

Kennedy Van der Laan N.V.,
Molenwerf 16, 1014 BG Amsterdam
P.O. Box 58188, NL-1040 HD Amsterdam
t. +31 (0)20 5506 666
IBAN NL19INGB0662967615
BIC INGBNL2A, VAT nr. NL8173.15.019.B01
Chamber of Commerce no. 34261155
www.kvdl.com

Per koerier en e-mail

De Staat der Nederlanden
Ministerie van Algemene Zaken
t.a.v. dhr. drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Tevens per koerier en e-mail aan de
volgende ministeries:

- Ministerie van Economische Zaken en
Klimaat,
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
- Ministerie van Infrastructuur en
Waterstaat.

uw ref.

tel direct (secr.)

+31 20 55 06 881

onze ref.

fax direct

69498

+31 20 55 06 777

datum

e-mail

11 mei 2023

Michael.Bacon@kvdl.com

inzake: **Sommatiebrief ten behoeve van klimaatrechtvaardigheid voor de inwoners
van Bonaire**

Geachte heer Rutte,

1. Met deze brief vragen Angelo Vrolijk, Judmar Emerenciana, Helen Angela, Jackie Bernabela, Onnie Emerenciana, Danique Martis, Kjell Masoud Kroon en Greenpeace Nederland (hierna: 'de eisers') dringend uw aandacht voor de acute dreiging van klimaatverandering, voor de veiligheid en voortbestaan van Bonaire en haar inwoners. De nood is hoog, maar er is ook hoop. Hiervoor is wel nodig dat de Staat, en u als premier, leiderschap toont en verantwoordelijkheid neemt. Daartoe is de Staat ook juridisch verplicht, zoals de eisers in deze brief zullen toelichten.

De Staat moet al zijn burgers beschermen tegen de gevolgen van de klimaatcrisis, ook de inwoners van Bonaire

2. Sinds 2010 is Bonaire, net zoals Saba en St.-Eustatius, een zogenaamde 'bijzondere gemeente' van Nederland. Bonaire ligt in het Caribisch gebied, maar maakt deel uit van Nederland. Inwoners van Bonaire zijn Nederlandse staatsburgers.
3. De ligging en geografie van Bonaire maken het eiland bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Klimaatverandering brengt ernstige gevaren met zich mee voor het leven en de leefomgeving van de inwoners van Bonaire. De gevolgen van klimaatverandering op Bonaire zijn nu al duidelijk voelbaar en zullen in ernst toenemen.
4. Door klimaatverandering loopt een vijfde van Bonaire het gevaar om tegen het einde van deze eeuw permanent te worden opgeslokt door de zee. Koraalriffen, die werken als natuurlijke golfbrekers, verdwijnen en hittegolven nemen toe. Klimaatverandering verandert het leven op het eiland permanent en bedreigt het leven, de gezondheid en de inkomstenbronnen van de inwoners van Bonaire.
5. De Staat is verplicht maatregelen te nemen om iedereen in Nederland – inclusief de inwoners van Bonaire – effectief tegen gevaarlijke klimaatverandering te beschermen. De talrijke maatregelen die de Staat tot nu toe heeft getroffen zijn echter alleen gericht op het beschermen van het Europese deel van Nederland. De inwoners van Bonaire, die Nederlandse staatsburgers zijn, worden zo ten onrechte ongelijk door de Staat behandeld. Dat is niet acceptabel, temeer nu deze ongelijke behandeling ook op andere gebieden speelt (zoals met betrekking tot de sociale voorzieningen en inkomensminima). De Staat zet de inwoners van Bonaire zo weg als tweederangsburgers.
6. De eisers willen dat de Staat zijn verantwoordelijkheid neemt en onmiddellijk maatregelen treft die Bonaire en haar inwoners beschermt tegen de gevolgen van klimaatverandering, zodat de inwoners van Bonaire en toekomstige generaties veilig in Bonaire kunnen blijven leven en hun tradities en cultuur weer aan hun kinderen kunnen doorgeven. De Bonairiaanse cultuur moet kunnen voortbestaan.
7. De verwijten die eisers de Staat maken vallen uiteen in twee onderwerpen.
8. Ten eerste heeft de Staat geen passende maatregelen getroffen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (verder aan te duiden als '**adaptatie**'). Voor het Europese deel van Nederland is veel informatie en onderzoek beschikbaar en zijn er talrijke wetten en maatregelen die als doel hebben dit deel van Nederland een hoog niveau van bescherming te bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering. Voor Bonaire en de andere bijzondere Nederlandse gemeenten in het Caribisch gebied (de **BES-eilanden**) gelden deze wetten en maatregelen uitdrukkelijk niet en de overheid heeft vrijwel geen betrouwbare informatie over deze eilanden. Daardoor lijden de inwoners van Bonaire schade en worden zij blootgesteld aan onaanvaardbare risico's. Deze nalatigheid van de Staat is onrechtmatig jegens hen, zoals hierna verder zal worden toegelicht.

9. Ten tweede schendt de Staat zijn zorgverplichtingen die voortvloeien uit, onder meer, artikel 2 en 8 van het EVRM door niet het zijne te doen aan de beperking van de mondiale emissie van broeikasgassen (verder aan te duiden als 'mitigatie'). Uit de rapportages van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en onderzoek door de Vrije Universiteit (VU) blijkt dat de huidige opwarming van de aarde al serieuze impact heeft op het leven in het Caribisch gebied en specifiek op Bonaire. Dit wordt bevestigd door getuigenverklaringen van inwoners van Bonaire, die de gevolgen van klimaatverandering aan den lijve ondervinden. Het is voor de bevolking op Bonaire essentieel dat de mondiale temperatuurstijging tot een minimum wordt beperkt en in elk geval de grens van 1,5 graad niet (blijvend) overschrijdt. Nederland dient aan die mondiale klimaatinspanning zijn volledige steentje bij te dragen. Daarvoor is nodig dat Nederland zijn uitstoot van broeikasgassen sneller reduceert dan op grond van de huidige klimaatdoelen het voornemen is.
10. Bij deze twee punten is van belang te beseffen dat adaptatie en mitigatie communicerende vaten zijn. Hoe minder de temperatuur stijgt, hoe minder vergaande adaptatiemaatregelen nodig zijn en andersom. Tegelijkertijd biedt een te grote temperatuurstijging geen mogelijkheden meer voor zinvolle adaptatie-maatregelen die tot uitgangspunt hebben dat Bonaire leefbaar blijft. Er kan dus niet worden volstaan met enkel adaptatiemaatregelen, dat is dweilen met de kraan open. Aan de andere kant zijn de effecten van klimaatverandering inmiddels al zodanig, dat ook in de gunstigste scenario's adaptatiemaatregelen nodig zijn om Bonaire beter te beschermen.
11. De situatie op Bonaire wordt ten slotte verergerd doordat de Staat te weinig doet om verschillende structurele problemen op Bonaire, waaronder armoede, aan te pakken. Dit vergroot de actuele en potentiële impact van gevaarlijke klimaatverandering voor de inwoners van Bonaire. Dit is des te pijnlijker gelet op het koloniale verleden en de verantwoordelijkheid die Nederland daarvoor draagt. Het is duidelijk dat klimaatverandering niet alleen een ecologisch probleem is, maar ook een sociaal probleem, dat leidt tot ongelijkheid en onrechtvaardigheid. Inwoners van Bonaire zijn ook Nederlandse staatsburgers en hebben dezelfde rechten als mensen in Europees Nederland. Het is de plicht van de Staat om deze rechten te beschermen, ook op het gebied van klimaatverandering.

De Staat moet maatregelen nemen tegen gevaarlijke klimaatverandering

12. Door geen passende adaptatie- en mitigatiemaatregelen te nemen schendt de Staat de mensenrechten van zijn burgers op Bonaire, zoals onder meer beschermd onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Staat handelt daarmee onrechtmatig jegens hen. Ter beëindiging van deze onrechtmatige situatie vragen de eisers de Staat op hoofdlijnen het volgende te doen en in schriftelijke afspraken met hen vast te leggen:
 1. De Staat dient specifieke adaptatiemaatregelen te treffen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering;

2. De Staat dient het zijne te doen aan de beperking van de mondiale uitstoot van broeikasgassen door een eerlijke bijdrage te leveren aan de mondiale inspanning om de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 graad te beperken.
13. Met deze stappen, die hierna zullen worden gespecificeerd, kan de Staat voldoen aan de verplichting om 'het zijne' te doen om (ook) de bewoners van Bonaire te beschermen in de klimaatcrisis. De eisers lichten hun eisen in deze brief nader toe.

De klimaatcrisis raakt Bonaire hard

14. Het meest recente rapport van het IPCC (AR6) heeft bevestigd dat urgente actie nodig is om de wereldwijde temperatuurstijging ten opzichte van pre-industriële waardes tot maximaal 1,5 graad te beperken. Dit is waaraan landen zich in het Parijsakkoord hebben gecommitteerd en waarmee de grootste risico's van gevaarlijke klimaatverandering kunnen worden voorkomen. Halvering van de wereldwijde CO₂-uitstoot in 2030 is daarvoor noodzakelijk.
15. De BES-eilanden en andere zogenoemde kleine eilanden behoren tot de meest kwetsbare regio's ter wereld als het gaat om de impact van klimaatverandering. In de rapporten van het IPCC wordt keer op keer herhaald dat deze regio's 'significante' risico's lopen, vanwege een combinatie van 'several key risks' en dat er sprake zal zijn van 'reduced habitability' van kleine eilanden door klimaatverandering.¹ Ook onderschrijven de IPCC rapporten de urgentie van het beperken van de opwarming tot 1,5 graad voor eilanden als Bonaire, die nu al te maken hebben met onder meer een stijgende temperatuur, stormen, veranderende neerslagpatronen, zeespiegelstijging en verbleking van koraal.²
16. De Staat erkent deze grote risico's. Minister Jetten benadrukte dit bijvoorbeeld eind 2022 door te zeggen:

'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.'³
17. De inwoners van Bonaire lijden al geruime tijd schade door de impact van klimaatverandering. De eisers die op Bonaire wonen merken in dit kader bijvoorbeeld op dat het steeds warmer is geworden op Bonaire tijdens hun leven. Eén van hen merkt op dat het tussen 11 uur 's ochtends en 3 uur 's middags tegenwoordig bijna onmogelijk is om naar buiten te gaan, zeker voor oudere mensen. Een andere eiser benoemt dat de hitte een

¹ IPCC, Assessment Report 6 (AR6), Working Group II (WGII): 'The reduced habitability of small islands is an overarching significant risk caused by a combination of several key risks facing most small islands even under a global temperature scenario of 1.5°C.'

² IPCC, AR6 WGII, chapter 15: 'A sense of urgency is prevalent among small islands in the combating of climate change and in adherence to the Paris Agreement to limit global warming to 1.5°C above pre-industrial levels. Small islands are increasingly affected by increases in temperature, the growing impacts of 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.'

³ Aanhangsel Handelingen II 2021-22, nr. 2976.

negatieve invloed heeft op zijn geestelijke gezondheid. Verschillende eisers herinneren zich dat ze vroeger als kind de hele dag buiten konden spelen, maar dat dit tegenwoordig niet meer mogelijk is.

18. Naast de hitte ervaren verschillende eisers dat het weer in het algemeen extremer en onvoorspelbaarder geworden is. Zij zien dat lange periodes van droogte worden afgewisseld door korte, extreem hevige regenbuien. Deze leiden tot ernstige overstromingen, die wegen onbegaanbaar maken en belangrijke voorzieningen zoals ziekenhuizen en scholen onbereikbaar kunnen maken. Belangrijke natuurgebieden op Bonaire die ook een grote rol spelen in de cultuur van Bonaire, zoals Lac Cai in het zuiden van het eiland, zien zij langzaam verdwijnen onder de stijgende zeespiegel. Dit laat de kwetsbaarheid van Bonaire nu al duidelijk zien.
19. Uit de verhalen van inwoners van Bonaire is duidelijk op te maken dat zij schade lijden door de gevolgen van klimaatverandering en dat verdere (ernstige) schade hierdoor een reële en directe mogelijkheid is. De Staat heeft echter niet of nauwelijks onderzoek laten doen naar de concrete (mogelijke) gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, noch naar de concrete maatregelen om deze gevolgen te beperken. Greenpeace Nederland heeft daarom de VU opdracht gegeven om de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire in kaart te brengen.⁴
20. Uit dit onderzoek blijkt dat wanneer de mondiale gemiddelde temperatuurstijging boven de 1,5 graad uitstijgt, grote delen van Bonaire onder water zullen komen te staan, waaronder plekken die cultureel-historisch grote waarde hebben. Dit proces van overstroming zal worden versterkt door een door klimaatverandering veroorzaakte toename van hevigere stormen en een verdere erosie van het koraal, dat als een natuurlijke barrière tussen de zee en het land fungeert.⁵ Woningen aan de kust, en cultureel significante gebouwen zoals de 'slavenhutten', zijn nu al blootgesteld aan een concreet gevaar van overstromingen.
21. Tegelijkertijd zal klimaatverandering zorgen voor steeds langere en intensere periodes van hitte en droogte. Uit het onderzoek van de VU blijkt dat de effecten daarvan zich op dit moment al voordoen en dat 'significant impacts' te verwachten zijn op de gezondheid van de inwoners van Bonaire, zoals hittestress en de toename van vector-overgedragen ziekten zoals dengue en malaria:⁶

'Several of these effects are already observed on the island and will continue to influence Bonaire's public health. This confirms the fact that climate change is not an issue of the distant future, but rather one that is already occurring. Due to a predicted increase in the older population, Bonaire's population will become even more susceptible to heat-related

⁴ VU, *The impacts of climate change on Bonaire (2022-present)*.

⁵ VU, *An Assessment of the Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire*, 2022, p. 14, 22, 29. https://assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/2fad60d3-a79d-4549-b727-eb0ec8e0b17d/IVM_R22-07_Coral.pdf

⁶ VU, *An Assessment of the Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire*, 2022, p. 72.

stress disorders. Given the rising temperatures, this will lead to more severe and potentially lethal impacts.'

22. Verder blijkt uit het rapport dat er een reëel en direct risico is dat – zonder ingrijpen – er nog verdergaande en onherstelbare schade aan de koraalriffen zal worden toegebracht. In het meest ongunstige scenario zullen de koraalriffen in 2050 zelfs geheel verdwenen zijn. De koraalriffen hebben een grote culturele betekenis en vormen een belangrijk onderdeel van de bestaansmiddelen op het eiland. Koraalriffen spelen ook een belangrijke economische rol op Bonaire vanwege het toerisme. Aantasting van de koraalriffen heeft daarom niet alleen gevolgen voor de natuurlijke omgeving, maar ook voor de economie, werkgelegenheid en het voortbestaan van cultuur op Bonaire. Koraalriffen vormen een natuurlijke kustbescherming tegen golven en stormen. Schade aan deze koraalriffen kan ertoe leiden dat Bonaire minder goed beschermd is tegen de impact van klimaatverandering. Het VU-onderzoek laat zien dat het verlies van koraalriffen de kracht van de golven die de kust bereiken met 80% zou kunnen verhogen en de omvang van overstromingen met 41% zou kunnen stijgen in 2050, waardoor het overstromingsrisico op Bonaire toeneemt.⁷
23. De onderzoekers van de VU benadrukken in hun onderzoek dat de beschikbare wetenschappelijke kennis over de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire nog schaars is en dat hun bevindingen gezien dienen te worden als '*preliminary lower-bound estimates*' en dat '*additional research may generate estimates of even more severe impacts of climate change in Bonaire.*'⁸

Ongelijkheid versterkt problemen

24. Deze klimaatverandering vindt plaats tegen de achtergrond van grote armoede die op Bonaire heerst en door de Nederlandse regering in stand wordt gehouden. Ongelijkheid tussen de BES-eilanden en Europees Nederland is een bekend probleem. Zo concludeerde de Ombudsman in 2018 al dat de verschillen in welvaart tussen Europees en Caribisch Nederland onaanvaardbaar zijn.⁹ De consumentenbond van Bonaire, Unkobon, is inmiddels een rechtszaak tegen de Staat begonnen om de sociale minima te adresseren, die ver onder het niveau in Europees Nederland liggen, terwijl de *cost of living* op Bonaire juist heel hoog is. Dit is ook voor klimaatverandering van belang: uit onderzoek is gebleken dat de negatieve impact van klimaatverandering disproportioneel zwaar valt op de schouders van mensen die in armoede leven.¹⁰
25. De ongelijke behandeling – op al deze genoemde vlakken – door de Staat van zijn burgers in Europees Nederland en zijn burgers op Bonaire is nog pijnlijker in de context van het

⁷ VU, *Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire*, p. 29.

⁸ VU, *Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire*, p. 7.

⁹ Binnenlands Bestuur, *Ombudsman: Armoede op Bonaire onacceptabel*, 30 augustus 2018. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ombudsman-schrijvende-armoede-op-bonaire-onacceptabel>

¹⁰ Bijvoorbeeld African Development Bank et al., mede ondertekend door Nederland, *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor Through Adaptation*.

koloniale verleden. Nederland heeft zich tot de afschaffing van de slavernij verrijkt door het werk van grote hoeveelheden tot slaaf gemaakte personen op Bonaire. De zoutpannen in het zuiden van Bonaire zijn voor Nederland altijd een belangrijke inkomstenbron geweest. Veel Bonairianen stammen af van tot slaaf gemaakte personen die daar door Nederland gedurende honderden jaren onder erbarmelijke omstandigheden tewerk zijn gesteld. Gelet op deze historische context had van de Staat temeer mogen worden verwacht dat hij zich de gelijke behandeling van zijn burgers op de BES-eilanden aantrekt.

De regering heeft geen plan om de inwoners van Bonaire te beschermen

26. De Staat heeft sinds 2007 talrijke maatregelen getroffen om, in zijn eigen woorden, 'Nederland voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering.'¹¹ In de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) uit 2016, waarin de Staat adaptatiemaatregelen voor Nederland uiteenzet, wordt vastgesteld dat er 'urgente effecten' zijn van klimaatverandering die onmiddellijke actie vereisen van de Staat. Daaronder vallen onder meer hittestress bij mensen door extreem weer, de mogelijke uitval van delen van de vitale en kwetsbare functies in de maatschappij en schade aan de gezondheid van mensen.
27. De Staat benadrukt daarbij telkens dat de urgentie van het treffen van maatregelen om Nederland voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering 'de komende jaren' alleen maar zal toenemen. Dit geldt temeer nu de gevolgen van klimaatverandering in Nederland (nog steeds volgens de Staat) 'nu al en in grotere hevigheid dan gedacht' worden ervaren. Een evaluatie van de NAS in 2022 onderstreept dit: daaruit blijkt dat de uitvoering van de NAS nog sneller zal moeten gaan omdat er 'steeds minder tijd [is] om ons aan het veranderende klimaat aan te passen.'¹²
28. De Staat treft ook adaptatiemaatregelen in het kader van het Deltaprogramma, en stelt in dat verband bijvoorbeeld financiële middelen beschikbaar aan gemeenten, provincies en waterschappen voor het (versneld) uitvoeren van adaptatiemaatregelen. De minister van I&W kondigde deze regeling in 2020 in een brief aan, overwegend dat het 'versnellen en intensiveren van de uitvoering van maatregelen tegen wateroverlast, hittestress, droogte en gevolgen van overstromingen' nodig is omdat 'extreme weersomstandigheden steeds vaker voorkomen.'¹³
29. Deze adaptatiemaatregelen zijn gebaseerd op gedetailleerd onderzoek dat is verricht, of mogelijk gemaakt, door de Staat. In de NAS onderstreept de Staat hoe groot het belang is dat hij daaraan hecht: 'Nederland heeft de laatste decennia veel geïnvesteerd in onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering en de maatregelen die nodig zijn.'¹⁴ Immers,

¹¹ Bijvoorbeeld – maar niet alleen – het Deltaprogramma, het Waterprogramma, het Nationaal Waterplan, de Nationale Klimaatadaptatiestrategieën en het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie. Het citaat is van de website van de Nationale Klimaatadaptatiestrategie, <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/nas/>

¹² Evaluatie van de NAS in 2022, zoals samengevat op de site Klimaatadaptatienederland.nl van de Staat, <https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/nieuws/2022/aanbevelingen-uitvoering-nas-versnellen/>

¹³ *Kamerstukken II* 31 710, 2019-20, nr. 77.

¹⁴ NAS, p. 33.

klimaatadaptatie is volgens de Staat een ‘kennisintensief beleidsthema.’¹⁵ Dat zijn eisers met de Staat eens.

30. Het voorbereiden van ‘Nederland’ op klimaatverandering acht de Staat dus van groot en urgent belang en is daarom al decennia onderwerp van intensief onderzoek.
31. Bonaire valt echter – ten onrechte – niet onder deze definitie van ‘Nederland’. Geen van de onderzoeken de afgelopen decennia en geen van de vele adaptatiemaatregelen heeft betrekking op Bonaire (c.q. de BES-eilanden). Dit wordt pijnlijk geïllustreerd door een citaat uit het rapport *Klaar voor klimaatverandering* (april 2020):

‘In de analyse en varianten van deze [brede maatschappelijke heroverweging] 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.’¹⁶

32. Dat is niet gebeurd. De Staat heeft de risico’s die klimaatverandering met zich meebrengt voor Bonaire niet laten bestuderen dus vaart wat betreft dat deel van Nederland blind. De Staat heeft daarnaast geen (passende) adaptatiemaatregelen genomen om de inwoners van Bonaire en de BES-eilanden te beschermen tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering. Dat is schrijnend, temeer nu het de Staat welbekend is dat Bonaire en de BES-eilanden bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering, en de Staat erkent en begrijpt hoe urgent het is dat adaptatiemaatregelen worden genomen, zoals hiervoor is toegelicht.¹⁷
33. Deze tekortkomingen zijn ook door gezaghebbende instanties gesignaleerd. Zowel het College voor de Rechten van de Mens als de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) hebben zich uiterst kritisch uitgelaten over het gebrek aan actie van de Staat op het vlak van klimaatverandering in Caribisch Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk.¹⁸ Het VN-Comité inzake de uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie concludeerde in 2021 dat klimaatverandering op de Nederlandse Caribische eilanden ‘*will threaten a plethora of human rights*’ en ‘*will disproportionately impact vulnerable groups.*’

¹⁵ NAS, p. 33.

¹⁶ Rijksoverheid, *Klaar voor klimaatverandering: Brede maatschappelijke heroverweging*, 2020.

¹⁷ Naast de uitingen van Minister Jetten is herhaaldelijk in onderzoek onderstreept dat klimaatverandering een grote bedreiging vormt voor Bonaire en dat nader onderzoek en nadere maatregelen urgent nodig zijn. Zie bijvoorbeeld A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens, P.J.F.M. Verweij, *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*, 2017, Wageningen Marine Research Wageningen UR (University & Research centre), Wageningen Marine Research rapport C086/17, p. 193.

¹⁸ Zie 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) en Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband*, 2020, AIV-advies 116, p. 21 e.v.

Het Comité uitte zorgen over het gebrek aan steun van de Staat hiervoor en deed de volgende aanbevelingen:

*'The Committee recommends that the State party initiate studies to understand the negative impact that climate change may have on people living in Dutch Caribbean islands. The Committee also recommends that the State party take measures to mitigate and protect vulnerable groups from the negative effects of climate change, and consider avenues to provide full support to the affected communities.'*¹⁹

34. De Staat heeft (nog) geen gehoor gegeven aan deze aanbevelingen. Door dit gebrek aan actie schiet de Staat tekort in haar verplichtingen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

De Staat is juridisch verplicht effectieve adaptatiemaatregelen te nemen

35. De inwoners van Bonaire lijden nu al schade door de impact van klimaatverandering en zijn blootgesteld aan ernstige risico's in de nabije én verre toekomst. Hun gezondheid, leven, leefomgeving en cultuur en die van toekomstige generaties worden concreet bedreigd, zoals onder meer blijkt uit het onderzoek van de VU. Dit geldt temeer nu de impact van klimaatverandering versterkt zal worden gezien de hiervoor besproken armoede en ongelijkheid op Bonaire.
36. De inwoners van Bonaire kunnen zich beroepen op artikel 2 en 8 van het EVRM – het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven (naast andere rechten zoals artikel 27 IVBPR, het recht op cultuur). Op grond daarvan heeft de Staat een positieve verplichting om effectieve maatregelen te nemen zodat de inwoners van Bonaire op praktische en effectieve wijze beschermd worden tegen de gevolgen van klimaatverandering. Als de Staat dat nalaat handelt hij onrechtmatig jegens de inwoners van Bonaire ex artikel 6:162 BW. Dit geldt temeer als de Staat handelt in strijd met het verbod op discriminatie (artikel 14 EVRM en artikel 1 lid 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM).
37. De Staat heeft, waar het gaat om de keuze van te treffen maatregelen, een zekere beleidsvrijheid. Echter, zowel op grond van artikel 2 als artikel 8 EVRM geldt dat ten minste van de Staat verwacht wordt dat hij *'reasonable and appropriate measures'* neemt om deze rechten te verzekeren voor de inwoners van Bonaire (zie ook artikel 1 EVRM). Als de Staat weet dat deze rechten in het geding zijn en niets, althans te weinig, doet om de effectieve bescherming van zijn inwoners te verzekeren levert dat een schending op van artikel 2 en 8 EVRM.²⁰

¹⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination 25 August 2021, *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands*, CERD/C/NLD/CO/22-24.

²⁰ Vgl. EHRM 13 juli 2017, nr. 28342/05 (*Jugheli/Georgië*), r.o. 75-78, en EHRM 27 januari 2009, nr. 67021 (*Tatar/Roemenië*), r.o. 88: *'L'obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8 implique, avant tout, pour les États, le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine.'*

38. Deze verplichting om adequate maatregelen te treffen weegt des te zwaarder als de betreffende inwoners bijzondere risico's lopen, zoals de Hoge Commissaris van de VN voor de Mensenrechten benadrukt:

*'States must ensure that appropriate adaptation measures are taken to protect and fulfil the rights of all persons, particularly those most endangered by the negative impacts of climate change such as those living in vulnerable areas (e.g. small islands (...)).'*²¹

39. De Hoge Commissaris merkt daarbij op dat de Staat daarbij eveneens de verplichting heeft om 'adequate resources' ter beschikking te stellen, in het bijzonder aan gemeenschappen die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering en waar meerdere structurele problemen spelen:

*'States must build adaptive capacities in vulnerable communities, including by recognizing the manner in which factors such as discrimination, and disparities in education and health affect climate vulnerability, and by devoting adequate resources to the realization of the economic, social and cultural rights of all persons, particularly those facing the greatest risks.'*²²

40. Artikel 2 en 8 EVRM vereisen, zoals uit de rechtspraak van het EHRM blijkt, bovendien dat de Staat beschikt over relevante en complete informatie over de betreffende risico's en deze informatie actief deelt met zijn inwoners die zijn blootgesteld aan deze risico's (zie bijvoorbeeld de *Budayeva* en *Oneryildiz*-arresten). Dit geldt zeker voor een 'kennisintensief beleidsthema' als klimaatverandering. Bovendien is de Staat verplicht om de inwoners binnen een *fair* en transparant kader relevante invloed te geven in elk proces van besluitvorming rondom adaptatie (zie bijvoorbeeld artikel 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus).

41. Van belang is verder dat de Staat niet alleen verplicht is om adequate adaptatiemaatregelen te treffen om de rechten van de inwoners van Bonaire te verzekeren, maar ook verplicht is om dat met gepaste spoed te doen. Dat volgt bijvoorbeeld uit het oordeel van de Human Rights Committee (HRC) in de zaak over de inwoners van de Torres Strait eilanden, die onder de verantwoordelijkheid van Australië vallen. Daar oordeelde de HRC, op basis van het recht op cultuur en familieleven, dat de verplichtingen van de Staat er óók toe strekken om '*timely adequate adaptation measures*' te treffen. Het gedurende lange tijd niets doen blijven terwijl er concrete gevaren bestaan kan ook volgens het EHRM leiden tot schendingen van artikel 2 en 8 EVRM.²³

42. Bij dit alles geldt telkens dat de Staat, op grond van onder meer artikel 14 EVRM en artikel 1 lid 2 Twaalfde Protocol bij het EVRM, geen onderscheid mag maken tussen de personen onder zijn rechtsmacht bij het verzekeren van de rechten en vrijheid in het EVRM. Bovendien moet de Staat zich bij het maken van adaptatiebeleid te allen tijde rekenschap

²¹ OHCHR, *Understanding Human Rights and Climate Change*, 2021, p. 2.

²² *Understanding Human Rights and Climate Change*, p. 2.

²³ EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05 (*Kolyadenko/Rusland*), r.o. 215-216.

geven van andere relevante rechten, zoals (maar niet uitsluitend) het recht op cultuur, de rechten van het kind en de rechten van vrouwen.

De Staat voldoet niet aan haar verplichting passende adaptatiemaatregelen te treffen

43. De eisers constateren dat de Staat erkent dat:

- klimaatverandering een groot probleem is;
- gedegen kennis over en onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering in Nederland cruciaal is;
- het treffen van adaptatiemaatregelen van groot en urgent belang is, nu klimaatverandering op dit moment al schade oplevert; en
- dat kleine eilanden (waaronder Caribisch Nederland) in het bijzonder bedreigd worden door klimaatverandering.

44. Tegelijkertijd constateren de eisers dat:

- de Staat geen onderzoek heeft (laten) doen naar de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire;
- er geen wet- of regelgeving bestaat die ziet op maatregelen in het kader van klimaatadaptatie op Bonaire, de bestaande wet- en regelgeving ziet alleen op het Europese deel van Nederland;
- er (dus ook) vooralsnog geen maatregelen zijn getroffen in het kader van klimaatadaptatie op Bonaire; en
- de Staat geen financiële middelen beschikbaar heeft gesteld voor klimaatadaptatie op Bonaire.

45. Er is geen legitieme reden voor deze wezenlijk andere behandeling van de Nederlanders in Bonaire ten opzichte van de Nederlanders in het Europese deel van Nederland. Immers: al deze Nederlanders worden getroffen door de gevolgen van klimaatverandering. De Staat laat simpelweg na om voor een deel van zijn inwoners die maatregelen te treffen die hij voor een ander deel van zijn inwoners al geruime tijd hoogst urgent en belangrijk acht. Door niets te doen aan klimaatadaptatie op Bonaire beschermt de Staat de inwoners van Bonaire niet, althans ruim onvoldoende, tegen de nadelige gevolgen van klimaatverandering.

46. De inwoners van Bonaire hebben recht op, en belang bij, spoedige en effectieve actie die aan concrete termijnen is gebonden. Deze urgentie wordt versterkt doordat de Staat op Bonaire vele jaren achterloopt met het nemen van de benodigde maatregelen, terwijl de gevolgen van klimaatverandering nu al leiden tot schade op Bonaire.

Recente acties van de Staat volstaan niet

47. Naar aanleiding van het VU-rapport en de door Greenpeace Nederland geuite zorgen zijn er verschillende Kamervragen gesteld. Mede als gevolg daarvan zijn er eind december

2022 door het Ministerie van I&W enkele maatregelen aangekondigd in de context van klimaatverandering op Bonaire. Deze volstaan echter niet om te voldoen aan de verplichtingen die hierboven zijn geschetst.

48. Dit begint al bij de uitgangspunten: uit niets blijkt dat de Staat uitgaat van, of accepteert dat, op de Staat verplichtingen rusten uit hoofde van de mensenrechten waar het gaat om adaptatie. Uiteindelijk geldt dat de Staat de positieve verplichting heeft om te zorgen dat hij voldoet aan de normen uit het EVRM. De Staat heeft ook de macht om middelen en expertise ter beschikking te stellen waar hij dat nodig acht.
49. Verder zijn er (grotendeels) geen termijnen gesteld en zijn de toezeggingen onvoldoende concreet en/of onvoldoende verstrekkend. Bovendien is er nog geen begin van wet- of regelgeving aangekondigd, waar voor het Europese deel van Nederland als gezegd een uitgebreid stelsel van regels over adaptatie bestaat. Ook is er geen concrete toezegging voor het beschikbaar stellen van financiële middelen ter ondersteuning van Bonaire.

De Staat dient meer te doen aan adaptatie

50. De eisers constateren dat de Staat momenteel tekortschiet, en onrechtmatig handelt, jegens de inwoners van Bonaire waar het gaat om adaptatie, nu zij (i) ten onrechte ongelijk behandeld worden (artikel 14 EVRM en artikel 1 lid 1 Twaalfde Protocol EVRM) en (ii) hun rechten onder artikel 2 en 8 EVRM worden geschonden. Tevens is het nalaten van de Staat in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid van artikel 6:162 BW, die wordt ingevuld door de hiervoor aangehaalde verdragsverplichtingen.
51. De eisers verzoeken de Staat daarom, in het belang van de bevolking van Bonaire, om uiterlijk 6 weken na dagtekening van deze brief schriftelijk te laten weten of de Staat bereid is in overleg te treden met de eisers, teneinde uiterlijk op 30 september 2023 tot schriftelijke afspraken te komen die bewerkstelligen dat het niveau van bescherming van de inwoners van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering ten minste gelijk wordt getrokken met de bescherming van de inwoners van het Europese deel van Nederland, in welk verband de Staat ten minste de volgende toezeggingen zal doen en maatregelen zal treffen:
 - Het bevestigen aan de eisers dat alle handelingen van de Staat in het kader van adaptatie op Bonaire gebaseerd zullen zijn op, en volledig zullen voldoen aan de eisen die de door Nederland geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen aan deze maatregelen stellen;
 - Het onmiddellijk 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 voor een initiële periode van ten minste twintig jaar;
 - Het onmiddellijk initiëren, en duurzaam in stand houden, van informatieverbreiding onder de inwoners van Bonaire over de (gevolgen van) klimaatverandering;

- Het onmiddellijk, althans zo spoedig mogelijk, in kaart brengen wat de financiële gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire nu al zijn, en naar verwachting zullen zijn, voor zowel schade als adaptatiemaatregelen en op basis daarvan een nader te bepalen hoeveelheid financiële middelen ter beschikking te stellen;
 - Het tijdig opstellen van een adequaat adaptatieplan dat is gebaseerd op grondig wetenschappelijk onderzoek en de wensen en behoeften van de inwoners van Bonaire en voldoet aan de eisen die aan dergelijke plannen worden gesteld op grond van de toepasselijke mensenrechtelijke normen;
 - Het vaststellen en naar buiten toe communiceren van een zo kort mogelijke termijn waarbinnen het adaptatieplan zal worden opgeleverd; en
 - Al het voorgaande telkens met daadwerkelijke betrokkenheid van de inwoners van Bonaire en volledig in overeenstemming met de internationale normen die gelden voor participatie door belanghebbenden bij besluitvormingsprocessen, zoals – maar niet uitsluitend – neergelegd in het Verdrag van Aarhus.
52. Het voorgaande ligt binnen de macht van de Staat en is urgent en noodzakelijk om de ontstane disbalans tussen Bonaire en het Europese deel van Nederland op het vlak van adaptatie zo spoedig mogelijk te herstellen. De eisers behouden zich het recht voor deze eisen nader te specificeren of uit te breiden, al naar gelang de ontwikkelingen rondom klimaatverandering daartoe nopen. De eisers zijn uiteraard bereid om met de Staat in overleg te treden over de nadere invulling van bijvoorbeeld het te verrichten wetenschappelijk onderzoek en het adaptatieplan.

Voorkomen van de grootste risico's van klimaatverandering is cruciaal voor de bescherming van Bonaire

53. De grootste risico's op gevaarlijke en onomkeerbare klimaatverandering kunnen worden voorkomen, of in elk geval worden bestreden met adaptatiemaatregelen, mits de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 graad ten opzichte van pre-industriële niveaus wordt beperkt. Dit uitgangspunt wordt door de internationale gemeenschap omarmd en ligt ook ten grondslag aan het Nederlandse klimaatbeleid. Het is echter van belang te benadrukken dat een opwarming met 1,5 graad geenszins een 'veilige' grens is.
54. Zoals gezegd behoort Bonaire tot de kwetsbaarste regio's ter wereld. Bonaire is gelegen op een koraalrif. Het koraal vormt, behalve een belangrijke inkomstenbron voor de bevolking, een belangrijke barrière tegen de zee. Dit maakt dat de gemeenschap extra kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering. Het IPCC bevestigt in haar laatste rapport dat adaptatielimiten sneller bereikt worden voor dergelijke gemeenschappen, zelfs als uit wordt gegaan van een grote emissiereductie (een gunstig scenario) in de toekomst.²⁴

²⁴ IPCC, AR6 WGII, Chapter 15: 'The vulnerability of communities in small islands, especially those relying on coral reef systems for livelihoods, may exceed adaptation limits well before 2100 even for a low greenhouse gas emission pathway.'

55. Ook de huidige opwarming heeft op Bonaire al een grote impact op het leven en de gezondheid van de mensen. Dit wordt onder meer bevestigd door het onderzoek van de VU en de rapportages van het IPCC. Het IPCC onderschrijft in haar meest recente rapportage dat de onomkeerbare negatieve effecten van klimaatverandering nu al merkbaar zijn.²⁵ Deze negatieve effecten zullen volgens het IPCC met iedere verdere opwarming exponentieel toenemen.²⁶
56. Het is voor een laaggelegen eiland in het Caribisch gebied als Bonaire dus cruciaal dat de mondiale opwarming van de aarde zoveel mogelijk wordt beperkt. Alleen dan krijgen inwoners van Bonaire en toekomstige generaties een kans op een leefbare toekomst.
57. Bij een opwarming van meer dan 1,5 graad, stelt het IPCC dat er een 'high risk' bestaat dat zogenoemde *tipping points* worden bereikt, die de opwarming in een verdere, onomkeerbare stroomversnelling zullen brengen.²⁷ De 'grens' van 1,5 graad is dus niet een veilige grens, maar voor Bonaire een cruciale limiet. Op de Staat rust vanuit mensenrechtelijk oogpunt een zorgverplichting om er alles aan te doen de opwarming van de aarde zoveel en zo snel mogelijk te beperken om verder verlies en schade te voorkomen.

Carbonbudget en mondiaal reductiepad naar klimaatneutraliteit

58. Volgens de meest recente cijfers van het IPCC en de World Meteorological Organization was de gemiddelde temperatuurstijging van de aarde in 2022 ongeveer 1,1 graad ten opzichte van pre-industriële waarden. Het is dus laat, maar nog niet onmogelijk om de temperatuurstijging tot maximaal 1,5 graad te beperken. Hiervoor is het nodig dat er snelle en vergaande reductie van de uitstoot plaatsvindt. Dat is ook de conclusie van het IPCC in haar laatste syntheserapport. Dit is door de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, op de laatste klimaatconferenties in Glasgow (CoP26) en Sharm el-Sheikh (CoP27) bevestigd.
59. Om de grens van maximaal 1,5 graad temperatuurstijging veilig te stellen (met een kans van meer dan 50%) heeft het IPCC berekend dat de hoeveelheid broeikasgassen dat wereldwijd nog mag worden uitgestoten vanaf 2020, ongeveer 500 Gigaton (Gt) bedroeg.²⁸ Om binnen dat budget te blijven is nodig dat op mondiaal niveau een reductie van de uitstoot van alle broeikasgassen moet zijn gerealiseerd van 43% in 2030 en van 84% in 2050, ten opzichte van het mondiale emissieniveau in 2019. De CO₂-reductie dient daarbij sneller plaats te vinden, met een reductie van 48% in 2030 en 99% in 2050. Kort en goed: het blijven onder de grens van 1,5 graad vergt een grote reductieopgave wereldwijd, maar is nog altijd haalbaar.

²⁵ IPCC, AR6 Synthesis Report (SYR), Summary for Policymakers (SMP), A.2.3.

²⁶ IPCC, AR6 SYR, SMP, o.a. B.1.5.

²⁷ IPCC, AR6 SYR, Full report, 3.1.3.

²⁸ IPCC, AR6 SYR, SMP, B.6.1.

Nederland moet zijn 'fair share' bijdragen aan de beperking van de mondiale uitstoot

60. Niet alle landen hebben in de uitstoot van broeikasgassen hetzelfde aandeel gehad. Landen die hebben geprofiteerd van de industrialisatie, zoals Nederland, hebben een relatief groot deel van het carbonbudget kunnen gebruiken voor hun economische ontwikkeling en hebben daarmee veel welvaart gecreëerd. Het zou niet eerlijk zijn als landen die in het verleden relatief veel van het carbonbudget hebben opgemaakt om hun eigen economie te stimuleren, nu ook het resterende budget grotendeels voor zichzelf zouden opeisen.
61. In het Klimaatakkoord van Parijs is mede om deze reden afgesproken dat de Verdragsstaten een bijdrage aan de reductie van broeikasgassen dienen te leveren die is gebaseerd op 'billijkheid' en het beginsel van 'gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden in het licht van de uiteenlopende nationale omstandigheden'. Deze bijdrage wordt in de klimaatwetenschap ook wel aangeduid als de 'fair share' of 'eerlijke bijdrage' van een land.
62. De Hoge Raad heeft in het Urgenda-arrest (2019) geoordeeld dat de uit artikel 2 en 8 EVRM voortvloeiende zorgverplichting met zich brengt dat de Staat verplicht is 'het zijne' te doen aan de beperking van de mondiale uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de Staat '(...) 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.' Bij de invulling van dit beginsel van 'het zijne' of *fair share* moet volgens de Hoge Raad worden gelet op breed gedragen inzichten in de wetenschap en internationaal aanvaarde standaarden, waarvoor onder meer de rapporten van het IPCC van belang zijn.
63. Dat de bijdrage van Nederland aan de wereldwijde klimaatinspanning dus moet plaatsvinden volgens het *fair share* principe vloeit voort uit de afspraken waaraan ook Nederland zich in het Akkoord van Parijs heeft gecommitteerd en wordt door de Hoge Raad onderschreven.

Nederland doet onvoldoende om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan

De Nederlandse klimaatdoelstellingen vormen geen fair share bijdrage

64. Op 14 februari 2023 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een wetswijziging van de huidige klimaatwet: de klimaatdoelen worden aangescherpt van 49% naar 55% emissiereductie in 2030 en van 95% emissiereductie in 2050 naar klimaatneutraliteit in 2050, met een streven naar negatieve emissies na 2050. Steeds is 1990 als referentiejaar aangehouden. Om dit doel 'zeker' te halen heeft de regering in het Coalitieakkoord afgesproken het beleid te richten op een emissiereductie van 60% in 2030 ten opzichte van 1990.
65. De aangescherpte klimaatdoelen vormen een implementatie van en zijn identiek aan de klimaatdoelen uit de Europese Klimaatwet. De Europese doelstellingen zijn echter niet voldoende. Het Centraal Planbureau (CPB) merkt in zijn economische beschouwing over de

doelstellingen op dat het CO₂-reductietempo van het Europese 'fit for 55'- pakket naar verwachting consistent is met een 2 graden-doel, maar dat het behalen van het doel van 1,5 graad een verdere aanscherping zou vergen.²⁹ Ook Climate Analytics en de in samenwerking met New Climate Institute ontwikkelde Climate Action Tracker, komen na zorgvuldige analyse tot de conclusie dat de Europese klimaatdoelstellingen geen *fair share* bijdrage vormen en niet voldoende zijn voor het behalen van de limiet van 1,5 graad uit het Akkoord van Parijs.³⁰

66. Nederland heeft geen eigen onderzoek gedaan naar wat gelet op zijn specifieke omstandigheden en mogelijkheden een *fair share* bijdrage aan de mondiale beperking van de uitstoot van broeikasgassen is. In plaats daarvan heeft Nederland zich klakkeloos aangesloten bij het klimaatbeleid van de EU. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft dan ook geconstateerd dat er geen eerlijke principes zijn meegenomen in het vaststellen van de Nederlandse klimaatdoelstellingen.³¹ Daarmee vormen ook de Nederlandse klimaatdoelen geen adequate invulling van de *fair share* verplichting die op grond van het Akkoord van Parijs en het internationaal (klimaat)recht op de Staat rust.

Nederland komt ook eigen doelstellingen niet na

67. De eisers merken daarbij op dat de Staat momenteel niet alleen tekortschiet in zijn verplichting om klimaatdoelstellingen vast te stellen die een *fair share* bijdrage leveren aan de wereldwijde inspanning om de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken, maar niet eens voldoende maatregelen neemt om haar eigen, ontoereikende, klimaatdoelstellingen te halen.
68. Uit de twee meest recente Klimaat- en Energieverkenning (KEV) rapporten van het PBL (2021 en 2022) blijkt dat de Staat niet op koers ligt om de eigen klimaatdoelstellingen voor 2030 te halen. Zelfs de meest positieve prognose, 50% reductie in 2030 ten opzichte van 1990, schiet nog steeds 10% tekort ten opzichte van het door de regering in het Coalitieakkoord tot uitgangspunt genomen streefgetal (60%). Ook het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) klimaat constateerde dat in 2030 een gat van 22 megaton (Mton) CO₂eq³² bestaat tussen het huidige beleid en de 60% reductiedoelstelling voor dat jaar.³³
69. De eisers hebben kennis genomen van het aanvullende maatregelenpakket dat de regering op 26 april 2023 heeft genomen om de eigen klimaatdoelen te halen. Of die maatregelen voldoende zullen zijn om de eigen klimaatdoelen te halen, zal nog moeten blijken.

²⁹ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Economische-beschouwing-Fit-for-55-pakket.pdf>

³⁰ <https://climateactiontracker.org/countries/eu/> en <http://1p5ndc-pathways.climateanalytics.org/countries/european-union/>

³¹ PBL, *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*, 2021, p. 44.

³² CO₂ equivalenten (CO₂eq) zijn alle broeikasgassen.

³³ Rijksoverheid, *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, 2023.

70. De Staat is op grond van zijn zorgverplichtingen uit het EVRM en de internationale afspraken die hij heeft gemaakt verplicht om een eerlijke bijdrage aan de mondiale klimaatinspanning te leveren. Het huidige klimaatbeleid geeft geen adequate invulling aan die verplichting en zelfs voor dat beleid zijn tot op heden onvoldoende maatregelen genomen. De tekortkomingen van de Staat op dit gebied zijn in strijd met de mensenrechten van zijn burgers op Bonaire – en de andere delen van het Koninkrijk – en bedreigen hun toekomst en die van toekomstige generaties. De Staat handelt daarmee zonder meer onrechtmatig. De Staat is verplicht de klimaatambitie te verhogen tot een niveau waarmee hij aan de klimaatinspanning zijn volledig steentje bijdraagt.

Wat is de *fair share* van Nederland?

71. De regering heeft nog niet bepaald wat de ondergrens van de Nederlandse *fair share* is. In de wetenschappelijke literatuur en door verschillende klimaatorganisaties en wetenschappelijke instellingen is daar echter al uitgebreid onderzoek naar gedaan.
72. De vooraanstaande klimaatwetenschapper Rajamani bracht in 2021 een groot aantal wetenschappelijke inzichten bijeen over het verdelen van de mitigatieopgave volgens de breed erkende eerlijkheidsprincipes van internationaal milieurecht.³⁴ Deze studie kwantificeert de mitigatie die ieder land moet leveren op basis van onder andere zijn historische verantwoordelijkheid en capaciteiten. Naar de mening van eisers vormt deze studie de meest genuanceerde en breedgedragen toepassing van het *fair share* beginsel. Op basis van deze studie zou Nederland in 2030 een uitstoot van -27,31 Mton CO₂eq per jaar moeten hebben, volgens een scenario in lijn met maximaal 1,5 graad opwarming in 2100. Dit komt neer op een reductie van de uitstoot van alle broeikasgassen met 112% ten opzichte van 1990.
73. Climate Analytics berekende dat Nederland, om een *fair share* bijdrage te leveren in het kader van de 1,5 graad grens, moet zorgen voor een emissiereductie in 2030 met **minimaal** 95% ten opzichte van het niveau in 1990. Dit betekent dat de uitstoot in 2030 ongeveer 10 Mton CO₂eq mag zijn. Ter vergelijking: de nationale uitstoot in 2021 bedroeg ongeveer 168 Mton CO₂eq.³⁵ Daar komt bij dat dit de **bovenkant** van een bandbreedte is, die uitloopt tot zeker -100 Mt CO₂eq, zoals onderstaande figuur laat zien. Daarnaast gaat deze berekening uit van significante reducties in de emissie sinds 2020, die zich niet hebben gerealiseerd.

³⁴ L. Rajamani et al., 'National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law' *Climate Policy* 2021, v. 21.

³⁵ <https://climateanalytics.org/publications/2022/an-assessment-of-the-adequacy-of-the-mitigation-measures-and-targets-of-the-responder-states-in-duarte-agostinho-v-portugal-and-32-other-states/>

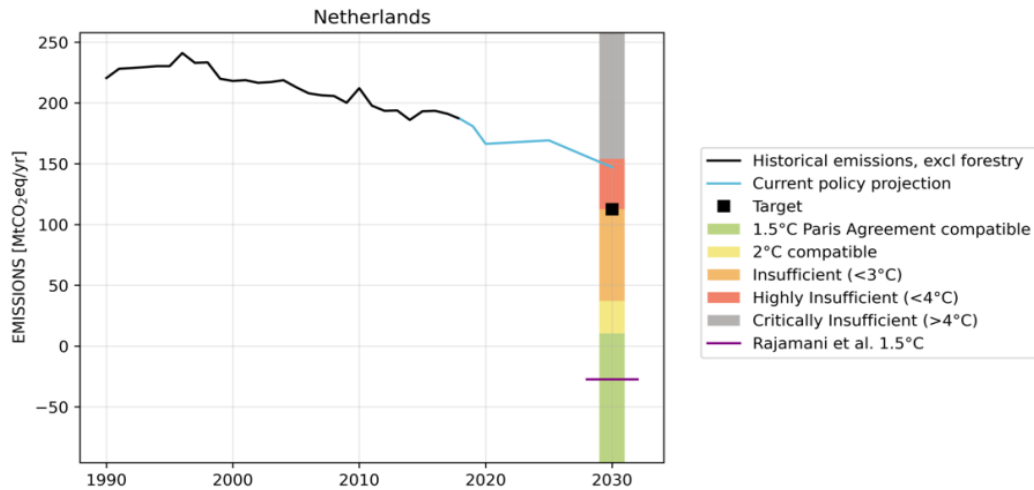


Figure 61 | Assessment of the Netherlands' 2030 target and projected emissions reductions with respect to its fair share of the mitigation effort required to achieve the LTTG of the Paris Agreement.

74. CE Delft en TNO concluderen in een rapport van december 2022 dat de Nederlandse *fair share* nu al negatief is. Op basis van de cumulatieve historische emissies sinds 1850 is het CO₂-budget van Nederland vanaf 2020 -3.251 Mton bij een scenario in lijn met 67% kans op 1,5 graad.³⁶ In tegenstelling tot de vorige onderzoeken, gaan CE Delft en TNO uit van een totaalbudget wat Nederland nog over heeft en niet van jaarlijkse uitstoot.
75. In het rapport *What is a fair emissions budget for the Netherlands*³⁷ vergelijkt het NCI de klimaatdoelen van de overheid met drie methodes om de wereldwijde reductieverplichting te verdelen. Tussen de op grond van de studie van Rajamani voor Nederland vastgestelde *fair share* bijdrage (-27,3 Mton in 2030) en het budget dat Nederland op basis van de eigen klimaatdoelen tot en met 2050 zou gebruiken zit een gat van ongeveer 2400 Mton CO₂eq in totaal. Dit staat gelijk aan ongeveer 14 keer de jaarlijkse (2021) nationale uitstoot van Nederland.³⁸
76. Uit alle bestaande studies en berekeningen, waaronder die van de Staat zelf, blijkt dat een *fair share* bijdrage aan een klimaatdoelstelling die uitgaat van maximaal 1,5 graad, voor Nederland betekent dat zijn uitstoot in of zelfs vóór 2030 tot netto nul moet zijn gereduceerd.
77. De eisers vragen de Staat daarom te bevestigen dat een *fair share* bijdrage voor Nederland tenminste betekent dat hij het gezamenlijke volume van de Nederlandse emissie van alle broeikasgassen in 2030 met 100% heeft beperkt ten opzichte van het niveau in 1990. Dit vormt naar de mening van de eisers op grond van breed gedragen inzichten, waaronder die van de Staat zelf, de absolute ondergrens van wat de *fair share* bijdrage van Nederland aan de mondiale klimaatinspanning voor 1,5 graad inhoudt.

³⁶ <https://ce.nl/publicaties/gaswinning-op-de-noordzee/>

³⁷ NCI, *What is a fair emissions budget for the Netherlands?*, 2022. Het rapport is tot stand gekomen in opdracht van Greenpeace Nederland.

³⁸ *What is a fair emissions budget for the Netherlands*.

Hoe moet Nederland zijn *fair share* leveren?

78. De eisers vragen de Nederlandse Staat om beleid vast te stellen en uit te voeren dat consistent en daadwerkelijk geschikt is om boven de ondergrens van zijn *fair share* bijdrage te blijven.
79. Daarbij dient uitgangspunt te zijn dat de *fair share* bijdrage zoveel mogelijk wordt geleverd door middel van reductie van de nationale emissie van broeikasgassen. Dat vloeit voort uit het Akkoord van Parijs. Het klimaatbeleid dat de Staat dient te voeren om aan zijn *fair share* verplichting te voldoen dient dus primair daarop gericht te zijn. Het Akkoord van Parijs laat echter ook de mogelijkheid open dat een land dat niet langer in staat is om zijn *fair share* bijdrage uitsluitend door middel van nationale emissiereductie te leveren, in aanvulling op en subsidiair aan die nationale reductiemaatregelen, financiële bijdragen en andere internationale maatregelen kan treffen om de emissie van andere landen versneld omlaag te brengen.
80. Door enerzijds de nationale emissie zo snel mogelijk naar beneden te brengen en anderzijds – voor zover dat nodig is – internationaal aanvullende maatregelen te treffen, kan Nederland zijn *fair share* bijdrage leveren om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en neemt de Staat zo zijn verantwoordelijkheid om de mensenrechten van zijn burgers op Bonaire en de andere delen van het Koninkrijk te beschermen.

De regering kan en moet de nationale uitstoot sneller terugdringen

81. Mogelijkheden om andere landen in hun reductieverplichtingen te ondersteunen ontslaan Nederland zoals gezegd niet van de verplichting uit het Akkoord van Parijs om zo snel als mogelijk haar nationale uitstoot te reduceren: de nationale uitstoot moet zo snel mogelijk worden teruggebracht richting nul.
82. Op grond van het huidige klimaatbeleid deelt Nederland zichzelf in de toekomst een groter deel van het resterende carbonbudget toe dan waartoe Nederland zelfs op grond van het huidige aandeel in de mondiale uitstoot gerechtigd zou zijn. Eisers zijn van mening dat Nederland haar nationale uitstoot veel sneller kan en moet reduceren.
83. De eisers staan niet alleen in de conclusie dat een dergelijke aanscherping van de nationale reductiedoelstellingen nodig is. Het PBL overwoog ten aanzien van de Europese doelstellingen in een beleidsbrief van 2 november 2020:
- ‘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.’³⁹
84. De Secretaris-Generaal van VN António Guterres concludeerde onlangs:

³⁹ PBL, *Het Europese Klimaatplan 2030*, 2020, p.44.

‘Specifically, leaders of developed countries must commit to reaching net-zero as close as possible to 2040, the limit they should all aim to respect. This can be done. Some have already set a target as early as 2035.’⁴⁰

85. Een ambitieuze doelstelling als waar de VN Secretaris-Generaal voor pleit zou voor Nederland haalbaar zijn. In december 2022 publiceerde Ecorys een rapport waarin maatregelen worden gepresenteerd die uitvoerbaar zijn en een nationale broeikasgasreductie van 79% en 97% in respectievelijk 2030 en 2037 bewerkstelligen (ten opzichte van 1990).⁴¹ Er zijn verschillende studies die bevestigen dat Nederland en de EU hun uitstoot sneller kunnen reduceren dan op basis van de huidige klimaatdoelen het voornemen is.
86. Gelet op deze haalbaarheid zijn eisers van mening dat Nederland – als onderdeel van zijn *fair share* verplichting – tenminste zijn nationale emissie van broeikasgassen uiterlijk op 1 januari 2040 moet hebben gereduceerd tot netto nul.
87. De eisers vragen de Staat daarom de nationale reductie van de emissie van broeikasgassen te versnellen ten opzichte van de huidige voornemens en doelstellingen, waarbij de emissie met onmiddellijke ingang lineair wordt afgebouwd totdat deze uiterlijk op 1 januari 2040 netto nul zal bedragen. Eisers hechten eraan te benadrukken dat deze nationale reductie van de uitstoot van broeikasgassen op zichzelf geen *fair share* vormt, maar daaraan wel een belangrijke bijdrage zal leveren. Nederland dient evenwel nog steeds in binnen- en buitenland aanvullende maatregelen te nemen om te komen tot de mondiale *fair share* bijdrage waaraan het zich in het Akkoord van Parijs heeft gecommitteerd.
88. Door nationaal klimaatbeleid te versnellen en zijn *fair share* door andere maatregelen in te vullen, kan de Staat ‘het zijne’ doen en zijn verantwoordelijkheid nemen voor de mondiale grens van 1,5 graad. Het is cruciaal voor de toekomst van Bonaire en haar bewoners dat de Staat zich zo snel mogelijk aan deze verplichtingen committeert en consistent beleid ontwikkelt dat daaraan uitvoering geeft.

Sommatie

89. Om Bonaire te beschermen tegen de buitengewone gevolgen van verdere klimaatverandering sommen de eisers de Staat op grond van het voorgaande met hen in overleg te treden teneinde tot afspraken te komen die invulling geven aan de volgende eisen:
 - 1) **De Staat zal de nodige maatregelen treffen op het vlak van adaptatie die nodig zijn om Bonaire adequaat te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals hiervoor onder paragraaf 51 omschreven.**

⁴⁰ <https://press.un.org/en/2023/sgsm21730.doc.htm>

⁴¹ Ecorys, *Beleidsomslagen voor het nationaal klimaatbeleid*, 2022.

<https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Rapport-Beleidsomslagen-Ecorys.pdf>

- 2) **De Staat dient consistent en effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat garandeert dat hij door middel van de nationale reductie van broeikasgassen enerzijds en het nemen van aanvullende maatregelen in internationaal verband anderzijds in 2030 een reductie van 100% van de Nederlandse emissie van alle broeikasgassen (CO₂eq) ten opzichte van 1990 zal hebben gerealiseerd.**
- 3) **Als onderdeel van en teneinde het onder 2) genoemde doel te bereiken, dient de Staat alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijk volume van de jaarlijkse nationale emissie van alle broeikasgassen (CO₂eq) uiterlijk per 1 januari 2040 met 100% zal zijn afgenomen ten opzichte van de emissie in 1990, waarbij de afbouw van de emissie ten minste een lineair verloop dient te kennen.**

90. De eisers verzoeken de Staat uiterlijk zes (6) weken na de dagtekening van deze brief, derhalve uiterlijk op 22 juni 2023 schriftelijk te bevestigen dat de Staat bereid is met eisers in overleg te treden, teneinde uiterlijk op 30 september 2023 tot schriftelijke afspraken te komen over de hiervoor genoemde eisen. Indien binnen deze termijn van zes weken geen reactie wordt ontvangen, of partijen niet uiterlijk op 30 september 2023 tot schriftelijke afspraken hebben kunnen komen, zullen de eisers ervan uitgaan dat de Staat tot het maken van die afspraken niet bereid is, althans dat verder overleg geen zin heeft.
91. In dat geval zien de eisers geen andere mogelijkheid dan deze kwestie aan de rechter voor te leggen. Uiteraard hopen zij dat dit niet nodig zal zijn en dat de Staat bereid zal zijn om de nodige toezeggingen te doen en de maatregelen te treffen die nodig zijn om de bevolking van Bonaire en toekomstige generaties in staat te stellen om veilig op het eiland te kunnen blijven leven.

Hoogachtend,



Michael Bacon, Emiel Jurjens⁴², Minke de Haan en Rebecca van der Weerd

Advocaten

⁴² Emiel Jurjens is als advocaat verbonden aan het advocatenkantoor Prakken d'Oliveira.