. Dat zijn volgens Rajamani et al. in elk geval benaderingen die zijn gebaseerd op historische verantwoordelijkheid, ‘capability’

³⁴¹ Urgenda, r.o. 7.2.5.

(de mogelijkheid en middelen om te reduceren) en 'equal per capita', waarbij Rajamani et al. opmerkt dat die laatste benadering niet voldoet aan het CBDR-beginsel.

- 40.35 Afhankelijk van welke benadering wordt gekozen, leidt dit echter tot sterk verschillende resultaten. Immers, een per capita benadering houdt geen rekening met historische emissie en komt dus op een – voor ontwikkelingslanden – veel gunstiger resultaat uit dan een benadering op basis van historische verantwoordelijkheid en/of 'capabilities'.
- 40.36 Dit vormt een probleem voor het behalen van het collectieve 1.5°C-doel. Indien ieder land afzonderlijk een berekening maakt, en daarbij de voor zich meest gunstige benadering kiest, dan telt dit alsnog op tot een cumulatieve broeikasgasuitstoot die te ruim is om onder de temperatuurgrens van 1.5°C op de lange termijn te blijven. Rajamani et al. vat dit als volgt samen:
- “Given the open-ended nature of principles and their loose translation into operational indicators, applying these indicators to quantify national fair shares yields a wide range ‘fair shares’ for each state. If states undertook only to deliver on the minimum of their fair share, the international community will not collectively deliver on the long-term temperature goal identified in the Paris Agreement (UNFCCC, Citation2015, Article 2.1(a)).”*
- 40.37 In de methodologie onder de Climate Action Tracker (CAT), die in 2015 is ontwikkeld, wordt dit ondervangen. In deze methodologie wordt eerst een selectie gemaakt van reductiepaden die op eerlijkhedenbeginselen zijn gebaseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van datasets die ook aan het IPCC AR4 rapport ten grondslag hebben gelegen. Vervolgens kan op basis van die selectie een bandbreedte worden vastgesteld van de broeikasgasuitstoot die in een bepaald jaar op basis van toepassing van al die reductiepaden is toegestaan. Die bandbreedte wordt verdeeld in ambitieniveaus, waarbij een hoger ambitieniveau leidt tot een strenger reductiebeleid. Ten slotte wordt met behulp van een klimaatmodel aan ieder segment een temperatuurdoel gekoppeld. Zo kan per land worden vastgesteld welk deel van de bandbreedte bij een bepaald temperatuurdoel geschikt is om te dienen als basis voor de reductieopgave (zie voor een gedetailleerdere uiteenzetting van de methodologie van de CAT par 26.25. e.v).
- 40.38 Rajamani et al. past deze methode in haar onderzoek ook toe. Zij omschrijft deze methode als volgt:

“To ensure that the Paris Agreement’s long-term temperature goal is met, in keeping with the principles of harm prevention and precaution, and the normative pillars of the climate change regime, as discussed in section 2, the range will need to be further compressed. Since the indicators relevant to determining fair shares have already been taken into account in arriving at this fair share range, from this point on all states are treated the same. The range of fair shares can be reduced in line with the desired temperature goal by starting from the top end of each state’s fair share range and moving down the fair share range of each state by the same percentage until the

aggregate over all states reach the emission level that is consistent with a temperature level. This approach was first used elsewhere (Climate Action Tracker, 2015) and is also described in Ganti et al. (n.d.). A prerequisite here is the determination of a global emission level in 2030 that is consistent with holding warming to ‘well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels.’”

- 40.39 Toepassing van deze methodologie voldoet enerzijds aan het uitgangspunt onder het Parijs Akkoord dat ontwikkelde landen het voortouw nemen, omdat toepassing van de verschillende fair share benaderingen voor ontwikkelde landen relatief tot een grotere broeikasgasreductie leidt, maar voldoet anderzijds ook aan het uitgangspunt dat ieder land de ‘highest possible ambition’ in acht moet nemen. Toepassing van de methodologie stelt de gebruiker bovendien in staat om een gelijk ambitieniveau vast te stellen dat in lijn is met het lange termijn doel van 1.5°C aan het eind van deze eeuw. Dit doel beperkt de keuzevrijheid van landen om individueel met eigen berekeningen het voor hen meest gunstige reductiepad te kiezen.
- 40.40 De methodologie geeft normatief een zo neutraal mogelijke uitkomst, juist omdat zij uitgaat van een samenstelling van fair share benaderingen. Alhoewel ‘per capita’ benaderingen in deze methodologie zijn meegenomen, voorkomt het ‘cherry picking’ omdat de methodologie niet uitgaat van één specifieke benadering, maar van een gelijk ambitieniveau. Deze methodologie vormt de meest breedgedragen manier om de fair share van een land vast te stellen. Zij resulteert immers in een fair share die is gebaseerd op een synthese van de interpretaties die door de klimaatwetenschap aan de uitgangspunten van het Parijs is gegeven en over dat resultaat bestaat dan ook noodzakelijkerwijs een grote mate van consensus.
- 40.41 Eisers merken op dat deze methodologie zowel ten grondslag ligt aan de vorderingen in de ‘Klimasenioren’-zaak als in de Augustinho-zaak, die momenteel bij het EHRM aanhangig zijn. In beide zaken heeft het EHRM nog geen uitspraak gedaan.
- 40.42 Eisers realiseren zich dat deze methodologie complex is. Zij bieden aan – desgewenst – om deze methodologie door middel van een deskundigenrapport nader aan uw rechtbank toe te lichten.

Conclusie

- 40.43 Op grond van het voorgaande kan worden vastgesteld dat een fair share van een land op grond van een breedgedragen consensus ten aanzien van de interpretatie van de uitgangspunten van het Parijs Akkoord niet mag zijn gebaseerd op grandfathering een ‘least-cost’ benadering. Evenmin mag een fair share berekening teveel leunen op het (toekomstig) vermogen tot negatieve emissies. Een fair share dient ten slotte in lijn te zijn met het lange termijn doel van 1.5°C. Als ieder land uit de fair share benaderingen die wél aan de uitgangspunten van het Parijs Akkoord voldoen, steeds het voor zich meest gunstige scenario kiest, wordt het 1.5°C doel niet gehaald.

- 40.44 Op basis van de CAT-methodologie kan op basis van een gelijk ambitieniveau per land een (minimale) fair share worden vastgesteld die zowel in lijn is met het uitgangspunt van 'highest possible ambition' als met de beginselen van equity, CBDR en de 1.5°C-doelstelling. Eisers stellen zich op het standpunt dat met toepassing van deze methodologie per land een fair share kan worden vastgesteld, waarover een grote mate van consensus bestaat.
- Voldoet het Nederlandse klimaatbeleid aan de (minimale) ondergrens van fair share?
- 40.45 De eisers stellen bij de bespreking van dit onderdeel voorop dat het aan de Staat is om voldoende te motiveren dat zijn klimaatbeleid een fair share bijdrage vormt zoals in het Parijs Akkoord bedoeld. Deze motiveringsplicht vloeit voort uit de rechtspraak van het EHRM en is bevestigd in het Urgenda-arrest.
- 40.46 Een dergelijke motiveringsplicht brengt met zich dat de Staat inzichtelijk maakt op welke eerlijkeheidsbeginselen hij zijn fair share berekening baseert. De Staat dient daarbij te onderbouwen hoe toepassing van die eerlijkeheidsbeginselen tot de berekende fair share leidt. Ook zal de Staat moeten toelichten hoe zijn klimaatbeleid gebaseerd is op internationaal in de klimaatwetenschap aangenomen opvattingen over de invulling van een fair share. Daarbij is het bij vaststelling van een fair share, zoals hiervoor betoogd, een vereiste is dat inspanningen van landen opgeteld voldoende zijn om tot een gemiddelde mondiale opwarming beneden de 1.5°C aan het einde van deze eeuw te blijven.
- 40.47 Zoals bij de feiten uiteengezet heeft de Nederlandse regering het nationale klimaatbeleid volledig opgehangen aan het Europese beleid. De EU heeft het klimaatbeleid in de gezamenlijk ingediende NDC verdedigd door te stellen - kort gezegd - dat het ambitieuzer is dan het door het IPCC berekende mondiaal noodzakelijke gemiddelde (zie par. 26.29 e.v.). Dat vormt op zichzelf geen adequate toelichting van de mate waarin het EU klimaatbeleid aan de uitgangspunten van het Parijs Akkoord invulling geeft. De Staat kan ter verdediging van het nationale klimaatbeleid reeds om die reden al niet simpelweg volstaan met een verwijzing naar het Europese beleid.
- 40.48 Bovendien miskent de Staat hiermee dat wat van de Europese Unie Uniebreed kan worden verlangd een andere afweging vergt dan wat van Nederland zelf kan worden verlangd. Immers, de specifieke omstandigheden die voor het bepalen van de Uniebrede reductieverplichting relevant zijn, zijn anders dan de omstandigheden die de reductieverplichting van Nederland bepalen en Nederland kan zijn verplichtingen om de eigen bevolking te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering en de daartoe te nemen passende maatregelen te nemen niet afschuiven op of laten invullen door een uniebreed gevoerd klimaatbeleid. Daarbij is uiteraard een relevant gegeven dat Nederland een grote historische verantwoordelijkheid heeft en bovendien een groot deel van Nederland op of onder de zeespiegel ligt en dus kwetsbaar is voor klimaatverandering. Bonaire geldt daarbij gelet op de overige omstandigheden die in deze dagvaarding zijn uiteengezet als extra kwetsbaar en als regio die de gevolgen van klimaatverandering als eerst ondervindt en zal ondervinden.

- 40.49 De onderbouwing van de Staat van het eigen klimaatbeleid laat dit onderscheid niet zien. Integendeel, de onderbouwing is in de kern niet anders dan de onderbouwing op EU niveau: De Staat stelt dat het IPCC een mondiale broeikasgasreductie van 43% in 2030 noodzakelijk acht en een reductie van 84% in 2050. Het Nederlandse klimaatbeleid zou met een reductie van 55% in 2030 en 100% in 2050 (veel) ambitieuzer zijn.
- 40.50 Eisers hebben bij de feiten al uiteengezet dat de cijfermatige vergelijking mank gaat (zie par. 26.33), nu de berekening van de Staat uitgaat van een ander basisjaar (1990). Als het Nederlandse klimaatbeleid van hetzelfde basisjaar als het IPCC zou uitgaan (2019), dan zou het klimaatbeleid maar 1.5% ambitieuzer zijn dan het noodzakelijke wereldgemiddelde. Het is evident dat een dergelijke ambitie voor een land als Nederland niet een juiste invulling vormt van de manier waarop de landen onder het Parijs Akkoord hebben beoogd de mitigatieverplichting onderling te verdelen. Wat de EU en Nederland de facto doen is grandfathering, wat binnen de klimaatwetenschap unaniem als niet conform de eerlijkheidsprincipes en uitgangspunten uit het VN-Klimaatverdrag en het het Parijs Akkoord wordt beschouwd.
- 40.51 Bovendien is relevant dat waar het door het IPCC berekende mondiale reductiepad rekening houdt met uitstoot van luchtvaart en zeevaart, het Nederlandse (of het EU beleid) dat niet doet, omdat geen consensus bestaat over de vraag hoe de uitstoot van internationale lucht- en zeevaart aan individuele landen moet worden toegekend. Hierover bestaat nog geen consensus. Dat de uitkomst van deze discussie zal zijn dat Nederland in het geheel niet voor (de reductie van) internationale uitstoot van en naar zijn grondgebied verantwoordelijk is, is niet aannemelijk. Die CO₂-uitstoot van de internationale lucht- en scheepvaart vormt een niet onbelangrijk deel van de totale uitstoot. Als Nederland met enige mate van zekerheid voor het aan Nederland toe te kennen gedeelte daarvan zou willen compenseren, zou het daarvoor moeten compenseren in het nationale klimaatbeleid, hetgeen het op dit moment uitdrukkelijk niet doet. De Klimaatwet houdt geen rekening met de uitstoot vanuit deze sectoren.
- 40.52 De Staat voldoet evident niet aan zijn motiveringsplicht dat haar klimaatbeleid in lijn zou zijn met de overeengekomen fair share benadering. Enkel de stelling dat het klimaatbeleid ambitieuzer zou zijn dan wat op mondiaal niveau gemiddeld noodzakelijk is, is onvoldoende. Nederland is een zeer welvarend land, met veel middelen en mogelijkheden tot broeikasgasreductie en met een relatief hoge historische uitstoot. Het is niet duidelijk op welke gronden de Staat van mening is dat met deze omstandigheden in het nationale klimaatbeleid rekening is gehouden.
- 40.53 Als het Nederlandse klimaatbeleid vervolgens aan de (minimale) uitgangspunten van fair share wordt getoetst wordt duidelijk dat er een brede consensus bestaat over het feit dat het Nederlandse beleid niet boven de ondergrens blijft van hetgeen van Nederland minimaal mag worden verlangd, zelfs als niet van een synthese van fair share benaderingen wordt uitgegaan conform de CAT-methodologie (Rajamani en Climate Analytics) maar alleen een per capita benadering zou worden gehanteerd.

Toepassing van de CAT-methodologie

- 40.54 Rajamani heeft in haar synthese onderzoek, gebaseerd op 40 fair share studies, geconcludeerd dat de uitstoot van Nederland in 2030 negatief moet zijn (-27,31 Mton CO₂-eq) om een eerlijk aandeel te leveren aan de mondiale inspanning om de opwarming van de aarde met een kans van 66% te beperken tot 1.5°C. Dit gaat ervan uit dat alle andere landen een vergelijkbaar ambitieniveau hanteren. Dat betekent dus dat Nederland in 2030 27.31 megaton CO₂ equivalenten méér uit de atmosfeer moet onttrekken dan hij erin uitstoot. Ten opzichte van het basisjaar 1990 gaat het om een emissiereductie van 111,9% in 2030 (vgl par 26.44 e.v.).
- 40.55 Climate Analytics heeft als onderdeel van de Agostinho-zaak voor het EHRM de mitigatiemaatregelen van de 32 gedaagde landen, waaronder Nederland, getoetst op de mate waarin zij in lijn liggen met de 1,5°C doelstelling van het Parijs Akkoord. Climate Analytics is daarbij uitgegaan van een kans van 50% op het behalen van het mondiale temperatuurdoel van 1.5°C. Zij concludeert dat als ieder land een met Nederland vergelijkbaar ambitieniveau zou hanteren, de opwarming van de aarde dan met een kans van 50% in 2100 tussen de 3 en 4°C zou uitkomen.

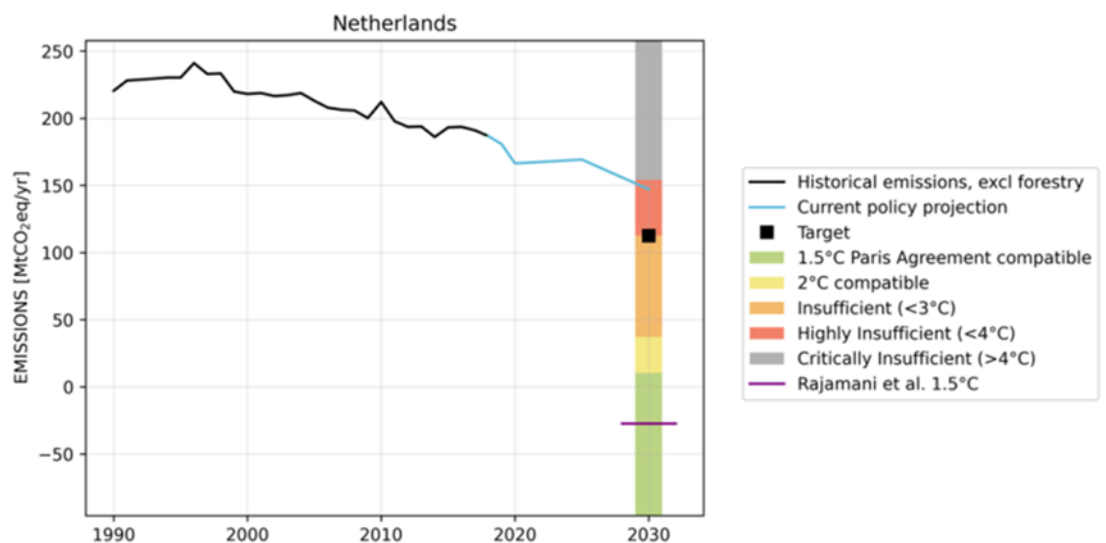


Figure 61 | Assessment of the Netherlands' 2030 target and projected emissions reductions with respect to its fair share of the mitigation effort required to achieve the LTTG of the Paris Agreement.

- 40.56 Deze berekening laat zien dat een (voor alle landen gelijk) ambitieniveau dat in lijn is met de 1.5°C doelstelling (>50%) voor Nederland betekent de uitstoot van Nederland in 2030 met ten minste 95% moet zijn gereduceerd (vgl par 26.46 en 0).
- 40.57 Toepassing van de CAT-methodologie leidt dus tot de conclusie dat Nederland de emissie van broeikasgassen in 2030 tenminste met 95% moet hebben gereduceerd ten opzichte van

1990, als wordt uitgegaan van een kans van 50% de opwarming te beperken tot 1.5°C aan het eind van de eeuw.

Toepassing van per capita benaderingen

- 40.58 Er bestaan verder verschillende onderzoeken die de 'fair share' van Nederland op basis van (enkel) een equal per capita benadering hebben berekend.
- 40.59 Het NCI concludeert dat een equal per capita benadering, wat de voor Nederland meest gunstige benadering zou zijn, zou neerkomen op een benodigde CO₂reductie van 100% in 2030 en een reductie van alle broeikasgassen van 94% in 2030 ten opzichte van 1990. Het NCI laat zien dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid uitgaat van een uitstoot in 2030 die zes keer zo hoog is als de uitstoot die op grond van een per capita benadering zou zijn toegestaan (vgl par 26.48 e.v.) Bovenstaande conclusie van het NCI geldt voor een carbonbudget dat hoort bij een 67% kans de opwarming te beperken tot onder de 1.5°C. Uitgaande van een 50% kans, moet de broeikasgasuitstoot uiterlijk in 2033 met 94% zijn afgenomen (en de CO₂-uitstoot met 100% zijn afgenomen). Deze conclusies staat niet in het NCI-rapport maar zijn door het NCI overhandigd aan Greenpeace Nederland.
- 40.60 Ook het ministerie van Financiën heeft in het blauwe boekje d.d. 1 september 2023 een per capita berekening van het resterende carbonbudget gemaakt. Op basis van die berekening zou het resterende carbonbudget op basis van de geraamde Nederlandse uitstoot binnen twee jaar op zijn (einde 2025), uitgaande van een kans van 50% om de opwarming te beperken tot 1.5°C (vgl par 26.55 en 26.56).
- 40.61 Uit het onderzoek van CE Delft en TNO blijkt ook dat het carbonbudget op basis van een equal per capita benadering bij de huidige uitstoot voor 2030 op is (vgl par 26.57). Die conclusie is grosso modo in lijn met de conclusies van het NCI.
- 40.62 En ten slotte heeft ook het PBL in de reflectie op het Coalitieakkoord van het thans demissionaire kabinet onderschreven dat het huidige klimaatbeleid niet in lijn is met de 1.5°C doelstelling:

"2.1. Consistentie tussen doelen en ambitie van maximaal 1,5C opwarming

(...)

Afgaande op de mondiale analyses past bij nastreven van 1,5°C in beginsel voor Nederland een reductiedoel van meer dan 55 procent. Dit geldt vooral wanneer, conform het akkoord van Parijs, naast kostenefficiëntie ook draagkracht en historische verantwoordelijkheid worden meegewogen. Bijlage 1 licht deze stelling toe.

(...)

Bijlage 1

(...)

Waarschijnlijk geldt aldus ook voor Nederland dat 55 procent broeikasgasemissiereductie passend is bij een temperatuurstijging van ruim onder de

2°C maar dat er voor 1,5°C mogelijk meer nodig is, afhankelijk van afwegingen rond rechtvaardigheid, landgebruik en gebruik van negatieve emissies. Daarnaast zou ook Nederland uit rechtvaardigheidsoptiek overwegen om uit extra ODA-geld de bijdrage aan klimaatbeleid in ontwikkelingslanden te verhogen als het kabinet zich ten doel stelt een reële bijdrage aan het 1,5°C doel te leveren en kan een extra inspanning inzake infrastructuur en RD&D worden overwogen.”

- 40.63 Uit al deze onderzoeken en rapporten, waaronder van het PBL zelf, blijkt dat het huidige klimaatbeleid van de Staat, waarbij de uitstoot in 2030 met 55% moet zijn gereduceerd ten opzichte van de uitstoot in 1990, géén fair share bijdrage vormt die in lijn is met de temperatuurdoelstelling van 1.5 °C. Dat is óók zo indien het voor Nederland meest gunstige fair share reductiepad zou worden gekozen (per capita). Ook als de fair share van Nederland op basis van een per capita benadering wordt vastgesteld, is duidelijk dat de reductie in 2030 veel groter dient te zijn dan 55% ten opzichte van 1990. Er bestaat naar beste weten van eisers geen enkel rapport dat ondersteunt dat het huidige klimaatbeleid van de Staat als een fair share bijdrage is aan te merken, die in lijn is met de 1.5 °C doelstelling.
- 40.64 Het is niet juist dat Nederland zich bij de vaststelling van het eigen klimaatbeleid geen, althans onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de mate waarin de fundamentele rechten van zijn inwoners het klimaatbeleid inkaderen. Dat geldt des te meer nu de Staat na de Urgenda procedure als een ‘gewaarschuwd mens’ heeft te gelden. Desondanks heeft de Staat er kennelijk bewust voor gekozen zijn verplichtingen (opnieuw) niet na te komen. Bonaire, dat nauwelijks aan de opwarming van de aarde heeft bijgedragen, zal daarvan als eerste de gevolgen ondervinden.

Vaststelling minimale fair share Nederland

- 40.65 Uit het voorgaande blijkt dat het Nederlandse klimaatbeleid evident niet voldoet aan wat minimaal als fair share verplichting van Nederland kan worden aangemerkt. Eisers zullen een verklaring voor recht vragen die dat vaststelt en een veroordeling voor de Staat om onderzoek te doen naar welk klimaatbeleid in overeenstemming is met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord.
- 40.66 Uit de hiervoor genoemde rapporten kan evenwel ook een absolute ondergrens worden gedestilleerd die naar breedgedragen consensus als minimale fair share verplichting van Nederland kan worden aangemerkt. De Staat is verplicht een klimaatbeleid te voeren dat boven die ondergrens blijft. Als meest verstrekkende eis vorderen eisers daarom dat uw rechtbank de Staat veroordeelt om een klimaatbeleid te voeren dat boven die ondergrens blijft.

Toepassing van CAT-methodologie

- 40.67 Eisers zijn van mening dat ook voor de bepaling van de minimale fair share de synthese rapporten van Rajamani en Climate Analytics tot uitgangspunt genomen moeten worden. Een per capita benadering alleen houdt geen rekening met historische

verantwoordelijkheid, wat zeer uitdrukkelijk op grond van het CBDR beginsel wel de bedoeling is.

- 40.68 Climate Analytics komt tot een gunstiger resultaat voor Nederland dan Rajamani et al. omdat het uitgaat van een kans van 50% in plaats van 66%. Eisers stellen zich op het standpunt dat de bescherming van mensenrechten zo fundamenteel is dat het de Staat vanuit zijn zorgvuldigheidsverplichting niet is toegestaan om beleid te voeren dat een aandeel levert in een klimaatinspanning die de mondiale temperatuurstijging met een kans van slechts 50% zal beperken tot 1.5 °C.
- 40.69 Eisers stellen zich daarom primair op het standpunt dat een (minimale) fair share voor Nederland betekent, conform de berekening door Rajamani et al, dat de Staat de uitstoot van broeikasgassen vanaf zijn territorium uiterlijk in 2030 tenminste met 100% moet hebben verminderd ten opzichte van 1990.
- 40.70 Voor zover de Rechtbank zou oordelen dat een kans van 50% om onder de 1.5 °C te blijven voldoende is, en de Staat aan een daarop gerichte klimaatinspanning een eerlijke bijdrage dient te leveren, betekent een (minimale) fair share voor Nederland, conform de berekening door Climate Analytics, dat de Staat de uitstoot van broeikasgassen vanaf zijn territorium uiterlijk in 2030 tenminste met 95% moet hebben verminderd ten opzichte van 1990.

Toepassing van per capita benadering

- 40.71 Voor zover uw rechtbank evenwel van mening is dat de hiervoor uiteengezette benadering op basis van gelijke ambitie toch onvoldoende breed wordt gedragen, stellen eisers zich op het standpunt dat de minimale fair share van Nederland op basis van een equal per capita benadering moet worden bepaald. Een equal per capita benadering is de voor Nederland meest gunstige benadering die door de klimaatwetenschap als gedeeltelijk conform de uitgangspunten van het Parijs Akkoord (equity, maar niet CBDR) wordt beschouwd. Eisers benadrukken dat als ieder land onafhankelijk van elkaar voor het voor zich meest gunstige reductiepad kiest, de mondiale temperatuurdoelstelling van 1.5 °C uit zicht raakt. Een reductieverplichting op basis van deze benadering vormt dus naar de mening van eisers dan ook geen correcte invulling van wat een fair share voor Nederland inhoudt, maar enkel de absolute ondergrens van wat van Nederland kan worden verwacht in afwachting van eigen onderzoek door de Staat naar wat een volledige fair share voor hem betekent.
- 40.72 Uit de verschillende per capita benaderingen, komt het NCI uit op een benodigde broeikasgasreductie van 94% in 2033 ten opzichte van 1990, waaronder inbegrepen een 100% reductie van CO₂. De andere onderzoeken komen op een voor de Staat minder gunstig resultaat uit. Dit betekent dat als absolute ondergrens van de fair share van Nederland heeft te gelden dat de Staat de uitstoot van broeikasgassen vanaf zijn territorium uiterlijk in 2033 tenminste met 94% moet hebben verminderd ten opzichte van 1990. Over die ondergrens bestaat *de facto* dan de door de Hoge Raad geëiste zeer breed gedragen en mede in de klimaatwetenschap gebaseerde consensus dat een dergelijke reductieverplichting als minimale 'fair share' van Nederland kan worden aangemerkt.

Haalbaarheid klimaatneutraliteit 2030

- 40.73 Het is vaste rechtspraak dat de artikelen 2, 8 en 14 EVRM er niet toe mogen leiden dat op de Staat een onmogelijke of onevenredige last wordt gelegd. Eisers staan daarom nu stil bij de haalbaarheid van de hiervoor genoemde vordering.
- 40.74 Klimaatfinanciering is uitdrukkelijk toegestaan onder het Parijs Akkoord en een van de middelen waarmee een Staat aan zijn klimaatverplichting kan voldoen. Van belang is wel dat het een middel is waarmee Staten hun ambitie of nationale bijdrage kunnen vergroten, of waarmee Staten die hun fair share niet meer met nationale reductie kunnen halen voor het ontstane gat kunnen compenseren. Het is dus niet een zelfstandig middel waarmee Staten hun eigen uitstoot kunnen afkopen. Het NCI merkt hierover op:³⁴²

“Some countries are planning to rely on international offsets to fulfil part of their mitigation targets. Article 6 under the Paris Agreement is supposed to facilitate such trading, however, it is an ambition raising mechanism rather than a flexibility mechanism, thus fulfilling a very different purpose than the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol. In practice, this leads to limited applications, and there is a severe threat that an unambitious application of the Article undermines ambition of host and donor countries (Warnecke et al., 2018; Warnecke, Day and Fearnehough, 2021).”

- 40.75 Eisers hebben bij de feiten (zie hoofdstuk 27) uiteengezet welke onderzoeken bestaan naar de haalbaarheid van verschillende reductiedoelen voor Nederland. Daarbij is wederom het advies van de EU Klimaatadviesraad relevant. De EU Klimaatadviesraad berekent dat de EU de uitstoot van broeikasgassen in 2040 met 88 - 95% ten opzichte van 1990 kan verlagen, afhankelijk van de mate waarin de EU een aantal bestaande uitdagingen op het gebied van hernieuwbare energie kan overwinnen.³⁴³

“Feasibility: The Advisory Board’s analysis found that domestic reductions of at least 88% and up to 92% can be achieved, taking environmental risks and technology scale-up challenges into account. These correspond to an EU greenhouse gas budget of 13-16 Gt CO₂e for 2030-2050. It also found that reductions of up to 95% could be achieved within the environmental risk levels identified, if challenges in the deployment of renewable energy can be overcome, further reducing the greenhouse gas budget to 11 Gt CO₂e. All but one of these scenarios reduced emissions by at least 90% (corresponding to a budget of up to 14 Gt CO₂e).”

- 40.76 De EU Klimaatadviesraad erkent dat er daarmee een gat ontstaat tussen het resterende carbonbudget voor de EU, ook als van een equal per capita benadering wordt uitgegaan, en

³⁴² NewClimate Institute, What is a fair emissions budget for the Netherlands?, augustus 2022, p. 14.

³⁴³ European Scientific Advisory Board on Climate Change, “Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050”, 15 juni 2023, p. 47.

de uitstoot die ook in het meest positieve scenario (95% reductie in 2040) zal plaatsvinden. Dit gat kan volgen de EU Klimaatadviesraad worden opgelost met klimaatfinanciering:³⁴⁴

“Fairness The lowest feasible budget estimates from the scenarios assessed in this report are still higher than the equal per capita emissions allocations and other fair share estimates based on principles such as ‘polluter pays’ and ‘ability to pay’. Whichever ethical principle is considered, there is a gap between the feasibility estimates and fair share estimates. This indicates that the EU should be looking to address this shortfall as part of its commitment to the Paris Agreement temperature goal.”

- 40.77 Climate Analytics stelt dat 100% broeikasgasreductie in 2040 voor de EU mogelijk is. Ecorys, dat specifiek de uitvoerbaarheid van de conclusies van het NCI rapport heeft onderzocht, concludeert dat de Nederlandse broeikasgasuitstoot al in 2037 met 97% verlaagd kan zijn ten opzichte van 1990.³⁴⁵
- 40.78 Ook hier kan weer een ondergrens worden vastgesteld voor de haalbaarheid. Daarbij zijn eisers evenwel van mening dat aan de conclusies in het Ecorys rapport in dit geval meer gewicht mag worden toegekend dan aan de conclusies van de EU Klimaatadviesraad of Climate Analytics, aangezien die laatste rapportages betrekking hebben op de haalbaarheid voor de gehele EU ten aanzien van het 2040 doel en het Ecorys rapport zich specifiek focust op Nederland. Binnen de EU zijn de verschillen tussen lidstaten groot. 95% broeikasgasreductie in 2040 als *gemiddelde* binnen de EU betekent dat er ook lidstaten nodig zijn die daar overheen gaan.
- 40.79 Wel wordt duidelijk dat Nederland zijn minimale fair share voor 2030, althans 2033, niet meer kan leveren door een reductie van de nationale emissie alleen. Dat betekent dat Nederland de extra emissie die vanaf zijn grondgebied zal plaatsvinden tussen 2030, althans 2033 en het moment dat Nederland klimaatneutraliteit zal bereiken, zal moeten compenseren met klimaatfinanciering in het buitenland, waarmee de ambitie van andere landen kan worden verhoogd.
- 40.80 Gelet op de conclusies van de hiervoor genoemde haalbaarheidsstudies, zijn eisers van mening dat een reductie van de nationale emissie gelet op de capaciteit en specifieke omstandigheden van Nederland van 97% in 2037 en 100% in 2040 mogelijk is. Eisers vorderen daarom dat Nederland de nationale uitstoot uiterlijk in 2040 heeft beperkt tot netto-nul.
- 40.81 In de sommatiebrief hebben eisers deze verplichting geformuleerd als een onderdeel van de maatregelen die de Staat dient te treffen om in 2030 klimaatneutraal te zijn, waarbij het gat door middel van klimaatfinanciering kan worden gedicht. Eisers blijven van mening dat op de Staat als onderdeel van de uitvoering van zijn fair share een verplichting rust om de nationale uitstoot zo snel mogelijk tot nul te reduceren en alleen dan klimaatfinanciering mag

³⁴⁴ Ibid, p. 48.

³⁴⁵ Ecorys, Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid, december 2022, p. 8.

inzetten om aanvullende emissiereductie in het buitenland te bewerkstelligen. Echter, de verplichting om de eigen uitstoot zo snel mogelijk af te bouwen vloeit ook voort uit de zelfstandige verplichting onder het Parijs Akkoord om bij de formulering van de eigen reductieverplichting (de NDC) de 'highest possible ambition' in acht te nemen. Dat betekent dat de Staat zijn uitstoot naar nul moet brengen zo snel als dat mogelijk is, ongeacht of dat als onderdeel van zijn fair share verplichting van hem mag worden verlangd.

- 40.82 Eisers staan ten slotte nog kort stil bij een opmerking die het PBL heeft gemaakt in haar reflectie op het Coalitieakkoord uit 2021. Het PBL schrijft daarin:³⁴⁶

“De doelstelling uit het coalitieakkoord van minstens 55 procent reductie, met beleid gericht op 60 procent reductie, grenst op basis van bestaande potentieel- en beleidsstudies evenwel aan het binnen de tijd tot 2030 praktisch maximaal realiseerbare, wanneer gericht volumebeleid buiten beschouwing wordt gelaten en carbon leakage moet worden voorkomen (PBL 2021a).”

- 40.83 Voor zover de Staat zich voor wat betreft de haalbaarheid van de vorderingen met betrekking tot broeikasgasemissiereductie op deze observatie van het PBL zal beroepen, wijzen eisers er op voorhand op dat deze opmerking vooraf wordt gegaan door de constatering van het PBL dat het Nederlandse klimaatbeleid onvoldoende is om in lijn te zijn met het mondiale temperatuurdoel van 1.5°C en wordt opgevolgd door de opmerking dat Nederland een eventueel gat tussen de voor hem geldende reductieverplichtingen en de afbouw van de nationale emissie kan compenseren door internationale klimaatfinanciering. Eisers geven de gehele paragraaf hieronder weer:

“Afgaande op de mondiale analyses past bij nastreven van 1,5°C in beginsel voor Nederland een reductiedoel van meer dan 55 procent. Dit geldt vooral wanneer, conform het akkoord van Parijs, naast kostenefficiëntie ook draagkracht en historische verantwoordelijkheid worden meegewogen. Bijlage 1 licht deze stelling toe. De doelstelling uit het coalitieakkoord van minstens 55 procent reductie, met beleid gericht op 60 procent reductie, grenst op basis van bestaande potentieel- en beleidsstudies evenwel aan het binnen de tijd tot 2030 praktisch maximaal realiseerbare, wanneer gericht volumebeleid buiten beschouwing wordt gelaten en carbon leakage moet worden voorkomen (PBL 2021a). Overigens kan om de internationale klimaatafspraken na te komen, naast de beoogde binnenlandse inspanningen, ook een grotere bijdrage aan de transitie in andere landen een manier zijn om invulling te geven aan de hogere opgave die Nederland bij de ambitie van 1.5°C zou passen (zie ook paragraaf 2.3, punt 9)”

Schending artikel 2, 8 en 14 EVRM

- 40.84 Bonaire zit nu al aan de grenzen van zijn leefbaarheid qua hitte, en dit zal in de toekomst verergeren. Door het huidige klimaatbeleid, althans het nalaten van de Staat om een (minimale) fair share te leveren aan de oplossing van het klimaatprobleem is er daarmee ook

³⁴⁶ PBL, 23 december 2021, Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021- 2025, p. 10.

sprake van verboden ongelijke behandeling van de inwoners van Bonaire op grond van in elk geval woonplaats (zie hiervoor, hoofdstuk 39), en dus van een schending van zowel artikel 2, 8 als 14 EVRM. Het klimaatbeleid van de Staat, dat op zichzelf neutraal is geformuleerd, pakt daarmee *de facto* discriminatoir uit. Voor zover dit onvoldoende grondslag biedt voor een beroep op artikel 14 EVRM, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2 en 8 EVRM, geldt dat dit een relevante omstandigheid is die mee dient te wegen in de te maken belangenafweging.

Subsidiar: nakoming eigen klimaatbeleid

- 40.85 Voor zover uw rechtbank geen grondslag vindt voor het oordeel dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid niet als fair share kan worden aangemerkt, althans in onvoldoende mate kan uitsluiten dat dit beleid wél als fair share kan worden aangemerkt, vorderen eisers - subsidiar - dat uw rechtbank de Staat tot de nakoming van dat beleid veroordeelt.
- 40.86 De Nederlandse regering heeft zich in de Klimaatwet als verplichting ten doel gesteld om de nationale uitstoot in 2030 met 55% te hebben gereduceerd ten opzichte van 1990. Teneinde dit doel te bereiken heeft het demissionaire kabinet in het Coalitieakkoord bepaald te zullen streven naar een reductie van 60%.
- 40.87 Het PBL beoordeelt jaarlijks de naleving door Nederland van het eigen klimaatbeleid. De resultaten daarvan worden neergelegd in de jaarlijkse Klimaat en Energieverkenning (KEV) die op of rond Prinsjesdag wordt gepubliceerd.
- 40.88 In 2021 en 2022 komt Nederland ronduit belabberd uit de bus. In KEV '21 wordt de uitstoot van Nederland in 2030 geprognosticeerd op 38 – 48 procent van de uitstoot in 1990. In KEV'22 is die verwachting dat de uitstoot in 2030 39 – 50 procent ten opzichte van 1990 zal zijn beperkt
- 40.89 In KEV '23 schetst het PBL een wat positiever beeld. De aanleiding daarvoor is het door de Nederlandse regering in maart 2023 aangekondigde aanvullende maatregelenpakket. Een groot deel van die maatregelen is – ook volgens het PBL – echter nog niet ingevoerd, voor invoering moeilijk vatbaar, of qua impact onvoldoende meetbaar. Dat betekent dat van het voorspelde effect van die maatregelen op dit moment in redelijkheid niet kan worden uitgegaan. Het PBL is zich daarvan ook bewust en komt tot een 'mogelijke' daling van de broeikasgastuitstoot ten opzichte van de uitstoot in 1990 van 45 – 57%, waarbij de bovenkant van de bandbreedte enkel gehaald kan worden 'als alles meezit'.³⁴⁷
- “Maar om de bovenkant van deze bandbreedte aan te tikken en dus het doel te halen moet alles meezitten, ook niet-stuurbare factoren zoals weer en elektriciteitsimport.”*
- 40.90 Van een groot deel van de aangekondigde maatregelen is dus zeer onzeker of die worden uitgevoerd en zo ja, wat het resultaat daarvan is.
- 40.91 Ondertussen concluderen zowel de Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad als de Raad van State dat Nederland met de huidige maatregelen niet op koers ligt om de eigen

³⁴⁷ PBL, Klimaat en Energieverkenning 2023.

klimaatdoelen te halen. Eisers verwijzen naar hetgeen zij daarover in par 25.8. e.v. hebben opgenomen en volstaan hier met een herhaling van de conclusie van de Raad van State, die aan duidelijkheid niet te wensen overlaat:³⁴⁸

“Het is hoe dan ook duidelijk dat het wettelijke streefdoel voor 2030 niet met voldoende zekerheid in zicht is. Dat alle voornemens én volledig én tijdig worden uitgevoerd én maximaal effect hebben, is geen realistisch scenario. Dat de extra voorgenomen maatregelen die door het PBL nog niet konden worden doorgerekend volgens de eigen inschatting van het kabinet naar verwachting nog een aanvullende reductie van 4% (ruwweg 10 Mton) opleveren, doet hier niet aan af. Niet alleen omdat vooralsnog onduidelijk is hoe deze reductieverwachting is doorgerekend, ook omdat in de concept-Klimaatnota ten aanzien van deze maatregelen is vermeld dat de inschatting slechts betekenis heeft als aan dit beleid voortvarend en volledig uitwerking wordt gegeven.”

- 40.92 Op grond van het voorgaande staat vast dat Nederland niet op koers ligt van het eigen streefcijfer van 60% reductie in 2030, dat volgens de regering nodig is om de reductie van 55% veilig te stellen.
- 40.93 Naarmate de tijd verstrijkt wordt uiteraard steeds duidelijker of de Staat het aan zichzelf opgelegde doel voor 2030 zal halen of niet. Eisers verwachten dat in de loop van deze procedure meer informatie beschikbaar zal komen die inzicht zal geven in de mate van aannemelijkheid dat de door de regering aangekondigde maatregelen tot het 2030 doel zullen leiden. Ook verwachten eisers dat de EU in 2024 het 2040 doel bekend zal maken, waaraan de Nederlandse Staat zal zijn gebonden. Zij zullen bezien of die informatie aanleiding geeft om deze subsidiaire eis te wijzigen. Op dit moment bestaat over de mate waarin de Staat op koers ligt om de eigen klimaatdoelen te halen, zoveel onzekerheid dat aanleiding bestaat om de Staat tot nakoming van die doelen te veroordelen. Daarbij is uiteraard relevant dat het niet de eerste keer is dat de Staat tekort is geschoten in de nakoming van de afspraken waaraan zij zich in dit verband heeft gecommitteerd.

Aanvullend onderzoek door de Staat

- 40.94 Zoals hiervoor betoogd heeft de Hoge Raad in het Urgenda arrest uitdrukkelijk geoordeeld dat op de Staat een motiveringsplicht rust terzake de mate waarin het gevoerde klimaatbeleid aan de eisen van internationaal recht voldoet (r.o. 6.5):

“Voorts kan de rechter beoordelen of de Staat met betrekking tot de dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering zijn hiervoor in 5.3.3 genoemde plicht op grond van de art. 2 en 8 EVRM nakomt om due diligence in acht te nemen en een geschikt en consistent beleid te voeren (‘good governance’). Ook uit deze plicht kan onder omstandigheden de verplichting tot het nemen van maatregelen met een bepaalde omvang of inhoud voortvloeien. Voorts brengt deze plicht mee dat de Staat onder omstandigheden behoorlijk moet motiveren dat zijn beleid aan de te stellen eisen

³⁴⁸ Raad van State, 12 oktober 2023, beschouwing op de klimaatnota, p. 8.

voldoet, dat wil zeggen dat hij een beleid voert waarbij hij boven de ondergrens van zijn 'fair share' blijft."

- 40.95 Eisers vorderen dat uw rechtbank de Staat veroordeelt tot het zo spoedig mogelijk verrichten van een nader onderzoek naar wat toepassing van de aan de beginselen 'equity' en 'CBDR-CR' (Parijs Akkoord artikel 2 lid 2) ten grondslag liggende eerlijkeheidsbeginselen betekent voor het Nederlandse klimaatbeleid. Dit wordt gevorderd, voor de duidelijkheid, óók indien alle overige vorderingen zouden worden afgewezen en óók indien de meest verstrekkende vordering wordt toegewezen. In alle gevallen is immers noodzakelijk dat de Staat onderzoek doet naar wat de rechten van de bevolking van Bonaire ex artikel 2 en 8 EVRM, in het licht van de verplichtingen uit het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord, betekenen voor de maatregelen die hij dient te nemen om die rechten op een adequate manier te beschermen. Het feit dat het eigen klimaatbeleid géén fair is en een eventuele veroordeling van uw rechtbank terzake het aandeel dat als absolute ondergrens is aan te merken waaraan Nederland dient te voldoen, betekent uiteraard niet dat door die ondergrens te leveren Nederland ook een volledige fair share bijdraagt.
- 40.96 Indien uw rechtbank bijvoorbeeld zou oordelen dat als absolute ondergrens van de Staat in rechte kan worden gevorderd dat de emissie conform een equal per capita benadering wordt gereduceerd, laat dat onverlet dat er brede consensus bestaat dat het CBDR beginsel betekent dat rekening gehouden moet worden met historische verantwoordelijkheid en dat een per capita benadering dat naar zijn aard niet doet. De Staat dient onderzoek te doen naar wat het feit dat hij in het verleden relatief veel heeft uitgestoten betekent voor zijn uitstoot voor de toekomst, zodat de rechter kan controleren of het door de Staat gevoerde klimaatbeleid op een deugdelijke motivering berust.

41. Grondslag eisen – Individuele eisers

- 41.1 De grondslag voor de eisen ten aanzien van de Individuele eisers volgt uit hetgeen hiervoor is aangevoerd (schending van artikel 2, 8 en 14 EVRM en 27 IVBPR) – zij zijn elk zelfstandig en rechtstreeks in hun fundamentele rechten geschaad door de handelwijze van de Staat. Hen komt daarnaast een zelfstandig belang ex artikel 3:303 toe bij toewijzing van de vorderingen in het licht van hun mogelijkheid tot toegang tot het EHRM, zoals hiervoor toegelicht (mede gelezen in het licht van het Verdrag van Aarhus).
- 41.2 In aanvulling daarop geldt per individuele eiser het volgende:
- Emerenciana: Emerenciana ziet als boer dat klimaatverandering een grote bedreiging is voor de toekomst van de landbouw op Bonaire. Zonder maatregelen bestaat een reëel risico dat klimaatverandering en daarmee samenhangende kosten kunnen leiden tot het einde van zijn boerenbedrijf. Dit raakt direct aan zijn rechten onder artikel 8 EVRM en artikel 27 IVBPR: natuur en cultuur zijn immers innig verbonden voor de inwoners van Bonaire.

- Bernabela: als kunstenaar en activist die betrokken is bij het behouden van cultureel erfgoed op Bonaire (waaronder het huis van haar opa, waar zij in woont) raken de gevolgen van klimaatverandering direct haar rechten op grond van onder meer artikel 27 IVBPR.
- Vrolijk: Vrolijk merkt de impact van klimaatverandering op zijn gezondheid direct, zoals hiervoor toegelicht (artikel 2/8 EVRM). Dat geldt ook voor de impact van klimaatverandering op de natuur, die voor hem ook van groot persoonlijk en cultureel belang is (artikel 8 EVRM en artikel 27 IVBPR).
- Judmar: Judmar is een kunstenaar die inspiratie put uit het materiële culturele erfgoed op Bonaire, en een artiest die onder meer muzikaal in een lange culturele traditie staat van het immateriële culturele erfgoed van Bonaire. Hij vreest voor het verdwijnen van beide door (onder meer) de gevolgen van klimaatverandering, ook voor de generaties na hem.
- Angela: ook Angela ervaart elke dag de gevolgen van de grote hitte (“*mijn hart gaat harder kloppen en je zweet ontzettend veel*”). Bovendien zijn de huizen in haar buurt gevoelig voor overstromingen, waardoor er een risico is voor haar veiligheid. Haar rechten onder artikel 2/8 EVRM worden (ook) daarom direct geraakt.
- Kroon: Kroon wordt direct persoonlijk geraakt door het potentiële verdwijnen van de zuidpunt van Bonaire, wat voor hem net als voor veel anderen een belangrijke plek is om tot rust te komen en om inspiratie op te doen (artikel 8 EVRM).
- Martis: de bestaande gezondheidsklachten van Martis worden significant verergerd door de gevolgen van klimaatverandering. Bovendien leveren de financiële consequenties van klimaatverandering (oplopende energiekosten; grotere kans op schade aan haar auto) haar stress op (artikel 8 EVRM).
- Simal: Simal signaleert dat als de natuur wordt aangetast op Bonaire, dit hand in hand gaat met een aantasting van de cultuur op Bonaire. Er gaat dan voor haar iets wezenlijks verloren (artikel 8 EVRM/artikel 27 IVBPR).

41.3 De Individuele eisers maken zich daarnaast ook zorgen over de impact van klimaatverandering op hun naasten, zoals hun ouders (zie bijvoorbeeld Angela, Simal en Kroon), zeker waar hun naasten kampen met gezondheidsproblemen of financiële moeilijkheden. Een andere gedeelde zorg is de impact van klimaatverandering op de toekomst van Bonaire, waaronder de kinderen en volgende generaties die verbonden zullen zijn met Bonaire. Er bestaat een groot risico dat Bonaire een steeds minder aantrekkelijke plek zal worden om te wonen, waardoor de kinderen die in de toekomst op Bonaire zullen wonen het zwaar zullen krijgen of er zelfs voor zullen kiezen om Bonaire te verlaten (zoals Simal al signaleert).

41.4 Bij dit alles komt dat de Individuele eisers allemaal grote herkenning hebben op het punt van ongelijke behandeling. Zij benadrukken dat wat zij vragen niet meer is dan gelijke behandeling ten opzichte van de inwoners van Europees Nederland (wat in de praktijk kan

betekenen dat er meer gedaan moet worden voor hen, gezien de bestaande achterstanden en structurele ongelijkheid).

Vorderingen, bewijsaanbod, verweren Staat en bevoegdheid

42. Vorderingen

42.1 Op grond van al het voorgaande stellen eisers de navolgende vorderingen in, die voor zover nodig nog kort worden toegelicht. Een aantal vorderingen wijken af van de vorderingen in de sommatie als gevolg van voortschrijdend inzicht of feitelijke ontwikkelingen die daartoe aanleiding hebben gegeven.

Adaptatie

42.2 De eisers hebben er recht op en belang bij dat in rechte wordt vastgesteld dat de Staat in strijd heeft gehandeld met de grondrechten van de inwoners van Bonaire door tekort te schieten in het treffen van adaptatiemaatregelen (zoals hierboven in detail uiteengezet). Daarop is de vordering onder I gericht. Toewijzing van deze vordering zal een grote waarde hebben voor de inwoners van Bonaire, die zoals hiervoor toegelicht te maken hebben met ongelijke behandeling op talrijke vlakken, waarvan de aanpak van klimaatverandering er één is. Een gerechtelijke uitspraak met de gevorderde inhoud zal voor hen dan ook bijzonder betekenisvol zijn.

42.3 Onder vorderingen Ia-Ic is de vordering voor recht nader gespecificeerd met betrekking tot het niet nemen van tijdige en passende maatregelen (a), het uitzonderen van Bonaire van wetgeving, regelgeving en door de Staat getroffen feitelijke maatregelen (b) en het niet voldoen aan de vereisten in het kader van informatieverstrekking en participatie (c). De Staat heeft in dit kader telkens bepleit dat hij wel voldoende heeft gedaan. De eisers menen dat dit niet het geval is, maar hebben voor zover de rechtbank hier deels in zou meegaan *subsidiar* telkens een minder verstrekkende vorm van de verklaring voor recht geformuleerd. Zie in dit kader telkens het gebruik van 'althans' in de vordering onder I.

42.4 De vorderingen van de eisers onder II zien ook op adaptatie, en zijn er in de kern op gericht de Staat te dwingen tijdig alle noodzakelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om de inwoners van Bonaire adequaat te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. De eisers verwijzen naar de aldaar geformuleerde eisen onder IIa-IIe, met dien verstande dat de Staat waarschijnlijk ten aanzien van de vordering onder IIb zal aanvoeren dat uit de 'klimaattafel' een adaptatieplan zal voortvloeien. Gezien eerdere ervaringen met niet uitgevoerde beleidsvoornemens achten de eisers deze uitkomst op zijn minst onwaarschijnlijk. Bovendien heeft de Staat tot op heden niet willen accepteren dat er sprake is van een schending van grondrechten (of zelfs, voor zover de eisers begrijpen, de toepasselijkheid van grondrechten op de onder II genoemde processen en maatregelen). Zij hebben daarom recht op, en belang bij, toewijzing van deze vorderingen.

- 42.5 Daarbij merken de eisers op dat zij onder II *subsidiar* vorderen zodanige voorzieningen te treffen die de rechtbank geraden acht. Daaronder valt in elk geval het mindere van de onder II geformuleerde gebodsvorderingen. Verder is hiermee beoogd ruimte te scheppen voor het omgaan met eventuele feitelijke veranderingen in deze zaak.
- 42.6 De grondslag voor deze vorderingen volgt uit het voorgaande. Voor de gebodsvorderingen geldt bovendien dat zij een toepassing zijn van artikel 3:296 BW. Er rust immers een rechtsplicht op de Staat op grond van de hiervoor aangehaalde wetten, verdragen en de maatschappelijke zorgvuldigheid om tijdige, passende en adequate maatregelen te treffen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. De rechter kan de Staat op grond van artikel 3:296 BW veroordelen tot nakoming van deze rechtsplicht.
- 42.7 De vorderingen zijn tot slot zodanig geformuleerd dat zij niet treden in de beleidsvrijheid van de Staat, noch kwalificeren als een (verboden) wetgevingsbevel. Er wordt immers niet gevorderd wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen.

Mitigatie

- Als eerste vorderen eisers een verklaring voor recht dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid, zoals neergelegd in de Klimaatwet, niet voldoet aan datgene dat evident de ondergrens is van de fair share van de Staat in de maatregelen die wereldwijd moeten worden genomen om de opwarming van de aarde tot onder de 1.5°C ten opzichte van pre-industriële waarden te beperken.

Toelichting: Eisers hebben in deze dagvaarding betoogd dat het Nederlandse klimaatbeleid geen fair share is en dat daarmee dus geen passende maatregelen worden genomen zoals in de rechtspraak van het EHRM in verband met de uitleg van artikel 2 en 8 EVRM bedoeld. Dit is door het PBL onderkend en wordt door alle beschikbare onderzoeken en rapporten bevestigd. Daarbij is evident dat de Staat niet, althans in onvoldoende mate heeft voldaan aan haar motiveringsplicht ten aanzien van de mate waarin het Nederlands beleid voldoet aan de aan het Parijs Akkoord ten grondslag liggende eerlijkheidsprincipes. Eisers hebben belang bij een verklaring voor recht dat het Nederlandse klimaatbeleid in strijd is met de positieve verplichtingen die voor de Staat uit artikel 2, 8 en 14 EVRM voortvloeien.

- 42.8 Eisers vorderen verder om de Staat te veroordelen tot het volgende:
- Eisers vorderen dat de Staat wordt veroordeeld om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse (vgl par 40.2) emissie van alle broeikasgassen (CO₂eq) *primair* uiterlijk in 2030 netto-nul zal zijn, *subsidiar* in 2030 met 95% zal zijn gereduceerd ten opzichte van de uitstoot in 1990, en *meer subsidiar* in 2033 met 94% zal zijn gereduceerd ten opzichte van de uitstoot in 1990, waaronder een 100% reductie van CO₂.

Toelichting: Uit de mitigatieonderzoeken naar de (minimale) Nederlandse fair share kan een absolute ondergrens worden gedestilleerd zoals hiervoor in Hoofdstuk 40 toegelicht. De primaire vordering is gebaseerd op het onderzoek van Rajamani, dat uitgaat van een 66%

kans dat het temperatuurdoel van 1.5°C wordt gehaald, de subsidiaire vordering op het onderzoek van Climate Analytics, dat uitgaat van een 50% kans dat het temperatuurdoel van 1.5°C wordt gehaald. De meer subsidiaire vordering is gebaseerd op de voor de Staat meest 'gunstige' per capita benadering (NCI) die uitkomt op een reductie van 94% in 2033. Voor zowel het Rajamani als het Climate Analytics rapport geldt dat de vereiste brede consensus is gegeven omdat het resultaat is gebaseerd op een synthese van fair share onderzoeken. De consensus ten aanzien van het meer subsidiaire doel volgt uit het feit dat er geen fair share benadering bestaat die op de uitgangspunten van het Parijs Akkoord is gebaseerd en voor Nederland op een minder stringent reductiepad uitkomt. De Staat dient de uitstoot in het subsidiaire en meer subsidiaire scenario uiteraard verder af te bouwen naar netto-nul, zoals nu ook al het wettelijk doel is, maar eisers stellen daartoe geen vorderingen in.

- Eisers vorderen verder dat de Staat wordt veroordeeld om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse nationale emissie (vgl par 40.2) van alle broeikasgassen (CO₂eq) uiterlijk in 2040 primair met 100%, althans subsidiair met 95% zal zijn gereduceerd ten opzichte van de uitstoot in 1990.

Toelichting: Eisers hebben uiteengezet dat ook met de huidige gevolgen van klimaatverandering fundamentele rechten op Bonaire worden geschonden. Dat betekent dat op de Staat op dit moment een directe verplichting rust om de uitstoot zo snel mogelijk omlaag te brengen. Dit staat dus los van wat onder het Parijs Akkoord als fair share van Nederland kan worden aangemerkt. De grondslag van deze vordering is verder de zelfstandige verplichting uit het Parijs Akkoord om bij de formulering van de eigen reductieverplichtingen de 'highest possible ambition' in acht te nemen. Uit de haalbaarheidsonderzoeken die zijn verricht naar de mogelijkheden voor Nederland om de uitstoot te reduceren blijkt dat een reductie van de jaarlijkse nationale emissie van broeikasgassen, waarbij dus de reductie van emissie die is gerealiseerd door internationale klimaatfinanciering buiten beschouwing wordt gelaten, van minimaal 97% in 2037 mogelijk is, wat uitgaande van een lineair verband betekent dat een reductie van 100% in 2040 ook mogelijk is. Op grond van het advies van de Wetenschappelijke Klimaatraad, dat de Nederlandse regering heeft geadviseerd het advies van de EU Klimaatadviesraad over te nemen, is duidelijk dat – subsidiair – een vermindering van de nationale uitstoot in 2040 met 95% mogelijk is.

- Eisers vorderen ten slotte dat de Staat wordt veroordeeld om zo spoedig mogelijk onderzoek te doen naar het antwoord op de vraag welk klimaatbeleid de Staat minimaal dient te voeren om volledig in lijn te zijn met de beginselen van 'equity' en 'CBDR' uit het Parijs Akkoord, het beginsel van 'highest possible ambition', waarbij een lange termijn doel van 1.5°C tot uitgangspunt wordt genomen.

Toelichting: Nederland heeft in dit verband niet aan zijn motiveringsplicht voldaan. Deze vordering geldt in alle gevallen (dus bij volledige of gedeeltelijke toewijzing van de overige vorderingen en bij volledige afwijzing daarvan)

- Eisers vorderen dat de Staat wordt veroordeeld om zo spoedig mogelijk onderzoek te doen naar de snelheid waarmee de uitstoot van broeikasgassen tot netto-nul kan worden gereduceerd, waarbij ten volle acht wordt geslagen op de beginselen van 'equity' en 'CBDR' en daaraan ten grondslag liggende eerlijke principes, in het licht van de specifieke omstandigheden van Nederland.

Toelichting: ook op dit punt heeft Nederland niet aan zijn motiveringsplicht voldaan. Ook deze vordering geldt in alle gevallen (dus bij volledige of gedeeltelijke toewijzing van de overige vorderingen en bij volledige afwijzing daarvan).

- Eisers vorderen subsidiair – voor het geval uw rechtbank de vorderingen rondom het vaststellen van een minimale Nederlandse fair share afwijst – dat de Staat wordt veroordeeld tot nakoming van het in de Klimaatwet vastgestelde reductiepad (55% reductie van CO₂eq in 2030 ten opzichte van 1990 en netto-nul uitstoot van CO₂eq in 2050).

Toelichting: Uit de Klimaatenergieverkenningen en de beschouwingen van de Wetenschappelijke Klimaatraad en de Raad van State vloeit voort dat het beleid van de Staat momenteel niet is ingericht om in 2030 een reductie van 55% te behalen en dat het zeer onaannemelijk is dat het 2030-doel op basis van de thans bestaande en aangekondigde maatregelen zal worden gehaald. Daarmee komt uiteraard ook het 2050 doel onder druk te staan. Het is niet de eerste keer dat de Staat nalatig is adequaat klimaatbeleid te voeren. Dit rechtvaardigt dat de Staat tot nakoming wordt veroordeeld.

43. Bewijsaanbod

Eisers bieden bewijs aan van al hun stellingen voor zover gericht op rechtsgevolgen door alle middelen rechtens indien en voor zover op hen op grond van artikel 150 Rv enige bewijslast rust, waaronder specifiek door het horen van de Individuele eisers als getuigen. Eisers verwijzen evenwel in eerste instantie naar de producties die bij deze dagvaarding in het geding worden gebracht.

44. Verweren Staat

44.1 De Staat heeft op 18 oktober 2023 een schriftelijke reactie op de sommatiebrief van eisers d.d. 11 mei 2023 gegeven (zie productie 5). In deze brief is de Staat op de mitigatie- en adaptatievorderingen ingegaan. De Staat is daarnaast in de brief Kabinetsaanpak Klimaatbeleid aan de Tweede Kamer van 7 november 2023 nader op het eigen adaptatiebeleid ingegaan.

44.2 Zoals hiervoor ter gelegenheid van de bespreking van de ontvankelijkheid van Greenpeace Nederland uiteengezet (hoofdstuk 3) hebben eisers met vertegenwoordigers van de Staat drie gesprekken gevoerd. Bij het eerste gesprek waren minister Harbers en Staatsecretaris van Huffelen aanwezig, maar in de latere twee gesprekken niet meer. Tijdens het eerste gesprek werd al snel duidelijk dat de Staat - die op dat moment nog niet schriftelijk

inhoudelijk op de sommatiebrief had gereageerd - niet wilde praten over (een versnelling van) de mitigatieopgave in Europees Nederland, maar enkel over de mitigatieopgave op Bonaire. Eisers staan niet onwelwillend tegenover de verduurzaming van Bonaire. De vorderingen van eisers zien evenwel niet op de uitstoot op Bonaire, die zeer gering is, maar op de uitstoot vanuit Europees Nederland. Eisers achtten het dan ook niet opportuun om tijdens een gesprek over hun vorderingen een gesprek te voeren over de verduurzaming van Bonaire.

- 44.3 Tijdens het tweede gesprek was de schriftelijke reactie van de Staat op de sommatiebrief inmiddels ontvangen. Daarin heeft de Staat zijn standpunt herhaald dat hij met het gevoerde klimaatbeleid een fair share levert zoals bedoeld in het Parijs Akkoord. De Staat heeft daaraan tijdens het tweede gesprek vastgehouden en daarmee de deur dichtgegooid voor zinnig overleg op dit punt. Eisers hebben tijdens het tweede gesprek daarom voorgesteld om de discussie te concentreren op de adaptatievorderingen, om te proberen op dat vlak wel tot (deel)afspraken te komen. Tijdens het tweede en derde gesprek hebben de vertegenwoordigers van de Staat de zorgen van eisers aangehoord. Voorafgaand aan het derde gesprek is ook de brief aan de Tweede Kamer ontvangen, waarin de staatsecretaris in algemene zin uiteen heeft gezet wat de adaptatieplannen voor Bonaire zijn en welk onderzoek op dit moment beschikbaar of in voorbereiding is. Eisers zijn op deze reactie hiervoor al ingegaan (zie hoofdstuk 22).
- 44.4 Deze algemene plannen zijn tijdens de derde gespreksronde bevestigd. Noch in de reactie op de sommatiebrief, noch in de kabinetsreactie en noch tijdens de gesprekken is de Staat echter concreet geworden over een belangrijk deel van de adaptatievorderingen die zien op de governance van die klimaattafel, de financiering van de door de klimaattafel te ontwikkelen adaptatiemaatregelen, de aanvullende maatregelen die buiten de klimaattafel om zouden kunnen en moeten worden genomen en de deadlines voor de maatregelen die de Staat op grond van zijn adaptatieverplichtingen dient te nemen. Juist op deze punten zou van de Staat mogen worden verwacht dat hij meer duidelijkheid verschaft, aangezien dit een expliciet onderdeel van de vorderingen in de sommatiebrief is.
- 44.5 Daarnaast heeft de Staat in het geheel niet gereageerd op de stelling van eisers dat hij in de naleving van zijn verplichtingen ex artikel 2, 8 en 14 EVRM is tekortgeschoten door tot op heden te weinig adaptatie- en mitigatiemaatregelen te treffen. De Staat had hiermee een belangrijke stap kunnen zetten in het herstel van het vertrouwen van eisers dat ernstig beschadigd is, maar heeft ervoor gekozen om deze stap niet te zetten.
- 44.6 Eisers hebben deze zorgen met de Staat gedeeld, maar de Staat heeft daarop laten weten geen concretere stappen te kunnen zetten of toezeggingen te doen dan tot op heden gedaan. Eisers hebben daarom het gevoel gekregen van het kastje naar de muur te worden gestuurd. En dit is exact het gevoel dat Bonairianen steeds hebben in het contact met de Nederlandse Staat: dat zij niet serieus worden genomen en dat de Staat er niet voor hen is. Door ervoor te kiezen tijdens het eerste gesprek geen concrete toezeggingen te doen, en zich tijdens het tweede en derde gesprek te laten vertegenwoordigen door ambtenaren die

de bevoegdheid om de nodige toezeggingen te doen of los te krijgen niet hebben, heeft de Staat ervoor gezorgd dat iedere kans op het maken van (deel)afspraken waarmee een deel van de vorderingen niet in rechte zou behoeven te worden ingesteld tenietgedaan. Het gevoel van wanhoop en onmacht dat dit bij de Individuele eisers teweeg brengt, is de Staat door één van de Individuele eisers tijdens het laatste gesprek zeer duidelijk gemaakt. De Staat heeft aan het einde van het derde gesprek geconcludeerd dat verdere discussie geen toegevoegde waarde zou hebben en heeft voorgesteld om de gesprekken te beëindigen.

- 44.7 Eisers zullen hieronder de verweren die de Staat in de reactie op de sommatiebrief heeft opgeworpen afzonderlijk bespreken.

Mitigatie

- 44.8 De Staat stelt een bijdrage te willen leveren aan het nastreven aan het klimaatdoel in het Parijs Akkoord. De Staat acht het huidige klimaatbeleid toereikend voor dat doel.
- 44.9 Voor zover eisers uit deze stellingen moeten afleiden dat de Staat zal betwisten dat het noodzakelijk is om de lange termijn opwarming van de aarde tot onder 1.5 °C te beperken, althans dat daarover wetenschappelijke consensus bestaat, en/of dat deze constatering geen gevolgen heeft voor de maatregelen die de Staat op grond van artikel 2, 8 of 14 EVRM gehouden is te treffen, dan legt de Staat daarmee de rechtspraak van het EHRM naast zich neer, die op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet bij de uitleg van het EVRM leidend is. Eisers hebben in deze dagvaarding uitvoerig uiteengezet wat voor gevolgen een lange termijn opwarming van de aarde boven de 1.5 °C voor Bonaire zou betekenen en hebben voorts de vele rapporten, waaronder die van het IPCC, geciteerd die de noodzaak om de opwarming aan het einde van deze eeuw onder de 1.5 °C te beperken onderschrijven.
- 44.10 Een dergelijk standpunt van de Staat zou bovendien volledig miskennen dat er ook bij de huidige gevolgen van klimaatverandering al sprake is van een inbreuk op fundamentele rechten van de inwoners van Bonaire. Het zou pijnlijk zijn als de Staat ervoor zou kiezen dat gegeven te bestrijden en zich op het standpunt te stellen dat zij enkel bereid is om een bijdrage te leveren aan het klimaatdoel onder het Parijs Akkoord. Daarmee zou de Staat de facto de verplichtingen verwerpen die op hem conform het EVRM rusten, wat een verontrustende ontwikkeling zou zijn en het vertrouwen van de Nederlandse burger in de bescherming die de Staat hem behoort te bieden ernstig zou beschadigen.
- 44.11 Voor wat betreft het standpunt dat het huidige klimaatbeleid als een fair share kan worden aangemerkt zoals in het Parijs Akkoord bedoeld, hebben eisers in deze dagvaarding uitvoerig uiteengezet waarom dat standpunt evident onjuist is. Dit is door het PBL met zoveel woorden bevestigd en wordt door alle wetenschappelijke onderzoeken ondersteund. Eisers zullen dit verweer daarom hier niet verder bespreken en verwijzen naar hetgeen zij hieromtrent in deze dagvaarding hebben opgenomen.
- 44.12 Er zijn eisers voor wat betreft de mitigatievorderingen geen andere verweren bekend.

Adaptatie

- 44.13 In de reactie op de sommatiebrief en in de kabinetsreactie op het rapport van Nijpels is een overzicht gegeven van de onderzoeken die op dit moment lopen en in voorbereiding zijn. Daarnaast is het voornemen kenbaar gemaakt om 'in 2024' tot een adaptatieplan voor Bonaire te komen.
- 44.14 Eisers constateren dat de Staat niet specifiek is ingegaan op de in de sommatiebrief ingestelde vorderingen. In hoeverre het adaptatieplan dat de Staat voor ogen staat zal voldoen aan de noodzakelijke kaders die de eisers daarvoor in hun sommatiebrief hebben gesteld, blijft dus ongewis. Voor zover eisers uit de reactie op de sommatiebrief moeten afleiden dat de Staat het verweer zal opwerpen dat hij met de huidige inspanningen voldoende passende maatregelen treft, althans dat van de Staat op dit moment niet méér kan worden verwacht, dient dat verweer te worden verworpen. De Staat erkent enerzijds de urgentie van het probleem, maar schuift de besluitvorming anderzijds af op het volgende kabinet. Hoe dit zich verhoudt tot het voornemen van het kabinet om in 2024 tot een adaptatieplan te komen en hoe dát tijdsplan zich verhoudt tot de vordering dat het adaptatieplan dient te berusten op voldoende en deugdelijk uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek is onduidelijk. Evenmin is duidelijk of het kabinet bereid is om de te ontwikkelen adaptatiestrategie te financieren, en zo ja, hoe en hoe de Staat de governance en verantwoordelijkheden van de Klimaattafel voor zich ziet.
- 44.15 Voor zover de Staat zou betogen dat niet hij, maar het Openbaar Lichaam Bonaire verantwoordelijk is voor adaptatiebeleid op Bonaire merken de eisers alvast op dat de Staat uiteindelijk gehouden is hun rechten onder het EVRM en IVBPR te verzekeren.
- 44.16 Eisers hebben in deze dagvaarding uiteengezet wat op het vlak van adaptatie van de Staat mag worden verwacht en verwijzen in dit kader ook nog naar hun bespreking van de kabinetsreactie op het advies van Nijpels (hoofdstuk 22). Het is mogelijk dat de inspanningen van de Staat gedurende deze procedure zullen leiden tot een aanpassing van de vorderingen, maar op dit moment heeft de Staat geen, althans onvoldoende garanties geboden dat tijdig passende en adequate maatregelen getroffen zullen worden om de bevolking van Bonaire afdoende te beschermen tegen de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering.

OM DEZE REDENEN:

Eisers verzoeken de rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

In het kader van adaptatiemaatregelen:

- I. voor recht te verklaren dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2, 8 en 14 EVRM en artikel 27 IVBPR, en daarmee ook onrechtmatig heeft gehandeld en nog steeds handelt door:

- a. geen (*althans* onvoldoende) tijdige en passende maatregelen te nemen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie); en/of
 - b. Bonaire zonder legitiem doel en zonder objectieve rechtvaardiging uit te zonderen van alle (*althans* vrijwel alle) wetgeving, regelgeving en door de Staat getroffen feitelijke maatregelen in het kader van de bescherming van zijn inwoners tegen de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie);
 - c. de inwoners van Bonaire niet (*althans* onvoldoende) te informeren over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering en hen niet (*althans* onvoldoende) te betrekken bij het maken van beleid en de uitvoering van feitelijke maatregelen in het kader van de bescherming van de inwoners van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie);
- II. De Staat te veroordelen tijdig alle noodzakelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om Bonaire en de inwoners van Bonaire adequaat te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, waaronder maar niet uitsluitend door:
- a. al zijn beleid in het kader van adaptatie op Bonaire kenbaar en gemotiveerd te baseren op, en te toetsen aan, de toepasselijke, door Nederland geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen;
 - b. het zo snel als redelijkerwijs mogelijk vaststellen van een adequaat adaptatieplan voor Bonaire (*althans* verzekeren dat een dergelijk adaptatieplan wordt opgesteld) waarin kenbaar al het relevante wetenschappelijk onderzoek, kennis van de inwoners van Bonaire en de wensen en behoeften van de inwoners van Bonaire zijn betrokken, dat kenbaar rekening houdt met de structurele uitdagingen op Bonaire als armoede en weerbaarheid van de inwoners van Bonaire, en dat ten minste kenbaar en gemotiveerd is getoetst aan de eisen die gelden voor tijdige en passende maatregelen op grond van artikel 2, 8 en 14 EVRM en 27 IVBPR;
 - c. te verzekeren dat de in het adaptatieplan vastgelegde maatregelen tijdig zullen worden uitgevoerd, waaronder maar niet uitsluitend door voldoende financiële middelen voor de uitvoering van het adaptatieplan ter beschikking te stellen en te blijven stellen, en door periodiek de uitvoering van deze maatregelen te evalueren en eventuele tekortkomingen in de uitvoering daarvan zo spoedig mogelijk te herstellen;
 - d. Het onmiddellijk na het in deze zaak te wijzen vonnis doen initiëren, en duurzaam in stand houden, van informatieverspreiding onder de inwoners van Bonaire over klimaatverandering en de gevolgen van klimaatverandering;
 - e. het onmiddellijk na het in deze zaak te wijzen vonnis initiëren, of doen initiëren, van adequaat wetenschappelijk onderzoek naar de historische, huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, en toereikende middelen daarvoor beschikbaar te stellen, en het blijvend mogelijk maken van dergelijk onderzoek.
- althans* zodanige voorzieningen te treffen die uw rechtbank geraden acht.

In het kader van mitigatiemaatregelen:

- III. voor recht te verklaren dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2, 8 en 14 EVRM en daarmee ook onrechtmatig handelt door tot op heden een klimaatbeleid te voeren dat niet voldoet aan datgene dat evident de ondergrens is van de eerlijke bijdrage van de Staat aan de maatregelen die wereldwijd moeten worden genomen om de mondiale opwarming van de aarde aan het einde van deze eeuw tot onder de 1.5°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken;

Primair:

- IV. De Staat te veroordelen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissie van alle broeikasgassen (CO₂eq) - de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse internationale klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland die aan Nederland kan worden toegerekend -
primair: uiterlijk in 2030, tot netto-nul is gereduceerd en gereduceerd blijft;
subsidiar: uiterlijk in 2030 met 95% ten opzichte van de Nederlandse uitstoot in 1990 is gereduceerd en gereduceerd blijft;
meer subsidiar: uiterlijk in 2033 met 94%, waaronder een 100% CO₂ reductie, ten opzichte van de Nederlandse uitstoot in 1990 is gereduceerd en gereduceerd blijft.
- V. De Staat te veroordelen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse nationale emissies van alle broeikasgassen (CO₂eq) - de emissie van de broeikasgassen vanaf het Nederlandse grondgebied –
primair: uiterlijk in 2040 met 100% ten opzichte van de uitstoot in 1990 te hebben gereduceerd en gereduceerd te houden
subsidiar: uiterlijk in 2040 met 95% ten opzichte van de uitstoot in 1990 gereduceerd te hebben en gereduceerd te houden.
- VI. De Staat te veroordelen om zo snel mogelijk onderzoek te doen naar de vraag welk klimaatbeleid de Staat minimaal dient te voeren om volledig in lijn te zijn met de eerlijke beginselen en uitgangspunten van het VN-klimaatverdrag en het Parijs Akkoord, waarbij een lange termijn doel van 1.5°C tot uitgangspunt wordt genomen.
- VII. De Staat te veroordelen om zo snel mogelijk onderzoek te doen naar de snelheid waarmee het gezamenlijke volume van de nationale emissie van broeikasgassen tot netto-nul kan worden gereduceerd, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de eerlijkheidsprincipes en uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord.
althans zodanige voorzieningen te treffen die uw rechtbank geraden acht.

Althans subsidiair:

- VIII. de Staat te veroordelen tot nakoming van het in de Klimaatwet vastgestelde klimaatbeleid, door alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen:
- dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissie ten opzichte van 1990 in 2030 met 55% is gereduceerd;
 - dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd.

Zowel ten aanzien van de adaptatiemaatregelen als de mitigatiemaatregelen:

- IX. De Staat te veroordelen in de proceskosten, te vermeerderen met de nakosten, en alle kosten te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 14 dagen na dagtekening van het in dezen te wijzen vonnis tot het moment van volledige betaling.

Deze zaak wordt behandeld door mr. M.R.S. Bacon van Kennedy Van der Laan en mr. E.W. Jurjens van Prakken d'Oliveira, Postbus 58188 te (1040 HD) Amsterdam, telefoon (020) 5506 881, fax (020) 5506 777, e-mail: michael.bacon@kvdl.com.