

PELS RIJCKEN

Rechtbank Den Haag

Zitting van 9 oktober 2024

Zaaknummer C/09/659832 / HA ZA 24-53

Conclusie van antwoord

inzake

STAAT DER NEDERLANDEN,

Ministeries van Klimaat en Groene Groei,
Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,
gevestigd te Den Haag,

gedaagde,

advocaten: mrs. E.H.P. Brans en K. Winterink

tegen

De stichting **STICHTING GREENPEACE
NEDERLAND,**

gevestigd te Amsterdam,

eiser,

advocaten: mrs. M.R.S. Bacon en E.W. Jurjens

Deel 1 Inleiding

1 Inleiding

- 1.1 Stichting Greenpeace Nederland (hierna aangeduid als: ‘**Greenpeace**’) en de natuurlijke personen Onnie Emerenciana, Jackie Bernabela, Angelo Vrolijk, Judmar Emerenciana, Helen Angela, Kjellld Kroon, Danique Martis en Daniela Simal (hierna gezamenlijk aangeduid als: ‘**Individuele eisers**’), gezamenlijk aangeduid als ‘**eisers**’, hebben de Staat der Nederlanden (hierna: ‘**de Staat**’), bij dagvaarding van 11 januari 2024 gedagvaard bij de rechtbank Den Haag. Eisers stellen in de dagvaarding, kort gezegd, dat de Staat door na te laten afdoende adaptatie- en mitigatiemaatregelen te nemen tegen klimaatverandering, de rechten van de inwoners van Bonaire zoals neergelegd in de artikelen 2, 8 en 14 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (**EVRM**), artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM (**P12 EVRM**) en artikel 27 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (**IVBPR**) schendt, hetgeen – zo stellen eisers – onrechtmatig is jegens Greenpeace en de Individuele eisers.
- 1.2 Zoals hieronder zal worden toegelicht, is de Staat van oordeel dat dit niet het geval is. De Staat hanteert daarbij de volgende indeling:

Inhoudsopgave

Deel 1	Inleiding	2
1	Inleiding	2
2	Kern van de zaak	3
3	Ontvankelijkheid	8
4	Bereik dagvaarding	8
Deel 2	Achtergronden en feiten	10
5	Inleiding	10
6	Staatsrechtelijke verhouding Nederland – Bonaire	10
7	De gevolgen van klimaatverandering op Bonaire	25
8	Klimaatadaptatie op Bonaire	49
9	Bonaire en het aandeel Nederland in mondiale emissie broeikasgassen	97

10	Emissiereductie	99
11	Verdeling van de mondiale emissiereductieopgave	147
12	Wetenschappelijke onderbouwing stellingen en vorderingen Greenpeace	184
Deel 3	Aansprakelijkheid van de Staat	192
13	Vorderingen	192
14	Juridisch kader	194
15	Verweer	207
16	Overig	276
17	Conclusie	279

- 1.3 De Staat betwist al hetgeen door eisers bij dagvaarding is gesteld, behoudens voor zover uit het navolgende een uitdrukkelijke erkenning volgt.
- 1.4 Bij deze conclusie behoren 45 producties, die samen met de onderhavige conclusie in geding worden gebracht. Aan het einde van deze conclusie is een overzicht opgenomen van deze producties. De producties die door de Staat in geding zijn of worden gebracht worden aangeduid met “**prod. St.**” en dan vervolgens het nummer van de desbetreffende productie. De producties die door eisers in geding zijn gebracht worden aangeduid met “**prod. G.**” en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie.

2 Kern van de zaak

Ontvankelijkheid

- 2.1 Uw rechtbank heeft bij uitspraak van 25 september 2024 beslist dat Greenpeace wel ontvankelijk is in haar vorderingen, maar de Individuele eisers niet. De Staat neemt dat oordeel hier tot uitgangspunt en zal hierna dus enkel verwijzen naar Greenpeace als zijnde eiser in deze procedure.

Adaptatie

- 2.2 Op het gebied van adaptatie betoogt Greenpeace dat de Staat geen, althans onvoldoende passende en tijdige maatregelen neemt om de bewoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Ook stelt Greenpeace dat Bonaire ten onrechte wordt uitgezonderd van bestaande wetgeving op het gebied van

klimaatadaptatie. Daarmee handelt de Staat, aldus Greenpeace, in strijd met artikel 2 EVRM (recht op leven), artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé- en familieleven), artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM (verbod van discriminatie) alsmede artikel 27 IVBPR (recht op cultuur). Daarmee wordt volgens Greenpeace ook onrechtmatig jegens de door haar gerepresenteerde belangen en belanghebbenden gehandeld (artikel 6:162 BW).

- 2.3 De Staat betwist niet dat Bonaire gevolgen ondervindt van klimaatverandering. Deze houden onder meer verband met de toekomstige zeespiegel- en temperatuurstijging. De Staat verwerpt echter het standpunt dat geen, althans onvoldoende adaptatiemaatregelen worden genomen voor Bonaire en dat Bonaire ten onrechte wordt uitgezonderd van bestaande wetgeving op het gebied van klimaatadaptatie.
- 2.4 Op 10 oktober 2010 is het land de Nederlandse Antillen ontbonden. Sindsdien maakt Bonaire als openbaar lichaam deel uit van het land Nederland. Gelet op de transitieperiode en de regeldruk voor het openbaar lichaam Bonaire (OLB), moesten er prioriteiten worden gesteld en werd er tussen Bonaire (en Saba en Sint Eustatius) en Nederland afgesproken om de eerste periode na de toetreding tot Nederland legislatieve terughoudendheid te betrachten. Dat betekende dat (nieuwe) Europees Nederlandse wetgeving in principe niet van toepassing werd verklaard op Bonaire, tenzij daar een duidelijke noodzaak toe bestond. Ook werd vanwege de verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland (insulaire karakter, landschap, klimaat, klein bewonersaantal) de mogelijkheid tot het instellen van differentiërende wetgeving vastgelegd.
- 2.5 Er bestaan bijvoorbeeld aanzienlijke geologische verschillen tussen de fysieke omgeving van Europees Nederland en Bonaire en de daarmee samenhangende klimaatrisico's. Europees Nederland kent een lange geschiedenis van kustbescherming en dijkbouw ter bescherming tegen hoogwater van zee of rivieren. Bonaire is een koraaleiland bestaande uit kalksteen omgeven door diepzee en koraalriffen. Bonaire heeft geen rivieren en het bouwen van dijken langs de Bonairiaanse kust is niet effectief vanwege de poreuze kalksteenbodem. De Bonairiaanse natuur wordt verder gekenmerkt door koraalriffen en mangrovebossen, die van belang zijn in het kader van de klimaatweerbaarheid. Klimaatadaptatie op Bonaire vergt een andere aanpak dan klimaatadaptatie in het Europese deel van Nederland.
- 2.6 Dat niet alle beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot adaptatie voor het Europese deel van Nederland geldt voor Bonaire betreft dan ook geen willekeur, maar heeft gegronde redenen.

- 2.7 Het voorgaande betekent niet dat de Staat geen adequate maatregelen heeft genomen, neemt of voorbereidt om Bonaire en haar inwoners te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, in tegendeel.
- 2.8 Zo zet de Staat zich sinds de ontbinding van de Nederlandse Antillen in om een onzekere toegang tot (drink)water, een van de 'key risks' van klimaatverandering voor eilandstaten, op de BES-eilanden zoveel als mogelijk te beperken. De Staat heeft onder meer substantiële subsidies verstrekt om de betaalbaarheid van drinkwater te garanderen, voor de bouw van een rioolwaterzuiveringsinstallatie en de aanleg van huisaansluitingen. Ook zet de Staat sterk in op het opstellen van beleid en het uitvoeren van concrete fysieke maatregelen voor het behouden en versterken van de natuurlijke en ruimtelijke omgeving. Door middel van het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 (NBP) en het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (NMBP) heeft de Staat het natuur- en milieubeleid op Bonaire verder ontwikkeld. Naast een uitgebreid onderzoeksprogramma zien concrete (fysieke) maatregelen voor het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving onder meer op het terugdringen van invasieve uitheemse soorten, het herstellen en beschermen van waardevolle natuurgebieden zoals het koraal en de mangrovebossen en het tegengaan van erosie. Met het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma dat voor Caribisch Nederland is opgesteld, geeft de Staat het OLB kaders voor haar eigen eilandelijk ontwikkelingsplan. In het ruimtelijk ontwikkelingsplan wordt uitgebreid aandacht besteed aan klimaatadaptatie, zoals goed waterbeheer en het beschermen van cruciale en gevoelige functies tegen de gevolgen van klimaatverandering door middel van ruimtelijke keuzes. Verder ondersteunt de Staat het OLB met crisisbeheersing en investeert de Staat in (internationale) samenwerking en in aan klimaatadaptatie verwant beleid, zoals energietransitie en sociaaleconomisch beleid. Bij de keuze van adaptatiemaatregelen komt de Staat een brede 'margin of appreciation' toe.
- 2.9 Daarnaast is de Staat bezig met de voorbereiding van de herziening van de Nationale Klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS 2016), waarin de BES-eilanden worden meegenomen. In 2023 is het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) vastgesteld. Het NUPKA geeft ook voor Caribisch Nederland inzicht in de ontwikkelingen en opgaven op het gebied van klimaatadaptatie met het oog op de herijking van de Nationale Klimaatadaptatiestrategie. Om beter om te gaan met de mogelijke gevolgen van klimaatverandering op de (middel)lange termijn wordt op dit moment door het OLB, met grote ondersteuning van de Staat, gewerkt aan een integraal Klimaatplan voor Bonaire dat zowel ziet op mitigatie als adaptatie. Om risico's en gevolgen nader in kaart te brengen wordt aanvullend onderzoek gedaan, zoals de Klimateffectatlas die in opdracht van de Staat wordt opgesteld en geactualiseerd. Ook worden de inwoners van Bonaire voorgelicht over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering (bijvoorbeeld bij de KNMI klimaatscenario's) en worden zij betrokken bij de totstandkoming van nieuw beleid en

wetgeving. Verder is er oog voor de randvoorwaarden voor effectief beleid, zoals de uitvoeringskracht van het OLB en de economische situatie op Bonaire, en wordt ook geïnvesteerd in de aanleg van een duurzame energievoorziening. Het Klimaatplan voor Bonaire wordt conform de wens van het OLB middels een Klimaattafel voorbereid. De Klimaattafel bestaat uit een zeer brede groep belanghebbenden die geconsulteerd worden voor de totstandkoming van het Klimaatplan. Dit najaar zal de Klimaattafel met een adviesplan komen voor het bestuurscollege, waarin onder andere de tijdlijn van de Klimaattafel wordt geschetst.

- 2.10 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat jegens Greenpeace, althans de door haar gerepresenteerde belangen en belanghebbenden, niet in strijd wordt gehandeld met de hierboven genoemde bepalingen van het EVRM en het IVBPR. Er is dan ook geen sprake van een onrechtmatig handelen van de Staat jegens Greenpeace, althans Greenpeace heeft niet aangetoond, laat staan bewezen, dat dit het geval is.

Mitigatie

- 2.11 Ten aanzien van mitigatie betoogt Greenpeace dat de Staat in strijd handelt met de artikelen 2, 8 en 14 EVRM en tevens dat sprake is van een onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW. Volgens Greenpeace levert de Staat niet zijn eerlijke bijdrage ('fair share') aan de wereldwijde emissiereductieopgave onder de Overeenkomst van Parijs. Greenpeace vordert, kort gezegd, primair de Staat te veroordelen om de Nederlandse emissie van broeikasgassen – dat zijn de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland – in 2030 tot netto-nul te reduceren, dan wel de nationale broeikasgasemissies – dat zijn de emissies van het Nederlandse grondgebied – in 2040 met 100% te verminderen. Subsidiair wordt gevorderd de Staat te veroordelen tot nakoming van de in de Nederlandse Klimaatwet vastgelegde doelstelling om in 2030 de uitstoot met 55% te reduceren, ten opzichte van 1990, en in uiterlijk 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul te hebben gereduceerd.
- 2.12 Evenals Greenpeace, ziet de Staat de noodzaak om klimaatverandering tegen te gaan door emissiereductiemaatregelen te nemen. Nederland is partij bij de Overeenkomst van Parijs en levert zijn bijdrage aan het nastreven van het doel van de Overeenkomst, namelijk het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder de 2°C en bij voorkeur de stijging ervan te beperken tot 1,5°C.
- 2.13 In de Overeenkomst van Parijs zijn geen emissiereductiedoelstellingen voor individuele verdragspartijen opgenomen: landen bepalen zelf hun eigen mitigatieopgave en stellen daartoe een 'nationally determined contribution' (NDC) vast. Nederland heeft geen eigen NDC, maar treedt in gezamenlijkheid op met de gehele EU. Het is dan ook de Europese Unie die namens de lidstaten een NDC heeft

gerapporteerd aan het secretariaat van het United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). De NDC van de EU bevat een emissiereductiedoelstelling van ten minste 55% in 2030, ten opzichte van 1990, en voor 2050 geldt een doelstelling van netto nul emissies. Deze doelstellingen zijn ook vastgelegd in een verordening; de Europese klimaatwet. Deze doelstellingen worden middels zowel EU-brede als nationale maatregelen gerealiseerd. Daarnaast is in de Nederlandse Klimaatwet een streefdoelstelling vastgelegd om in 2030 de nationale uitstoot van broeikasgassen met 55% te reduceren ten opzichte van 1990. Voor 2050 is in de Nederlandse Klimaatwet een doelstelling opgenomen van netto nul emissies van broeikasgassen.

- 2.14 De EU heeft vergeleken met andere (groepen van) landen een van de meest ambitieuze reductiedoelstellingen gesteld en inmiddels ook een uitgebreid wetgevingspakket aangenomen (Fit for 55-pakket) om de doelstelling voor 2030 te realiseren. Ook de Staat werkt aan een zeer uitgebreid wetgevingsprogramma om zowel Europese als nationale klimaatmaatregelen te implementeren. In zowel de Nederlandse als de Europese klimaatwetgeving zijn bovendien monitorings- en bijstellingsmechanismen verankerd die waarborgen dat de voortgang wordt bijgehouden en zo nodig aanpassingen in het beleid worden doorgevoerd om de wettelijk vastgelegde doelstellingen te halen. De Staat is van oordeel dat hij voldoet aan zijn positieve verplichtingen die volgen uit artikelen 2 en 8 EVRM, tevens gelet op de recente uitspraak van het EHRM in de zaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*.
- 2.15 Overigens dragen ook de inspanningen van de Staat op onder meer het gebied van internationale klimaatfinanciering en -diplomatie bij aan deze conclusie. Zo volgt uit onderzoek dat de Staat recentelijk heeft laten uitvoeren dat de Nederlandse klimaatfinanciering duidelijk bijdraagt aan de reductie van de mondiale emissie van broeikasgassen. De negen onderzochte klimaatprogramma's en fondsen beslaan slechts 13% van de totale publieke klimaatfinanciering van Nederland en 14% van de Nederlandse klimaatfinanciering op het gebied van mitigatie. Echter, in dit onderzoek wordt geraamd dat de Nederlandse klimaatfinanciering voor deze negen programma's in 2030 al een reductie van *jaarlijks* 7,85 Mton CO₂-eq oplevert. Als rekening wordt gehouden met de gehele Nederlandse klimaatfinanciering en bredere internationale klimaatinzet, liggen de aan Nederland toerekenbare megatonnen emissiereductie een aantal malen hoger.
- 2.16 De Staat is derhalve van oordeel dat hij zijn bijdrage levert aan de realisering van de temperatuurodoelstelling van de Overeenkomst van Parijs.
- 2.17 Greenpeace betoogt in de dagvaarding dat de Staat niet zijn 'fair share' levert. Greenpeace gaat er echter aan voorbij dat de term 'fair share' niet in de Overeenkomst van Parijs voorkomt. Wel begrippen als billijkheid en het beginsel van

'gezamenlijke, doch verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden'. De onderhandelende verdragspartijen hebben er echter voor gekozen om niet vast te leggen wat hieronder zou moeten worden verstaan, wat de invloed ervan is op een te bepalen NDC en op basis waarvan zou moeten worden bepaald of een vastgestelde NDC een eerlijke bijdrage levert aan de mondiale inspanning om emissies te reduceren en wel zodanig dat kan worden voldaan aan de temperatuurdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. De onderbouwing van Greenpeace voor bepaalde in de dagvaarding opgenomen reductie-percentages gaan uit van normatieve aannames en hebben niet te gelden als wetenschappelijke consensus en zijn onvoldoende om een 'common ground' aan te nemen waaruit volgt dat voor Nederland reductieverplichtingen gelden zoals Greenpeace die voorstaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat overeenkomstig de Overeenkomst van Parijs, het de EU is die namens de EU-lidstaten een NDC heeft kenbaar gemaakt en Nederland derhalve geen eigen NDC heeft.

- 2.18 Als gezegd, de Staat voldoet aan zijn positieve verplichtingen die voor hem volgen uit de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, handelt de Staat binnen zijn 'margin of appreciation' en binnen de ruimte die de 'fair balance' de Staat laat en is er van strijdig handelen met de genoemde verdragsbepalingen, of een onrechtmatig handelen jegens Greenpeace geen sprake, althans heeft Greenpeace niet aangetoond, laat staan bewezen, dat dit wel het geval zou zijn.
- 2.19 In het vervolg van deze conclusie licht de Staat zijn standpunten nader toe.

3 Ontvankelijkheid

Uw rechtbank heeft bij uitspraak van 25 september 2024 beslist dat Greenpeace wel ontvankelijk is, maar de Individuele eisers niet. De Staat neemt dat oordeel in het navolgende tot uitgangspunt.

4 Bereik dagvaarding

- 4.1 De Staat heeft hier reeds een opmerking over gemaakt in de beperkte conclusie van antwoord van 29 mei 2024 en de antwoordakte van 28 augustus 2024, maar ten einde misverstanden te voorkomen maakt de Staat hier nogmaals een opmerking over.
- 4.2 In de dagvaarding wordt opgemerkt dat de Staat onvoldoende doet "om de emissies vanaf het Nederlands 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 [...] van Nederland mag worden verwacht in de mondiale opgave om de opwarming van

de aarde tot maximaal 1,5 °C te beperken”.¹ Daarbij wordt opgemerkt dat de Staat niet voldoet aan datgene wat als de “eerlijke bijdrage van de Staat” kan worden beschouwd “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”.²

- 4.3 Uit het voorgaande alsook de tekst van vorderingen IV. – VIII. volgt dat de vorderingen van Greenpeace waar het betreft mitigatie verder gaan dan alleen de bescherming van de inwoners van Bonaire en derhalve een breder bereik hebben dan enkel en alleen de belangen van deze personen. Illustratief is vordering IV. die er, kort samengevat, op neerkomt dat door Nederland – in het buitenland gerealiseerde emissiereductie meegerekend –, de jaarlijkse emissie van broeikasgassen (en derhalve niet alleen CO₂) in 2030 tot netto-nul wordt gereduceerd dan wel met 95% ten opzichte van 1990 of uiterlijk in 2033 met 94%, waaronder 100% CO₂ reductie. De Staat zal hier in deze conclusie nog nader op ingaan, maar naar het oordeel van de Staat is evident dat Greenpeace met deze en andere vorderingen voor veel meer personen wenst op te komen dan enkel en alleen de personen waarvoor Greenpeace stelt op te komen, te weten de inwoners van Bonaire. Het bereik van de dagvaarding is derhalve, zoals opgemerkt, breder dan uit delen van de dagvaarding lijkt te volgen.
- 4.4 Deze constatering zal uiteraard moeten worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of de Staat jegens Greenpeace onrechtmatig handelt.

¹ Zie dagvaarding, achter randnr. 3.7.

² Vordering III. Zie ook randnrs. 1.4, 8.49, 24.3 en 26.59 van de dagvaarding.

Deel 2 Achtergronden en feiten

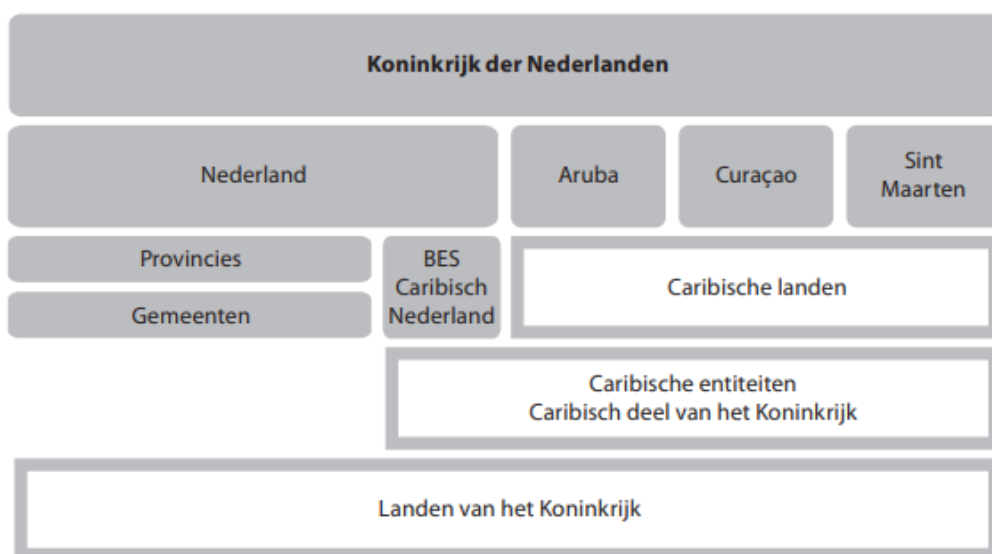
5 Inleiding

- 5.1 De dagvaarding en het petitum kennen twee van elkaar te onderscheiden onderdelen, te weten een onderdeel over klimaatadaptatie en een onderdeel over klimaatmitigatie. In dit deel van de conclusie wordt ingegaan op de achtergronden en feiten met betrekking tot beide onderdelen.
- 5.2 De hoofdstukken 6 tot en met 8 zien op het onderdeel klimaatadaptatie. In hoofdstuk 8 wordt stilgestaan bij de maatregelen die de Staat treft om Bonaire en haar inwoners te beschermen tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering (klimaatadaptatie). Om deze maatregelen in perspectief te kunnen plaatsen wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de staatsrechtelijke verhouding tussen de Staat en Bonaire en worden in hoofdstuk 7 de gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire beschreven.
- 5.3 De hoofdstukken 9 tot en met 12 hebben betrekking op het onderdeel klimaatmitigatie. In hoofdstuk 9 wordt toegelicht wat het aandeel van het Europese deel van Nederland is in de mondiale broeikasgasemissies in relatie tot de negatieve effecten van klimaatverandering voor de inwoners van Bonaire. Vervolgens gaat de Staat in hoofdstuk 10 in op de inspanningen die de Staat verricht om broeikasgasemissies in het Europese deel van Nederland te beperken en waar dat in heeft geresulteerd en nog in zal resulteren. In dit hoofdstuk wordt ook toegelicht op welke wijze de Staat zich, naast de inspanningen die worden verricht om broeikasgasemissies in het Europese deel van Nederland te beperken, inzet om klimaatambities van derde landen te bevorderen, bijvoorbeeld door klimaatfinanciering en klimaatdiplomatie. In de hoofdstukken 11 en 12 wordt ingegaan op eerlijkheids-, en rechtvaardigheidsprincipes en 'fair share'.

6 Staatsrechtelijke verhouding Nederland – Bonaire

Inleiding

- 6.1 Het Koninkrijk der Nederlanden (**Koninkrijk**) bestaat uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (**BES-eilanden**) maken sinds 10 oktober 2010 als openbare lichamen deel uit van het land Nederland. De BES-eilanden vormen samen 'Caribisch Nederland'. Schematisch ziet de structuur van het Koninkrijk er als volgt uit:



Bron: A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 21.

- 6.2 Bonaire ligt op 90 kilometer van de kust van Venezuela, op ongeveer 810 kilometer afstand van Sint Eustatius en Saba. Sint Eustatius en Saba liggen bovenwinds en zijn vulkaaneilanden. Bonaire ligt daarentegen benedenwinds en bestaat vooral uit koraalkalk. Bonaire heeft een oppervlakte van 288 km² en is relatief vlak.³ Bonaire telt circa 25.000 inwoners.⁴
- 6.3 In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de (historische) staatsrechtelijke verhouding, de bestuursstructuur en de taakverdeling tussen de Staat en Bonaire.

Historische ontwikkeling Bonaire: van Nederlandse Antillen naar Nederland

- 6.4 Vanaf 1954 tot 10 oktober 2010 waren de BES-eilanden onderdeel van de Nederlandse Antillen. De Nederlandse Antillen was een apart land binnen het Koninkrijk.
- 6.5 Sinds 1954 is in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (**Statuut**) de staatskundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk vastgelegd. Sindsdien hebben de landen van het Koninkrijk een gelijkwaardige positie. In het Statuut wordt onderscheid gemaakt tussen onderwerpen van wetgeving en bestuur die vanwege het Koninkrijk behartigd worden (Koninkrijksaangelegenheden) en onderwerpen die de landen zelf verzorgen (landsaangelegenheden). De Koninkrijksaangelegenheden zijn

³ Deze gegevens volgen uit StatLine, de databank van het CBS, te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1724838134177>.

⁴ Deze gegevens volgen uit StatLine, de databank van het CBS, te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1724838134177>.

opgenomen in het Statuut.⁵ Alle andere aangelegenheden zijn landsaangelegenheden en worden door de landen afzonderlijk behartigd. Uitgangspunt van het Statuut is dat de landen zelfstandig hun eigen aangelegenheden verzorgen.⁶

- 6.6 De Nederlandse Antillen was een autonoom land dat op eigen titel en onder eigen verantwoordelijkheid zijn eigen bevoegdheden uitoefende. De Nederlandse Antillen had een eigen regering en eigen wetgeving en beleid. Voor de onderhavige procedure is van belang dat aanpassing aan klimaatverandering – voor zover dit destijds al een rol speelde – onder de landsaangelegenheden van de Nederlandse Antillen viel.
- 6.7 De Nederlandse Antillen kampte met grote problemen op sociaaleconomisch en financieel gebied. Er was sprake van armoede, onveiligheid, problemen op het gebied van onderwijs en financieel wanbeleid. De Nederlandse Antillen had enorme schulden.⁷ Klimaatverandering had voor de Nederlandse Antillen geen prioriteit.
- 6.8 In september 2004 heeft het eilandbestuur van Bonaire een referendum gehouden in het kader van het recht van de bevolking om de politieke status van de eilanden te bepalen (zelfbeschikkingsrecht). In deze periode zijn ook op de andere eilanden van de Nederlandse Antillen referenda gehouden. De bevolking van Bonaire sprak zich in dit referendum uit voor een directe (constitutionele) band met Nederland.⁸
- 6.9 Indachtig de uitkomst van de referenda is op 22 oktober 2005 een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen delegaties van Nederland, de Nederlandse Antillen en Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gezamenlijk is geconstateerd dat de Nederlandse Antillen zich in de loop van de tijd niet had ontwikkeld tot één natie en één volk en dat het toenmalige Antilliaanse staatsverband niet meer in staat was om de problemen van de eilanden daadkrachtig aan te pakken.⁹ In de hierop volgende Start-Ronde Tafel Conferentie van november 2005 is uitgesproken dat Curaçao en Sint Maarten als land binnen het Koninkrijk verder zouden gaan. Voor de BES-eilanden werd een nieuwe status van bijzondere aard binnen het Koninkrijk ('sui generis') met een directe band met Nederland beoogd.¹⁰
- 6.10 Tijdens de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 is tussen de delegaties van de BES-eilanden en Nederland afgesproken dat de BES-eilanden een staatsrechtelijke positie zouden krijgen in de vorm van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. Een van de uitgangspunten van het staatkundig proces was "niet te veel tegelijkertijd te veranderen" op de BES-eilanden. In dat kader is overeengekomen

⁵ Artikelen 3 en 43, tweede lid, Statuut.

⁶ Artikel 41 Statuut.

⁷ Brief van de Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties en Toelichting stappenplan Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederlandse Antillen en Nederland (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nrs. 22 en 22 b2).

⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 3 (Memorie van Toelichting WolBES), p. 3.

⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 IV, nr. 18 b1 (Hoofdlijnenakkoord).

¹⁰ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 7 juni 2006, kenmerk: 2006-0000144151, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/publish/pages/7949/w-04-06-0204.pdf>.

dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie op de BES-eilanden van kracht was, van kracht zou blijven. Uitzondering daarop vormden de onderwerpen waaraan door de delegaties van de BES-eilanden en Nederland dermate hoge prioriteit werd gegeven dat Nederlandse wet- en regelgeving van kracht zou zijn vanaf het moment van overgang naar de nieuwe staatsrechtelijke positie. Prioritaire onderwerpen waren onder andere volksgezondheid, sociale zekerheid, onderwijs en jeugd, veiligheid en politie en financiën.¹¹ Klimaat(adaptatie) was geen onderwerp waaraan op dat moment prioriteit werd gegeven. Gelet op de wezenlijke problemen die heersten op sociaaleconomisch en financieel gebied, is het begrijpelijk dat aan de onderwerpen die daaraan gelieerd waren voorrang werd gegeven.

- 6.11 Tijdens de Miniconferentie van oktober 2006 werd tevens afgesproken dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving na de transitie *geleidelijk*¹² zou worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Ook werd overeengekomen dat op de BES-eilanden van de Nederlandse wetgeving *afwijkende regelingen* zouden kunnen worden getroffen, gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met het Europese deel van Nederland en het insulaire karakter van het eiland. Als uitgangspunt was afgesproken dat zoveel mogelijk taken en bevoegdheden bij de BES-eilanden zouden worden neergelegd (subsidiariteitsbeginsel). Vijf jaar na de transitie zou de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur worden geëvalueerd door de Staat en de BES-eilanden gezamenlijk.¹³
- 6.12 Tijdens de Miniconferentie is bovendien besproken wat de nieuwe staatsrechtelijke positie van de BES-eilanden als openbaar lichaam zou betekenen voor de Europeesrechtelijke positie van de BES-eilanden. In het Europese recht komen overzeese gebieden van EU-lidstaten namelijk een bijzondere positie toe als ofwel 'landen en gebieden overzee' (**LGO**) ofwel 'ultraperifere gebieden' (**UPG**). De Nederlandse Antillen en Aruba hadden op dat moment de positie van LGO.
- 6.13 Kern van de status van LGO is dat het recht van de Europese Unie (**EU**) in beginsel *niet* van toepassing is, met uitzondering van deel II en deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (**VWEU**).¹⁴ Deel II ziet op non-discriminatie en burgerschap van de unie; deel IV ziet specifiek op de associatie van de LGO.¹⁵ Het doel van het associëren van de LGO met de EU is volgens artikel 198

¹¹ Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 22 b2 (Toelichting stappenplan Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederlandse Antillen en Nederland).

¹² Hiervoor is in de Slotverklaring geen termijn genoemd. De afgesproken en noodzakelijke geleidelijkheid is op diverse plaatsen in de wetgeschiedenis van artikel 1, tweede lid, Statuut (oud) benadrukt. Zie onder meer *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 3, p. 5; nr. 6, p. 4, 6; nr. 23, p. 8.

¹³ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, opgenomen als bijlage bij brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 13 oktober 2006, *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5 b1, p. 2.

¹⁴ Deel II betreft de bepalingen over het burgerschap van de Unie. Zie ook HvJEU 12 september 2006, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 (*Eman en Sevinger*).

¹⁵ De LGO zijn opgenomen in de lijst van Bijlage II van het VWEU en vormen het onderwerp van de associatieregeling die te vinden is in deel vier van het VWEU. De LGO hebben een constitutionele band

VWEU “het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling der landen en gebieden”. De associatie is nader uitgewerkt in zogeheten “LGO-besluiten” waarin onder meer regels zijn opgenomen ten aanzien van invoer naar de interne markt van de EU en de ontwikkelingssamenwerkingsgebieden. Die samenwerking ziet bijvoorbeeld op het gebied van milieu, natuur en klimaatverandering en stelt daartoe ook middelen en fondsen beschikbaar.¹⁶ In tegenstelling tot de LGO geldt voor de UPG van de Europese Unie dat EU-wetgeving in principe *wel* van toepassing is, hoewel vanwege de grote afstand met Europa uitzonderingen mogelijk zijn.¹⁷

- 6.14 In de Slotverklaring van de Miniconferentie van oktober 2006 is vastgelegd dat er een onderzoek zou worden ingesteld naar de mogelijkheden voor het verkrijgen van de UPG-status door de BES-eilanden en de implicaties daarvan.¹⁸ Nadat onderzoek was uitgevoerd naar de juridische¹⁹ en economische²⁰ implicaties, is de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 met de BES-eilanden overeengekomen dat de LGO-status van de BES-eilanden voorlopig gehandhaafd zou blijven, mede gelet op de enorme wetgevingsopgave die er reeds lag.²¹ Dat betekent dat EU-wetgeving in beginsel *niet* van toepassing is op de BES-eilanden. Het staat LGO overigens wel vrij om EU-recht over te nemen.
- 6.15 Op 10 oktober 2010 werd het land de Nederlandse Antillen opgeheven en zijn de BES-eilanden ingesteld als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. De BES-eilanden kwamen daardoor rechtstreeks onder de Nederlandse centrale overheid (**de Staat**) te vallen.

Van legislatieve terughoudendheid naar 'comply or explain'

Legislatieve terughoudendheid en differentiatie

- 6.16 In de Slotverklaring van oktober 2006 is als uitgangspunt gehanteerd dat gedurende een periode van vijf jaar na toetreding van de BES-eilanden tot Nederland, legislatieve terughoudendheid zou worden betracht. Dit hield in dat in beginsel alleen Nederlandse regelgeving zou worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe

met de moeder-lidstaat en onderdanen van de LGO hebben daarnaast ook de nationaliteit van de moeder-lidstaat.

¹⁶ Besluit (EU) 2021/1764 van de Raad van 5 oktober 2021 inzake de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds, artikel 15 – 25.

¹⁷ Artikel 349 en 355, lid 1, VWEU.

¹⁸ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, opgenomen als bijlage bij brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 13 oktober 2006, *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5 b1, p. 2.

¹⁹ H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes: over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba*, Rijksuniversiteit Groningen 2008 (hierna: Bröring e.a. 2008).

²⁰ SEOR, *Economische gevolgen van de status van Ultraperifeer Gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba*, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2008.

²¹ Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

was. Door de transitie kregen de BES-eilanden al te maken met een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving, waardoor een pas op de plaats noodzakelijk was.

- 6.17 Reden voor de legislatieve terughoudendheid was het beperkte absorptievermogen (beperkte bestuurs- en uitvoeringskracht) van de BES-eilanden.²² De BES-eilanden hebben een enorme hoeveelheid aan taken en verantwoordelijkheden zoals de lucht- en zeehaven en andere infrastructuur, belastingdienst, onderwijs, gezondheidszorg, sociaal vangnet, energievoorziening, justitie en politie. De BES-eilanden voeren taken uit die in het Europese deel van Nederland door gemeenten, provincies, waterschappen of in samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Daarnaast speelden onder meer de roep om zelfbeschikking van de BES-eilanden, de sociaaleconomische situatie en de bestuurlijke verhoudingen een wezenlijke rol.
- 6.18 De legislatieve terughoudendheid betekent overigens niet dat de Staat in de periode van vijf jaar na toetreding van de BES-eilanden tot Nederland geen enkele maatregel heeft genomen. De Staat heeft juist heel veel geïnvesteerd in de BES-eilanden. De Staat heeft, conform de met de BES-eilanden gemaakte afspraken, onder meer de minimumlonen en minimumuitkeringen in Caribisch Nederland stapsgewijs verhoogd en heeft daarnaast aanvullende maatregelen genomen om de bestaanszekerheid van specifieke groepen op de BES-eilanden te verbeteren, onder meer door middel van subsidies en investeringen. Ook in het op peil brengen van de basis- en nutsvoorzieningen op de BES-eilanden is flink geïnvesteerd. Op het gebied van water en milieu waren in de eerste periode na 10 oktober 2010 een gedegen drinkwatervoorziening en goed werkende afvalwaterverwerking de belangrijkste prioriteiten.²³
- 6.19 Naast de legislatieve terughoudendheid is in de Slotverklaring van oktober 2006 vastgelegd dat op de BES-eilanden van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen zouden worden getroffen vanwege de verschillen tussen de BES-eilanden en het Europese deel van Nederland. Naar aanleiding van deze afspraak is per 10 oktober 2010 – als voorloper van de latere grondwettelijke verankering – in artikel 1, tweede lid, van het Statuut (oud) de volgende differentiatieclausule opgenomen:

“Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”

²² *Kamerstukken II 2019/20, 35 200 IV, nr. 11, p. 3.*

²³ Zie in dit kader ook hoofdstuk 8 van deze conclusie.

- 6.20 De bepaling verhelderde aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet (het gelijkheidsbeginsel) een op de specifieke situatie van de BES-eilanden toegesneden differentiatie kon plaatsvinden. De bepaling beoogde inzichtelijk te maken dat de BES-eilanden zich in een aantal opzichten onderscheiden van het Europese deel van Nederland. De lijst van factoren in artikel 1, tweede lid, Statuut (oud) is overigens niet uitputtend geformuleerd, aangezien de BES-eilanden zich op vele punten wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.²⁴ De differentiatiebepaling beoogt nadrukkelijk geen afwijking van de Grondwet mogelijk te maken, maar dient als een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel rekening te houden met de kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.²⁵
- 6.21 Artikel 1, tweede lid, Statuut (oud) is op 1 november 2017 vervangen door artikel 132a, vierde lid, Grondwet. Artikel 132a, vierde lid, Grondwet luidt:
- “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.
- 6.22 Hoewel artikel 132a, vierde lid, Grondwet algemener geformuleerd is dan artikel 1, tweede lid, Statuut (oud), is hiermee geen inhoudelijke afwijking beoogd.²⁶ De algemenere formulering past volgens de wetgever beter in het sobere karakter van de Grondwet en bovendien is, nu de BES-eilanden zich op vele punten van het Europese deel van Nederland onderscheiden, niet te voorzien welke factoren aanleiding zullen geven tot het stellen van afwijkende regels.²⁷
- 6.23 Anders dan Greenpeace achter randnrs. 5.11, 29.13 en 29.14 van de dagvaarding stelt, werd (en wordt) de differentiatiebepaling niet gebruikt om minder bescherming te bieden of minder vergaande normen te stellen voor de BES-eilanden ten opzichte van het Europese deel van Nederland.²⁸ Door differentiatie wordt juist rekening gehouden met de (deels historisch verklaarbare) verschillen tussen de BES-eilanden en het Europese deel van Nederland, zoals sociaaleconomische, klimatologische en geografische verschillen, en wordt voorkomen dat er ongewenste effecten voor economie en samenleving optreden, zoals overregulering.

²⁴ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 3 (MvT), p. 5.

²⁵ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 4 (Nader rapport n.a.v. advies Raad van State), p. 5.

²⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 4, p. 6-7.

²⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 3 (MvT), p. 5.

²⁸ Deze stelling volgt ook niet uit het rapport van de Commissie Spies. In de citaten in randnummers 29.13 en 29.14 van de dagvaarding staat dat “het beeld bestaat” en er op de eilanden sprake is van een “verwijt van willekeur”. Deze algemene opvatting van Greenpeace volgt ook niet uit het citaat uit het rapport van de Commissie Spies zoals opgenomen achter randnummer 5.11 van de dagvaarding. Dit citaat heeft betrekking op het sociale domein en ziet dus niet op de toepassing van differentiatie in het algemeen.

Evaluatie nieuwe staatkundige structuur BES-eilanden

- 6.24 Zoals is vastgelegd in de Slotverklaring van 11 november 2006 is na vijf jaar de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door de Staat en de BES-eilanden gezamenlijk geëvalueerd. De daartoe ingestelde Commissie Spies heeft bevindingen gepresenteerd, en nadrukkelijk geen aanbevelingen. De termijn van vijf jaar was immers te kort voor een definitief oordeel.
- 6.25 De Commissie Spies concludeert in haar rapport 'Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland' dat de wetgevingsoperatie met 10 oktober 2010 als deadline "een enorme en complexe klus" was waarvoor "aanzienlijke inspanningen zijn verricht". Daarnaast is zowel in financiële als in personele zin fors in de eilanden geïnvesteerd, aldus de Commissie. Hoewel de Commissie Spies erkent dat de transitie bovendien heeft plaatsgevonden in een periode waarin op veel andere fronten ontwikkelingen plaatsvonden – zoals de mondiale financiële crisis – waardoor bepaalde omstandigheden niet aan de nieuwe staatskundige structuur kunnen worden toegeschreven,²⁹ spreekt de Commissie Spies van een gemengd beeld vanwege uiteenlopende verwachtingen en teleurstellingen in de uitvoering. Dit heeft met name betrekking op het sociale en economische domein.
- 6.26 Bij brief van 12 mei 2016 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het kabinet op het rapport van de Commissie Spies gereageerd. De kabinetsreactie richtte zich vooral op het nemen van concrete maatregelen en het vinden van praktische oplossingen voor reële problemen. Verder volgt uit de reactie dat bij het treffen van (wettelijke) maatregelen rekening zal blijven worden gehouden met het absorptievermogen van de BES-eilanden. Ook is uitdrukkelijk opgemerkt dat terughoudendheid op haar plaats is. Met de BES-eilanden is ook afgesproken welke wetgeving wanneer wordt ingevoerd of aangepast. De focus lag op het verder verbeteren van het sociaaleconomisch perspectief op de BES-eilanden. Voor Bonaire lag de focus daarnaast op het verder op orde brengen van de drinkwatervoorziening, de afvalwaterinfrastructuur (onder andere met het oog op voorkoming van verontreiniging van zeewater), het afvalbeheer en de infrastructuur.

'Comply or explain'

- 6.27 Bij brief van 13 september 2018 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Afdeling advisering van de Raad van State (**Afdeling advisering RvS**) verzocht een voorlichting te geven over de vormgeving van de verhouding tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland en de coördinerende rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

²⁹ *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatskundige structuur Caribisch Nederland ("Commissie Spies") van 12 oktober 2015, Den Haag, p. 10, 27 en 99.

Koninkrijksrelaties na 10 oktober 2010.³⁰ Aanleiding voor het verzoek was de wens om kansen en belemmeringen in beeld te brengen om te komen tot een effectiever beleid. Niet als doel op zich, maar om het welzijn van burgers in Caribisch Nederland zo goed mogelijk te kunnen bevorderen.³¹

- 6.28 In het advies van de Afdeling advisering RvS van 17 juli 2019 wordt onder andere ingegaan op de legislatieve terughoudendheid en de toepassing van differentiatie. De Afdeling advisering RvS adviseerde om heldere en zo veel mogelijk gelijklopende criteria op te stellen over wanneer differentiatie kan of moet worden toegepast. Hierbij diende de vraag of wetgeving op de BES-eilanden uitvoerbaar was, uitdrukkelijk te worden betrokken.³² Bij kamerbrief van 4 oktober 2019 heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het kabinet aangegeven gehoor te geven aan dit advies van de Afdeling advisering RvS, waarbij het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is losgelaten. Daarvoor in de plaats werd het principe van 'comply or explain' (pas toe of leg uit) van toepassing verklaard.³³
- 6.29 Het belangrijkste uitgangspunt van 'comply or explain' is dat alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende nieuwe wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn op de BES-eilanden, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit kan betekenen dat de omstandigheden maatwerk vragen, om hiermee alsnog het gewenste resultaat te bereiken op de BES-eilanden. Voor het aanbrengen van maatwerk spelen zaken als uitvoerbaarheid, onderlinge samenhang en voorspelbaarheid voor zowel departementen als openbare lichamen een grote rol. De passendheid van maatwerkmaatregelen in de lokale context overstijgt het belang van aansluiting bij de Europees Nederlandse regelingen of stelsels. Maatregelen moeten immers worden beoordeeld op het effect voor de inwoners van de BES-eilanden.³⁴
- 6.30 Als wordt besloten nieuwe Nederlandse wet- of regelgeving van toepassing te laten zijn op de BES-eilanden, wordt dit 'comply' genoemd. Als de BES-eilanden niet worden meegenomen bij wet- of regelgeving moet invulling worden gegeven aan het principe 'explain' en zal het desbetreffende ministerie moeten toelichten waarom aanleiding wordt gezien om de BES-eilanden uit te zonderen van specifieke wet- of regelgeving.
- 6.31 De introductie van het principe van 'comply or explain' betekent nadrukkelijk niet dat de mogelijkheid tot differentiatie is weggenomen. Voordat wordt besloten de BES-

³⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775 IV, nr. 53.

³¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

³² Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juli 2019, *Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 300-IV, nr. 11, p. 42, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113253/w04-18-0286-vo/>.

³³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

³⁴ Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 juni 2023 (*Kamerstukken* 2022/23 II, 36 200 IV, nr. 85).

eilanden niet mee te nemen bij nieuwe wet- of regelgeving, wordt eerst nog overwogen of de BES-eilanden wel kunnen worden meegenomen als wordt gedifferentieerd tussen het Europese deel van Nederland en de BES-eilanden. De Staat heeft voor deze afweging meerdere (niet-uitputtende) factoren geïdentificeerd die een reden kunnen zijn voor maatwerk: het insulaire karakter, geografische afstand tussen het Europese deel van Nederland en binnen Caribisch Nederland, kleinschaligheid, klimatologische omstandigheden, geografische omstandigheden, draagkracht, culturele verschillen, verbondenheid met Aruba, Curaçao en Sint Maarten en economische en sociale omstandigheden. Als wordt besloten dat differentiatie niet mogelijk of wenselijk is, moet de keuze om wet- of regelgeving niet toe te passen op de BES-eilanden met redenen worden omkleed ('explain').

- 6.32 Dankzij het principe van 'comply or explain' zijn er sinds 2019 verschillende (financiële) intensiveringen van toepassing verklaard op of 'vertaald naar' de BES-eilanden.³⁵ Voorbeelden van de toepassing van het principe 'comply or explain' zijn de middelen (€ 15 mln.) die het kabinet eind 2022 beschikbaar heeft gesteld voor het inperken van de energiekosten voor burgers en bedrijven op de BES-eilanden en de uitvoering van het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (**NMBP**) waarin de gestelde natuur- en milieubeleidsdoelen voor het Europese deel van Nederland en de BES-eilanden vergelijkbaar zijn.³⁶

Bestuursstructuur en taakverdeling Nederland – Bonaire

Bestuursstructuur

- 6.33 De bestuursstructuur van Bonaire wordt, ingevolge artikel 132a, tweede lid, Grondwet gevormd door de artikelen 124, 125 en 127 tot en met 132 van de Grondwet. De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (**WoIBES**) regelt vervolgens de samenstelling en een belangrijk deel van de werkwijze en bevoegdheden van de eilandelijke ambten.³⁷ De bestuursstructuur binnen een openbaar lichaam is zeer vergelijkbaar met die van een gemeente. De gezaghebber is het equivalent van de burgemeester, het bestuurscollege van het college van burgemeester en wethouders en de eilandsraad van de gemeenteraad. Het bestuurscollege van Bonaire bestaat op dit moment uit vier leden; de gezaghebber en drie gedeputeerden. De eilandsraad van Bonaire heeft op dit moment 8 leden.³⁸
- 6.34 De Rijksvertegenwoordiger, benoemd door de Kroon, is de schakel tussen de BES-eilanden en de Staat. De Rijksvertegenwoordiger heeft een veelheid aan taken, waaronder het op objectieve wijze op de hoogte te houden van de ministers van de

³⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 36 410 IV, nr. 52.

³⁶ *Idem; Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 IV, nr. 85.

³⁷ A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 765-766.

³⁸ Openbaar lichaam Bonaire, 'Bestuur & Organisatie', te raadplegen via: <https://bonairegov.com/bestuur-organisatie>.

gebeurtenissen op de BES-eilanden.³⁹ Ook vervult de Rijksvertegenwoordiger een aantal functies die vergelijkbaar zijn met die van provinciale bestuursorganen ten opzichte van een gemeente, zoals interbestuurlijk toezicht.⁴⁰

- 6.35 De Staat merkt op dat sinds 19 juni 2023 een wetsvoorstel in voorbereiding is om de WolBES en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (**FinBES**) te herzien met als doel de bestuurlijke verhoudingen met de BES-eilanden te verbeteren.⁴¹ Het wetsvoorstel bevat op hoofdlijnen drie wijzigingen, namelijk:

- (i) bestuurlijk toezicht, waaronder ook het financieel toezicht, eenvoudiger en flexibeler maken;
- (ii) een gefaseerde verhoging van het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden;
- (iii) het verval van de functie van de Rijksvertegenwoordiger.⁴²

- 6.36 Over dit wetsvoorstel heeft – uiteraard – uitgebreid overleg plaatsgevonden met de eilandsbesturen.⁴³ De consultatiereacties worden nu verwerkt. Het streven is dat de Afdeling Advisering RvS eind 2024 om advies over het wetsvoorstel wordt gevraagd. In afwachting van het wetsvoorstel Herzieningswet WolBES en FinBES is de huidige (waarnemend) Rijksvertegenwoordiger per 8 november 2023 tijdelijk herbenoemd.⁴⁴

Taakverdeling

- 6.37 Op Bonaire is er sprake van twee overheidslagen, die van het openbare lichaam en die van de Staat. Consequentie hiervan is, zoals eerder ook al opgemerkt, dat Bonaire taken heeft die in het Europese deel van Nederland door gemeenten, provincies, waterschappen of in samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Ook de Staat voert op Bonaire taken uit van 'ontbrekende' overheidslagen.⁴⁵ Uitgangspunt van de taakverdeling tussen de Staat en de openbare lichamen is dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteitsbeginsel).

³⁹ Zie het document 'Taken en verantwoordelijkheden Rijksvertegenwoordiger', te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-495650.pdf>.

⁴⁰ Artikel 222 WolBES.

⁴¹ Herzieningswet Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; concept-memorie van toelichting, p. 4, te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/wolbesfinbes/b1>.

⁴² Rijksoverheid, 'Eilandsraden en bestuurders Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij laatste consultatieronde wetswijziging WolBES en FinBES', 4 maart 2024, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/04/eilandsraden-en-bestuurders-bonaire-sint-eustatius-en-saba-bij-laatste-consultatieronde-wetswijziging-wolbes-en-finbes>.

⁴³ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 maart 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 IV, nr. 52).

⁴⁴ Rijksoverheid, 'Herbenoeming waarnemend Rijksvertegenwoordiger Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 29 september 2023', 29 september 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/29/herbenoeming-waarnemend-rijksvertegenwoordiger-bonaire-sint-eustatius-en-saba>.

⁴⁵ Ideevers, *Eindrapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland*, september 2023, p. 34, (**Eindrapport Ideevers 2023**), te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/29258d78-4a8e-4118-a2fe-7a31089508b0/file>.

- 6.38 De verhouding tussen de bevoegdheden van de Staat enerzijds en die van de openbare lichamen anderzijds is neergelegd in artikel 132a Grondwet in samenhang met artikel 124 Grondwet. De bevoegdheden van de besturen van de openbare lichamen kunnen onderscheiden worden in autonome bevoegdheden (artikel 124 lid 1 Grondwet) en medebewindsbevoegdheden (artikel 124 lid 2 Grondwet). De autonome bevoegdheid houdt in dat het openbaar lichaam in beginsel vrij staat iedere activiteit te ondernemen die de besturen van het lichaam in het belang van het openbaar lichaam oordelen. Medebewind wil zeggen de medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling. In de hogere regeling zijn dan, al dan niet op hoofdlijnen, regels opgenomen over de medewerking die is gevorderd. Vaak gaat het daarbij om open normen die nader door het openbaar lichaam moeten worden ingevuld en waarbij er soms aanzienlijke beleidsruimte geldt. De Staat kan van oorsprong autonome bevoegdheden aan de ambten van de openbare lichamen onttrekken, door regeling op een 'hoger' niveau. De Staat moet echter te allen tijde artikel 212 WolBES in acht nemen, waarin is vastgelegd dat de Staat de decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen zoveel mogelijk moet bevorderen.

Taakverdeling en juridisch kader klimaatadaptatie

- 6.39 In het kader van klimaatadaptatie zijn met name de taken op het gebied van ruimtelijke ordening, (mariene) waterbeheer, natuurbeheer en natuurbescherming en milieu van belang. Voor een groot deel betreffen dit medebewindstaken.
- 6.40 Zo regelt de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES (**Wgro BES**) dat de eilandsraden een of meer ruimtelijke ontwikkelingsplannen vast moeten stellen waarbij rekening moet worden gehouden met het door de Minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) opgestelde ontwikkelingsprogramma (artikel 7). Het meest recente ontwikkelingsprogramma is het Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland van juli 2024 (**ROCN**). In het ROCN is bijvoorbeeld opgenomen dat een ruimtelijk ontwikkelingsplan voor gevoelige functies een onderbouwing moet bevatten van de wijze waarop het plan rekening houdt met de gevolgen van veranderingen van het klimaat en dat bij ruimtelijke ontwikkeling sprake moet zijn van adequaat waterbeheer (water robuust inrichten van de BES-eilanden in verband met wateroverlast en droogte). Indien de Staat een bezwaar heeft omtrent een of meerdere onderdelen van een door de eilandsraad opgesteld ontwikkelingsplan en dit bezwaar niet (volledig) is overgenomen in het vastgestelde ontwikkelingsplan, heeft de minister de bevoegdheid om een aanwijzing te geven met betrekking tot het betreffende onderdeel of onderdelen van het vastgestelde ontwikkelingsplan (artikel 17). Indien Rijksbelangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kan de minister – na overleg met het bestuurscollege en de eilandsraad en het in kennis stellen van de Tweede Kamer – een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een ontwikkelingsplan vast te stellen

overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat ontwikkelingsplan (artikel 17a).

- 6.41 Voor het beheer en de bescherming van de wateren rondom Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt de Wet maritiem beheer BES (**Wmb BES**). In de Wmb BES zijn regels vastgelegd voor activiteiten in zee of bij de kust, die bijvoorbeeld invloed kunnen hebben op het planten- en dierenleven in zee, het milieu, maritiem erfgoed, de natuur van kust en zeeën en vervuiling van de zee. Rijkswaterstaat Zee en Delta is namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beheerder van de territoriale zee en de exclusieve economische zone.
- 6.42 De Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming de BES-eilanden (**Wgnb BES**) heeft betrekking op natuurbeheer en -bescherming en bedeeft taken toe aan de betrokken minister(s) en aan de openbare lichamen. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (thans: de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) is verplicht om eenmaal per vijf jaar een natuurbeleidsplan vast te stellen voor de openbare lichamen (artikel 2). Dit plan bevat doelstellingen en prioriteiten inzake de natuur en het landschap die in de planperiode moeten worden verwezenlijkt. De openbare lichamen zijn verplicht om eens per vijf jaar een natuurplan op te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met het natuurbeleidsplan en waarmee zij zorg dragen voor de uitvoering van het vastgestelde beleid (artikel 9).
- 6.43 In de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (**Wet VROM BES**) is opgenomen dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat eens in de vijf jaar een milieubeleidsplan opstelt voor de openbare lichamen. Dit plan bevat de hoofdlijnen van het gedurende de planperiode door de openbare lichamen te voeren milieubeleid (artikel 1.4). De eilandsraad stelt, rekening houdend met het milieubeleidsplan, jaarlijks een milieuprogramma vast (artikel 1.5). Onder gevolgen voor het milieu worden eveneens begrepen de gevolgen voor het fysieke milieu gezien vanuit het perspectief van klimaatbeheersing (artikel 1.2, tweede lid, onder a). Daarnaast bevat de Wet VROM BES bijvoorbeeld ook bepalingen over afvalwater. Het bestuurscollege dient op grond van de Wet VROM BES zorg te dragen voor het beheer van afvalwater in gebieden waarin dat doelmatig is (artikel 4.25, eerste lid). Het is aan de eilandsraad om een afvalwaterverordening op te stellen (artikel 4.25, derde lid) met onder meer voorschriften omtrent het lozen van afvalwater in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam (artikel 4.26).
- 6.44 Op grond van de Wgnb BES en de Wet VROM BES heeft de Staat het geïntegreerde NMBP vastgesteld. In het NMBP wordt rekening gehouden met klimaatverandering. Veel van de noodzakelijke maatregelen op het terrein van natuur en milieu kunnen

gezien worden als adaptatiemaatregelen, zoals het herstel van koraal en de aangekondigde waterbeheerplannen.⁴⁶

- 6.45 Het opstellen van een klimaatplan voor adaptatie is een autonome bevoegdheid van de openbare lichamen. Er is geen hogere regeling die de openbare lichamen verplicht om een klimaatadaptatieplan op te stellen. Ook voor de gemeenten en provincies in het Europese deel van Nederland geldt een dergelijke verplichting niet. Het OLB heeft de Staat in 2022 om hulp gevraagd bij het maken van een Klimaatplan voor Bonaire. De Staat biedt deze hulp.⁴⁷
- 6.46 Op het ROCN, het NMBP en het klimaatplan gaat de Staat in hoofdstuk 8 van deze conclusie nader in.

Bekostiging uitvoering van taken

- 6.47 De financiële verhoudingen tussen de Staat en de BES-eilanden zijn vastgelegd in de WolBES, de FinBES en de in 2010 bestuurlijk overeengekomen taakverdeling tussen de Staat en de openbare lichamen. Kosten voor medebewindstaken die aan de BES-eilanden worden opgelegd, dienen vergoed te worden (artikel 136, derde lid, WolBES).
- 6.48 Er zijn twee financiële stromen te onderscheiden die relevant zijn voor de financiële verhoudingen tussen de Staat en de openbare lichamen en voor de taken die de openbare lichamen uitvoeren: 1) de vrije uitkering vanuit het BES-fonds en 2) bijzondere uitkeringen verstrekt door ministers.
- 6.49 De vrije uitkering is in 2010 vastgesteld op basis van de overeengekomen taakverdeling tussen de openbare lichamen en de Staat en de eilandelijke jaarrekeningen. De vrije uitkering is grofweg vergelijkbaar met de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten in het Europese deel van Nederland. De openbare lichamen hebben vrijheid bij de besteding van de vrije uitkering. De vrije uitkering komt ten goede aan de algemene middelen voor de uitvoering van de eilandelijke taken. De openbare lichamen bepalen zelf welke taken en activiteiten zij bekostigen uit de algemene middelen.
- 6.50 Bijzondere uitkeringen zijn eenmalige of tijdelijke bijdragen aan de BES-eilanden waarvan de verantwoordelijke minister vooraf het doel en de omvang heeft bepaald. De bijzondere uitkeringen zijn vergelijkbaar met specifieke uitkeringen die ministers verstrekken aan gemeenten in het Europese deel van Nederland. In de periode 2011 tot en met 2019 hebben de verantwoordelijke ministers in totaal 146 bijzondere

⁴⁶ Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 22 augustus 2023 (Voortgang Natuur en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030) (*Kamerstukken II* 2022/23, 33 576, nr. 355).

⁴⁷ De Staat gaat hier nader op in achter randnrs. 8.122 -8.127 van deze conclusie.

uitkeringen aan Bonaire verstrekt ter waarde van \$ 74,2 mln. Bijzondere uitkeringen hebben veelal betrekking op taken en voorzieningen waarvoor de openbare lichamen verantwoordelijk zijn.⁴⁸

- 6.51 In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft adviesbureau IdeeVersa een onderzoek uitgevoerd naar de eilandelijke taken en middelen van de BES-eilanden. Het onderzoek van IdeeVersa maakt de taken van de BES-eilanden en de daarmee verbonden kosten inzichtelijk. Zo is klimaatadaptatie (zoals het opstellen van een klimaatplan) een eilandelijke taak. Op basis van het onderzoek van IdeeVersa, dat eind september 2023 is gepubliceerd, zou de vrije uitkering van Bonaire aanzienlijk moeten worden verhoogd.⁴⁹ De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd om te reflecteren op het onderzoek van IdeeVersa. Dat advies is eind februari 2024 beschikbaar gekomen. De Raad adviseert met een ondersteuningsstructuur te komen die de openbare lichamen in staat stelt hun kennis, kunde en capaciteit duurzaam te versterken en ook om de vrije uitkering structureel te verhogen.⁵⁰ Dat zou de openbare lichamen in staat moeten stellen om hun taken adequaat, structureel en zo zelfstandig mogelijk uit te kunnen voeren, aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 6.52 Naar aanleiding van het onderzoek van IdeeVersa heeft de Staat onder andere besloten om met ingang van 2024 € 8,6 mln. structureel toe te voegen aan de vrije uitkering voor de BES-eilanden. Hiervan is € 5,8 mln. bestemd voor Bonaire. Naast deze toevoeging aan de vrije uitkering wordt de BBP-systematiek⁵¹, die met ingang van 2024 wordt ingevoerd voor Europees Nederlandse gemeenten, ook van kracht op het BES-fonds. Op basis van het beeld bij de Voorjaarsnota 2024 loopt de indexatie op basis van de BBP-systematiek voor de BES-eilanden cumulatief op van € 4,52 mln. in 2024 tot € 12,27 mln. in 2027.⁵² Daarbovenop zijn er in de afgelopen periode door diverse ministeries aan de vrije uitkering van de openbare lichamen middelen toegevoegd voor de uitvoering van eilandelijke taken. In 2022 gaat het incidenteel om \$ 16,7 mln. en in 2023 om \$ 31,9 mln. Deze middelen werden in het verleden vaak in de vorm van een bijzondere uitkering verstrekt. Door middelen toe te voegen aan de vrije uitkering, heeft de Staat een belangrijke impuls gegeven aan de zelfstandige uitvoering van taken door de BES-eilanden. De verhoging van de vrije

⁴⁸ Zie het rapport 'Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland' van de Algemene Rekenkamer, 23 juni 2021, te raadplegen via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/23/bijzondere-uitkeringen-aan-caribisch-nederland>.

⁴⁹ Zie Eindrapport Ideeversa 2023, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023-24, 36 410 IV, nr. 8.

⁵⁰ Zie het 'Advies onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland', Raad voor het Openbaar Bestuur, 21 februari 2024, te raadplegen via: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2024/02/22/briefadvies-onderzoek-eilandelijke-taken-en-middelen-caribisch-nederland>.

⁵¹ BBP staat voor Bruto Binnenlands Product en is een indicator voor de economische groei.

⁵² Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 april 2024 (Wijziging van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2024 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)) (*Kamerstukken II* 2022/2023, 36 550 IV, nr. 3).

uitkering heeft mede een positief effect op het versterken van de uitvoeringskracht op de BES-eilanden.⁵³

- 6.53 Op 28 mei 2024 hebben Bonaire en de Staat het Bestuursakkoord Bonaire 2024 – 2027 (**Bestuursakkoord**) ondertekend. Voor het akkoord heeft het bestuurscollege van Bonaire drie prioritaire thema's aangewezen, namelijk:
- 1) Een rechtvaardige samenleving;
 - 2) Een integrale aanpak duurzame ontwikkeling;
 - 3) Een krachtig bestuur en participatieve democratie.
- 6.54 Om uitvoering aan het Bestuursakkoord te geven zijn er afspraken gemaakt over financiën en uitvoeringscapaciteit. Een van de uitgangspunten is het versterken van de uitvoeringskracht van Bonaire.⁵⁴

7 De gevolgen van klimaatverandering op Bonaire

Inleiding

- 7.1 Als gevolg van de opwarming van de aarde stijgt de zeespiegel en nemen de frequentie en intensiteit van hittegolven, extreme neerslag en droogte wereldwijd toe. Dit zal de komende jaren, ondanks de mitigerende maatregelen die de Staat, de Europese Unie en andere landen nemen, naar verwachting verder toenemen. Ook Bonaire ondervindt gevolgen van klimaatverandering. Zo stijgt de zeespiegel rondom Bonaire, stijgt de temperatuur, is er meer kans op langere droge periodes en zal – ondanks de onzekerheid over de verandering in het aantal tropische stormen en orkanen – het aandeel zware tropische stormen en orkanen dat langs of over Bonaire trekt waarschijnlijk toenemen. Daarnaast heeft klimaatverandering impact op de natuurlijke omgeving en sociaaleconomische gevolgen, bijvoorbeeld in de vorm van ecologische verstoringen of veranderde patronen van ziektedragers. In dit hoofdstuk geeft de Staat inzicht in de actuele informatie omtrent de huidige en mogelijke toekomstige veranderingen in het klimaat en de mogelijke gevolgen hiervan voor Bonaire.

Zeespiegelstijging en overstromingen

Zeespiegelstijging

- 7.2 Door klimaatverandering stijgt de zeespiegel rondom Bonaire. De belangrijkste oorzaken van zeespiegelstijging zijn thermische uitzetting, het smelten van gletsjers over de hele wereld en tevens het smelten van de twee grote ijskappen (Groenland

⁵³ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 maart 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 IV, nr. 52).

⁵⁴ Zie het Bestuursakkoord Bonaire en Rijk 2024-2027, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/b3131386-2ef6-4c64-921d-625c5436dfbb/file>.

en Antarctica).⁵⁵ De snelheid waarmee de zeespiegel de komende decennia stijgt, is niet met volledige zekerheid te voorzien. Zeespiegelprojecties voor de 21^e eeuw zijn namelijk afhankelijk van meerdere factoren. Die betreffen de hoeveelheid broeikasgassen die zullen worden uitgestoten, maar ook de snelheid waarmee de ijskappen zullen smelten in een opwarmend klimaat en de manier waarop veranderingen in de oceaancirculatie zullen plaatsvinden.⁵⁶ Vanwege onzekerheden omtrent deze factoren kan niet met zekerheid worden gesteld hoe de zeespiegel rondom Bonaire zich zal ontwikkelen. Daarom worden meerdere scenario's onderzocht, die gezamenlijk een bandbreedte aan mogelijke en realistisch te verwachten zeespiegelstijging weergeven.

- 7.3 Wanneer bijvoorbeeld wordt gekeken naar de *mondiale* toekomstige zeespiegelstijging ten opzichte van de referentieperiode van 1986-2005, wordt duidelijk dat de onzekerheidsmarge loopt van 30 centimeter zeespiegelstijging in 2100 tot 120 centimeter zeespiegelstijging in 2100. De uitkomst van 30 centimeter zeespiegelstijging (ondergrens) hoort bij het lage uitstootscenario⁵⁷ waarin de uitstoot van broeikasgassen wordt verminderd zoals beoogd met de Overeenkomst van Parijs en het klimaat en de zeespiegel minder gevoelig zijn voor de uitstoot van broeikasgassen dan de huidige modellen gemiddeld verwachten. De uitkomst van 120 centimeter zeespiegelstijging (bovengrens) behoort daarentegen tot het hoge uitstootscenario⁵⁸ waarin de uitstoot van broeikasgassen snel blijft toenemen en het klimaat en de zeespiegel gevoeliger zijn voor de uitstoot van deze gassen dan huidige modellen verwachten.⁵⁹
- 7.4 Het KNMI heeft in maart 2022 een rapport uitgebracht over de zeespiegel(stijging) rondom de BES-eilanden.⁶⁰ Uit het rapport volgt dat de gemiddelde zeespiegelstijging rondom de BES-eilanden gedurende de periode 1993 tot 2019 vergelijkbaar is met de gemiddelde mondiale zeewaterspiegelstijging over de laatste drie decennia, die 3,4 mm/jaar (± 0.4)⁶¹ is. De gemiddelde zeespiegelstijging rondom Bonaire was in die periode namelijk 3,3 mm/jaar (± 0.4) en rondom Sint Eustatius en Saba 2,9 mm/jaar (± 0.5).⁶²

⁵⁵ D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands*, (Technisch rapport KNMI TR-397), De Bilt: KNMI 2022, p. 2, te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeespiegelstijging-bij-caribisch-nederland>.

⁵⁶ Idem p. 5; Klimaateffectatlas BES, 'Toekomstige kustlijnen', te raadplegen via: <https://bes.climateimpactatlas.com/nl/toekomstige-kustlijnen>.

⁵⁷ Achter randnr. 7.6 van deze conclusie wordt dit scenario nader toegelicht.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands*, (Technisch rapport KNMI TR-397), De Bilt: KNMI 2022, p. 7.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Hiermee wordt bedoeld dat een afwijking van 0.4 mm boven of onder de beste berekening van de zeespiegelstijging mogelijk is.

⁶² D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands*, (Technisch rapport KNMI TR-397), De Bilt: KNMI 2022, p. 7; KNMI, 'Zeespiegel stijgt bij Caribisch Nederland net wat sneller', 11 mei 2022, te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeespiegelstijging-bij-caribisch-nederland>.

- 7.5 In het rapport van maart 2022 heeft het KNMI daarnaast in kaart gebracht wat onder verschillende uitstootscenario's de toekomstige zeespiegelstijging rondom de BES-eilanden zal zijn in vergelijking met de te verwachten gemiddelde mondiale zeespiegelstijging.⁶³ Op basis van onderzoek acht het KNMI het aannemelijk dat de zeespiegel rondom de BES-eilanden in de toekomst iets sneller zal stijgen dan het mondiale gemiddelde. Toekomstprojecties laten zien dat dit in 2100 een verschil van enkele centimeters betreft.⁶⁴
- 7.6 De KNMI'23-klimaatscenario's⁶⁵ en het rapport 'An Assessment of the Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire' van het IVM Institute for Environmental Studies van 2022 (**IVM-rapport**) (**prod. G. 25a**) hebben de verwachte toekomstige zeespiegelstijging rondom Bonaire in kaart gebracht. Dat is gedaan aan de hand van door het IPCC ontwikkelde scenario's. Het gaat om de navolgende 'Shared Socio-economic Pathways-scenario's' (**SSP's**):
- SSP1-2.6 (*het lage uitstootscenario*): betreft het scenario waarin het mitigatiepad zoals beschreven in de Overeenkomst van Parijs wordt gevolgd en een drastische vermindering van mondiale CO₂-uitstoot wordt gerealiseerd. Er is in dit scenario 50% waarschijnlijkheid op een opwarming van 1.6 °C in 2100 ten opzichte van 1850-1900;
 - SSP2-4.5 (*het matige uitstootscenario*): betreft het scenario waarin de mondiale CO₂-uitstoot in 2050 zijn piek bereikt, alvorens gestaag te dalen. Er is in dit scenario 50% waarschijnlijkheid op een opwarming van 2.7 °C in 2100 ten opzichte van 1850-1900;
 - SSP5-8.5 (*het hoge uitstootscenario*): betreft het scenario waarin geen mitigatiemaatregelen worden getroffen en de mondiale CO₂-uitstoot in 2050 ruwweg verdubbelt. Er is in dit scenario 50% waarschijnlijkheid op een opwarming van 4.2 °C in 2100 ten opzichte van 1850-1900.⁶⁶

⁶³ Daarbij is uitgegaan van de uitstootscenario's van het Special Report on the Ocean and Cryosphere van het IPCC (de 'Representative Concentration Pathways') en de uitstootscenario's van het zesde IPCC Assessment Report (de 'Shared Socio-economic Pathways'). De RCP's werden gebruikt in het Vijfde Assessment Rapport van het IPCC. Aangezien de sociaaleconomische kenmerken die werden gebruikt om RCP's te definiëren niet waren gestandaardiseerd, waardoor maatschappelijke ontwikkelingen zoals overheidsbeleid moeilijk te koppelen waren aan klimaatdoelstellingen, zijn later de SSP's ontwikkeld en gebruikt in de AR6-projecties.

⁶⁴ D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands*, (Technisch rapport KNMI TR-397), De Bilt: KNMI 2022, p. 1, 7; KNMI, 'Zeespiegel stijgt bij Caribisch Nederland net wat sneller', 11 mei 2022, te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeespiegelstijging-bij-caribisch-nederland>

⁶⁵ R. van Dorland e.a., *KNMI National Climate Scenario's 2023 for the Netherlands* (Wetenschappelijk rapport KNMI WR-23-02), De Bilt: KNMI 2023, p. 298-300, te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/system/data_center_publications/files/000/071/902/original/KNMI23_climate_scenario_scientific_report_WR23-02.pdf. De projecties zijn gebaseerd op hoofdstuk 9 van AR6 van het IPCC.

⁶⁶ IVM-Rapport, p. 16 (**prod. G. 25a**) en het rapport 'The Impacts of Climate Change on Bonaire' van het IVM Institute for Environmental Studies van 2022, p. 25 (**IVM-rapport**) (**prod. G. 24**); KNMI, 'KNMI'23-klimaatscenario's voor gebruikers', 9 oktober 2023, te raadplegen via: <https://knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s-voor-gebruikers/>; Zie ook IPCC, *Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers* (Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), p. 18-19 (tabel SPM.2), te raadplegen via: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf.

- 7.7 Deze SSP's geven mogelijke ontwikkelingen van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen, gebaseerd op uiteenlopende sociaaleconomische, technologische en demografische ontwikkelingen in de toekomst. Er worden door het IPCC expliciet geen waarschijnlijkheden toegekend aan individuele scenario's.
- 7.8 SSP5-8.5 is het worstcasescenario, waarbij er geen maatregelen worden genomen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de uitstoot zelfs verder toeneemt. De Staat merkt op dat het hoge uitstootscenario (SSP5-8.5) ter discussie staat. Zo stellen Hausfather & Peters dat SSP5-8.5 niet realistisch is, ook niet indien de huidige mitigatiemaatregelen niet worden doorgezet.⁶⁷ Ondanks de geringe waarschijnlijkheid van het SSP5-8.5 scenario, gebruikt het KNMI ook dit worstcasescenario bij het opstellen van de KNMI-klimaatscenario's.⁶⁸
- 7.9 De bandbreedte van mogelijke zeespiegelstijging voor Bonaire op basis van de SSP's, volgend uit de KNMI'23-klimaatscenario's (2023) en het IVM-rapport, wordt in onderstaande tabel schematisch weergegeven (in centimeters):

	KNMI (mediaan, 5 ^{de} en 95 ^{ste} percentiel)		IVM (gemiddelde)	
Zeespiegelstijging in cm	2050	2100	2050	2100
Lage uitstoot (SSP1-2.6)	23 (14 – 34)	48 (31 – 78)	24	51
Matige uitstoot (SSP2-4.5)	24 (16 – 36)	59 (39 – 98)	-	-
Hoge uitstoot (SSP5-8.5)	25 (16 – 37)	81 (55 – 127)	27	85

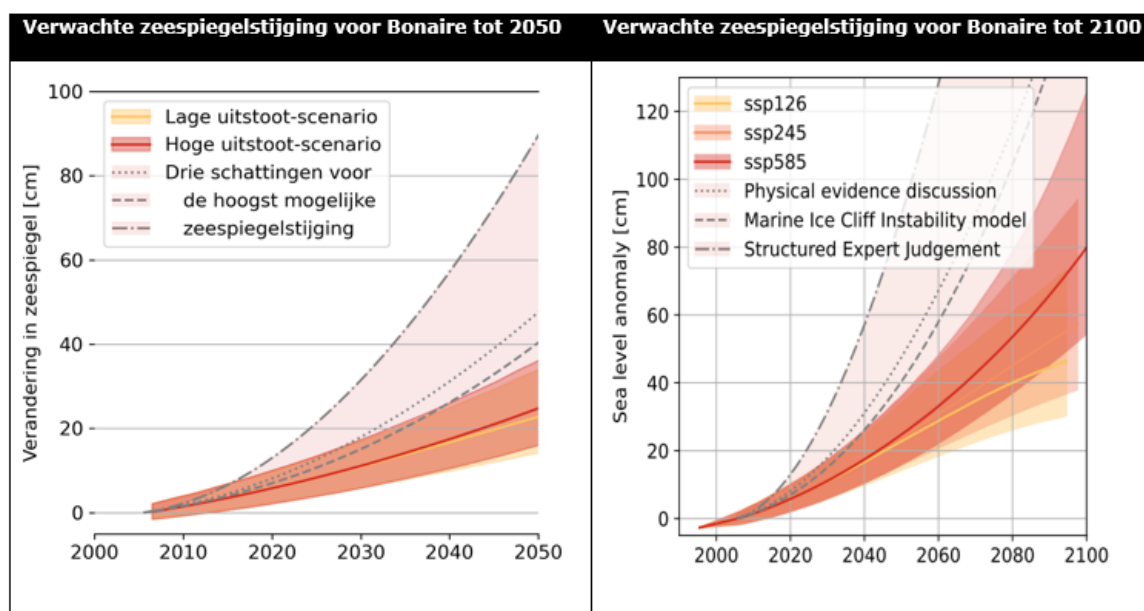
NB. Dit betreft de geschatte zeespiegelstijging ten opzichte van de periode 1991-2020 (KNMI) en 1995-2014 (IVM).

- 7.10 Het KNMI heeft de verwachte zeespiegelstijging tot en met de jaren 2050 en 2100 voor Bonaire ook inzichtelijk gemaakt middels onderstaande grafieken.⁶⁹

⁶⁷ Z. Hausfather en G.P. Peters, 'Emissions—the 'business as usual' story is misleading', *Nature* vol. 577, 30 January 2020, p. 618-620, te raadplegen via: <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-020-00177-3/d41586-020-00177-3.pdf>.

⁶⁸ In het KNMI bericht 'Ook de hoogste en laagste scenario's voor de uitstoot van broeikasgassen doen er toe' van 27 oktober 2021 licht KNMI de redenen toe om ook het hoogste scenario te gebruiken. Dit bericht is te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/ook-de-hoogste-en-laagste-scenario-s-voor-de-uitstoot-van-broeikasgassen-doen-er-toe>.

⁶⁹ R. van Dorland e.a., *KNMI National Climate Scenario's 2023 for the Netherlands* (Wetenschappelijk rapport KNMI WR-23-02), De Bilt: KNMI 2023, p. 300.



Ter zake van de in de bovenstaande figuren opgenomen grijze lijnen merkt de Staat met nadruk op dat deze weergeven wat de verwachte zeespiegelstijging is uitgaande van 'low likelihood high impact'-scenario's (LLHI-scenario's).

- 7.11 Greenpeace stelt achter randnr. 11.10 van de dagvaarding dat de bovengrens van de zeespiegelstijging volgens de KNMI'23 klimaatscenario's kan oplopen tot 3,4 meter als minder goed voorspelbare gebeurtenissen, zoals het instabiel worden van de Antarctische ijskap, zich vóór 2100 voordoen. Daarnaast stelt Greenpeace dat uit recent onderzoek volgt dat de kans dat dit zal plaatsvinden sterk is vergroot en dat ook bij optimistischere klimaatscenario's het smelten van (een deel van) de Antarctische ijskap niet meer te voorkomen is.
- 7.12 Hoewel het juist is dat 3,4 meter volgens de KNMI'23 klimaatscenario's de hoogst mogelijke zeespiegelstijging in 2100 is, benadrukt de Staat dat dit een *low likelihood high impact*-scenario (**LLHI-scenario**) betreft. Dit scenario is veel minder waarschijnlijk dan de SSP's.⁷⁰ Waar SSP's de verwachte zeespiegelstijging voor een laag, gemiddeld of hoog uitstootscenario geven, geeft het LLHI-scenario enkel een schatting van de hoogst mogelijke zeespiegelstijging. De waarschijnlijkheid van een LLHI-scenario is niet kwantitatief te duiden, aangezien het om een zogenoemd 'storyline scenario' gaat waarin geschetst wordt welke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden op basis van bepaalde aannames.

⁷⁰ M. Morlighem et al., 'The West Antarctic Ice Sheet may not be vulnerable to marine ice cliff instability during the 21st century', *Science Advances* (10) 2024, afl. 34, te raadplegen via: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.ado7794>.

- 7.13 Daarnaast acht de Staat het van belang het door Greenpeace aangehaalde rapport omtrent het smelten van (een deel van) de Antarctische ijskap⁷¹ te duiden. In dat rapport worden de huidige zeewatertemperaturen gekoppeld aan een smeltmodel voor de drijvende ijsplaten bij de West-Antarctische ijskap. In het rapport wordt geconcludeerd dat oceaanoopwarming en het smelten van de drijvende ijsplaten rondom Antarctica kunnen toenemen, ook in lage uitstootscenario's. Hierdoor kunnen achterliggende gletsjers versneld in zee stromen en zodoende tot een verhoogde zeespiegel leiden. Het aangehaalde onderzoek bevat echter geen doorrekening van de gevolgen van smelting van de ijskap, waardoor uit het onderzoek niet blijkt hoeveel de ijskap zal smelten en hoe snel het smelten van de ijskap zal plaatsvinden en daarmee hoeveel en hoe snel de zeespiegel hierdoor zou kunnen stijgen. Het KNMI heeft in reactie op dit onderzoek dan ook aangegeven dat het onwaarschijnlijk is dat vanwege deze resultaten de hoogste KNMI-klimaatscenario's voor zeespiegelstijging naar boven bijgesteld zouden moeten worden, maar geeft wel aan dat de lage zeespiegelscenario's door dit onderzoek onwaarschijnlijker worden.⁷²
- 7.14 Uit de onderzoeken van het KNMI en IVM kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Allereerst bestaat er onzekerheid over de mate van zeespiegelstijging. Ten tweede vertoont de verwachte zeespiegelstijging tot 2050 weinig onderling verschil per uitstootscenario; in 2050 is het verschil tussen het lage en het hoge uitstoot scenario – op basis van voornoemde rapporten – maximaal 3 centimeter verwachte zeespiegelstijging. Ten derde is de verwachte zeespiegelstijging tot 2050 relatief beperkt ten opzichte van 2100.

Overstromingen door zeespiegelstijging

- 7.15 Het effect van de verwachte zeespiegelstijging hangt samen met de hoogteligging van Bonaire. Bonaire is relatief vlak. Het hoogste punt op Bonaire – bergtop de Brandaris – is gelegen in het noorden en heeft een hoogte van 241 meter. Het dunbevolkte zuiden van Bonaire – waar de saliñas⁷³ oftewel de reeds onder water staande zoutpannen zich bevinden – ligt veelal lager dan 10 meter boven zeeniveau, evenals Lac Bay (een lagune in het zuidoosten van Bonaire) en Klein Bonaire (een onbewoond koraaleiland ten westen van Bonaire):⁷⁴

⁷¹ Naughten, K.A., Holland, P.R. & De Rydt, J., 'Unavoidable future increase in West Antarctic ice-shelf melting over the twenty-first century', (13) *Nature Climate Change* 2023, p. 1222.

⁷² KNMI, 'Valt de West-Antarctische IJskap nog te redden?', 2 november 2023, te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/valt-de-west-antarctische-ijskap-nog-te-redden>.

⁷³ Dit betreft een zoutmeer of zoutpoel waar wel water in kan stromen, maar waar geen water uit kan.

⁷⁴ IVM-rapport, p. 6 (**prod. G. 25a**).

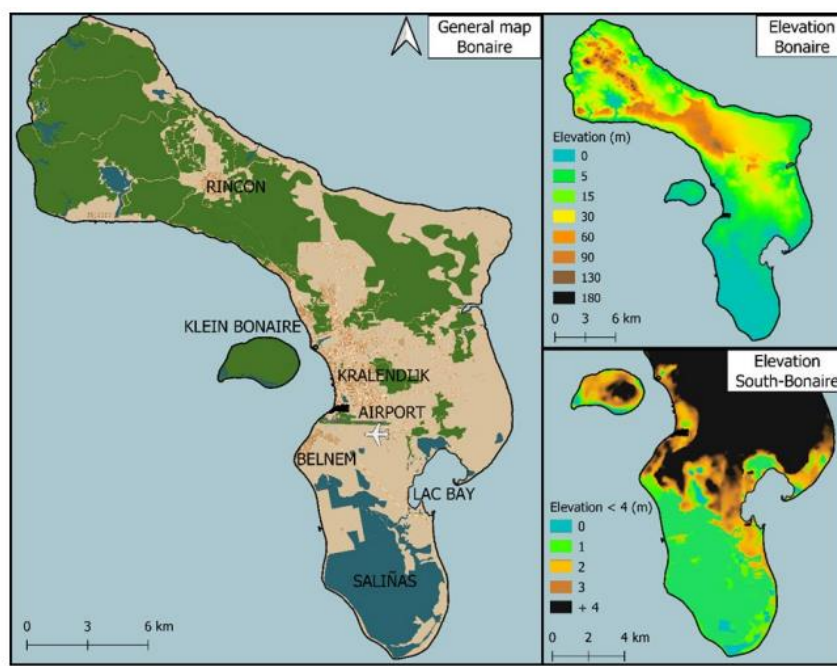


Figure 1 a) General map of Bonaire including low-lying areas vulnerable to coastal flooding; b) Elevation map of Bonaire; c) Elevation of south-Bonaire with focus on elevation < 4m

- 7.16 In het IVM-rapport, welk rapport tevens is gebruikt voor de Klimateffectatlas BES (zie randnrs. 8.115-8.117), is inzichtelijk gemaakt waar in Bonaire het stijgende zeewaterpeil zou kunnen leiden tot overstroomde gebieden.⁷⁵ De inundatiekaarten voor overstrooming door toekomstige zeespiegelstijging die het IVM in zijn rapport heeft opgenomen en hieronder zijn weergegeven, zijn gebaseerd op de SSP's. Voor de doorvertaling van de SSP's naar projecties van zeespiegelstijging rondom Bonaire heeft het IVM gebruik gemaakt van de 'Sea Level Projection Tool' van NASA ('National Aeronautics and Space Administration'). Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde zeespiegelstijging per uitstootscenario en zijn onzekerheidsmarges niet meegerekend.⁷⁶ Het IVM heeft geen gebruik gemaakt van de KNMI'23 Klimaatscenario's, aangezien deze ten tijde van het opstellen van het IVM-rapport nog niet gereed waren.
- 7.17 In het IVM-rapport wordt gesteld dat indien *geen* adaptatiemaatregelen zouden worden getroffen, kustoverstromingen ten gevolge van de verwachte gemiddelde zeespiegelstijging zich in 2050 voornamelijk zullen voordoen in het zuidelijke deel van Bonaire. De saliñas in het zuidwestelijke deel van het eiland en het mangrovebos in het zuidoostelijke deel van het eiland (Lac Bay of Lac Baai) zullen naar verwachting in 2050 verder onder water komen te liggen.⁷⁷ Uit het IVM-rapport volgt overigens

⁷⁵ Idem; Klimateffectatlas BES, 'Toekomstige kustlijnen', te raadplegen via: <https://bes.climateimpactatlas.com/nl/toekomstige-kustlijnen>.

⁷⁶ IVM-rapport, p. 16 (prod. G. 25a).

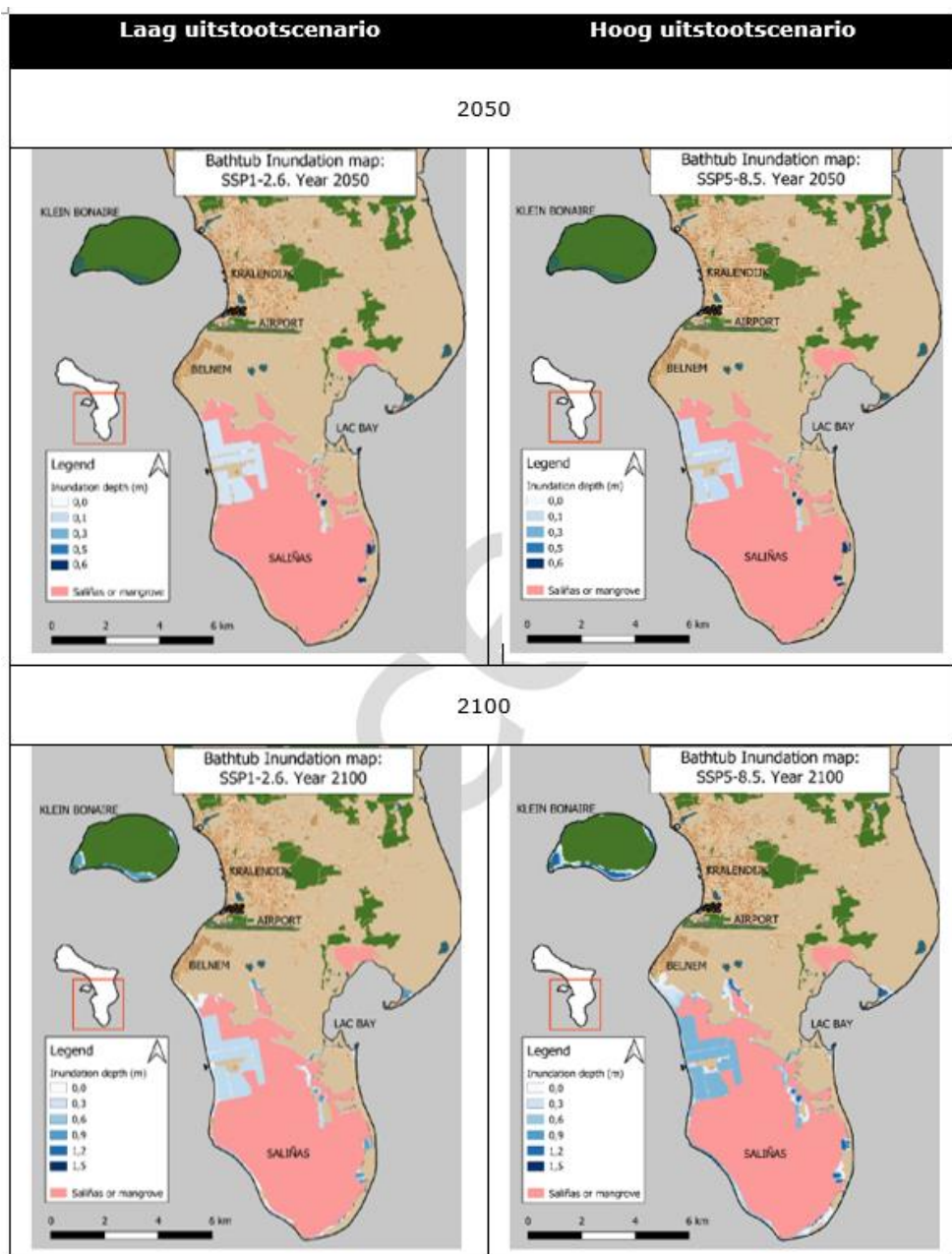
⁷⁷ Klimateffectatlas BES, 'Toekomstige kustlijnen', te raadplegen via: <https://bes.climateimpactatlas.com/nl/toekomstige-kustlijnen>.

dat de salinas en de mangrovebossen van Lac Bay momenteel ook onder water staan.⁷⁸ Voor het jaar 2100 is de verwachting in het IVM-rapport dat de Bonairiaanse kustlijn verder noordwaarts zal schuiven. Ook zullen naar verwachting kleine delen van de zuidelijke en westelijke kustlijn van Klein Bonaire landinwaarts verschuiven.⁷⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat gedeelten van het zuiden en het westen van Klein Bonaire momenteel al permanent onder water staan; het Zuidelijk Meer en het Oostelijk Meer zijn hier gelegen.⁸⁰ Deze verwachte lage en hoge uitstootscenario's voor zowel 2050 als 2100 zijn in beeld gebracht op de onder deze alinea opgenomen afbeelding. De Staat merkt op dat deze verwachtingen zijn gebaseerd op de situatie dat *geen* adaptatiemaatregelen worden getroffen. Deze verwachting is niet reëel aangezien er – zoals valt te lezen in hoofdstuk 8 – wel degelijk maatregelen zijn en worden genomen.

⁷⁸ IVM-rapport, p. 26-27 (**prod. G. 25a**).

⁷⁹ Klimateffectatlas BES, 'Toekomstige kustlijnen', te raadplegen via:
<https://bes.climateimpactatlas.com/nl/toekomstige-kustlijnen>.

⁸⁰ IVM-rapport, p. 26-27 (**prod. G. 25a**).



Bron: IVM-rapport, p. 47-48.

NB. Volledigheidshalve merkt de Staat op dat het IVM de inundatiekaarten heeft afgeleid met een statistisch model (badkuipmethode) waarin de projecties voor zeespiegelstijging worden vergeleken met het FABDEM hoogtemodel. Dit hoogtemodel is grof in resolutie en de verticale nauwkeurigheid is relatief laag. Deze opmerking geldt voor alle navolgende IVM-kaarten die de Staat zal weergeven.

- 7.18 In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft HKV op basis van de inundatiekaarten uit het IVM-rapport en de KNMI'23 Klimaatscenario's risicoprofielen voor overstromingen op de BES-eilanden gemaakt (**HKV-rapport 2024**) (**prod. St. 1**). In het HKV-rapport 2024 is een analyse gemaakt van de

effecten van klimaatverandering aan de hand van de mediaan van het hoge uitstootscenario van de KNMI'23 klimaatscenario's (SSP5-8.5), zodat er een beeld is van de bovengrens van de klimaatscenario's. Voor de inschatting van de kans (waarschijnlijkheid) is HKV aangesloten bij de methodiek van de Nationale Risicobeoordeling (**NRB**). Deze klassen voor het inschatten van de waarschijnlijkheid van een overstroming zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 7: Klasse voor het inschatten van de waarschijnlijkheid van een overstroming.

Kans klasse	Kans per jaar
zeer onwaarschijnlijk	< 1/2000
onwaarschijnlijk	1/200 – 1/2000
mogelijk	1/20 – 1/200
waarschijnlijk	1/2 – 1/20
zeer waarschijnlijk	1/1 – 1/2

- 7.19 Voor de beoordeling van de impact heeft HKV een vereenvoudigde indeling in impactcriteria toegepast ten opzichte van de NRB-methode. Voor het inschatten van de impact van een overstroming heeft HKV gekeken naar overstroomd oppervlak (exclusief zoutpannen en bestaande waterlichamen⁸¹), waarbij beperkt rekening is gehouden met de (gebruiks)functies van het betreffende areaal.

Tabel 6: Klasse voor het inschatten van de impact van een overstroming op basis van het overstroomde landoppervlak (exclusief zoutpannen en waterlichamen).

Impactklasse	Beschrijving
beperkt gevolg	< 5% wordt getroffen
aanzienlijk gevolg	5-10% wordt getroffen
ernstig gevolg	10 -25% wordt getroffen
zeer ernstig gevolg	25- 50% wordt getroffen
catastrofaal gevolg	> 50% wordt getroffen

- 7.20 Voor het bepalen van het overstroomd areaal is gebruik gemaakt van overstromingssimulaties en (grove) hoogtekaarten.⁸²
- 7.21 Met betrekking tot overstromingen vanuit zee door toekomstige zeespiegelstijging bij het hoge uitstootscenario concludeert HKV dat als wordt gekeken naar 2050 de overstroming door zeespiegelstijging in de kans klasse 'zeer waarschijnlijk' valt en in de impactklasse 'beperkt'. Als wordt gekeken naar 2100 valt een overstroming door zeespiegelstijging nog altijd in de kans klasse 'zeer waarschijnlijk', maar valt deze in de impactklasse 'aanzienlijk'.⁸³ HKV concludeert dat de overstroming uit zee door zeespiegelstijging (zichtjaar 2050 en 2100) kan leiden tot het overstromen van het zuidelijke deel van Bonaire (de zoutpannen) en een aantal objecten (zoals de slavenhuisjes en een aantal gebouwen) direct langs de kust. De overstroming uit zee

⁸¹ Omdat de zoutpannen en bestaande waterlichamen in het huidige klimaat al onder water staan.

⁸² HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 23-24.

⁸³ Idem, p. 23-24.

door zeespiegelstijging heeft zowel in het zichtjaar 2050 als in het zichtjaar 2100 en zowel bij het lage als het hoge uitstootscenario naar verwachting geen impact op cruciale objecten (bijv. het vliegveld) of grote bebouwde gebieden op Bonaire.⁸⁴

Overstromingen door tropische stormen, orkanen en andere extreme weersomstandigheden

- 7.22 Naast overstromingen ten gevolge van de zeespiegelstijging, neemt door klimaatverandering ook het risico op overstromingen door zwaardere stormen en extreme neerslag toe, wat een bedreiging kan vormen voor bewoners, gebouwen, andere eigendommen en het milieu.
- 7.23 Het OLB heeft in 2013, onder begeleiding van Veiligheidsregio Haaglanden, een risicoprofiel van Bonaire opgesteld (**prod. St. 2**).⁸⁵ In het risicoprofiel van Bonaire zijn overstromingen en extreme weersomstandigheden als mogelijk risico opgenomen. In de risico-inventarisatie wordt benadrukt dat overstromingen door overvloedige regenval, een tsunami – waarbij wordt opgemerkt dat Bonaire in de afgelopen 500 jaar niet door een tsunami is getroffen – of tropische stormen een grote impact op het eiland kunnen hebben. Zo kunnen wegen mogelijk ontoegankelijk worden voor bewoners en hulpdiensten. Ook kunnen huizen, horeca en hotels aan de kust schade oplopen.⁸⁶
- 7.24 Om de tot dan toe beschikbare kennis te inventariseren en te reflecteren op de risicoprofielen uit 2013 is de waterveiligheidssituatie op de BES-eilanden in 2016 – op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – onderzocht door HKV. In de door HKV uitgevoerde quickscan 'waterveiligheidssituatie Caribisch Nederland' uit 2016 (**Quickscan 2016**)⁸⁷ is gekeken naar de kansen en de gevolgen van overstromingen vanuit zee (door een verhoogde zeewaterstand als gevolg van een storm, orkaan of tsunami) en overstromingen als gevolg van extreme neerslag (door tropische stormen of orkanen) in het huidige klimaat.
- 7.25 De Quickscan 2016 is in het HKV-rapport 2024 geactualiseerd op basis van nieuwe kennis en modellen, waaronder de verwachte effecten van klimaatverandering bij verschillende uitstootscenario's.⁸⁸ Met betrekking tot een eventuele overstroming vanuit zee, ten gevolge van een orkaan of een tropische storm⁸⁹, wordt in het HKV-

⁸⁴ Idem, samenvatting.

⁸⁵ Dit risicoprofiel had als doel om bestuurders in de gelegenheid te stellen om in de daaropvolgende jaren keuzes te maken voor het beleid op Bonaire. De benodigde kennis voor het risicoprofiel werd door het OLB zelf ingebracht. Zie: HKV, *Quickscan waterveiligheid Caribisch Nederland. Overstromingsrisico's als gevolg van orkanen, tsunami's, en neerslag op Saba, St. Eustatius en Bonaire*, 2016, p. 2, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-1466267f-e3cc-4bb0-b25a-278e88d176c1/pdf>.

⁸⁶ **Prod. St. 2** (Openbaar Lichaam Bonaire, 'Risicoprofiel Bonaire') p. 8.

⁸⁷ Met een quickscan wordt bedoeld dat beschikbare kennis via een bronnenonderzoek (wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten) en via interviews met experts is verzameld.

⁸⁸ HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 23-24.

⁸⁹ De overstroming door een storm of orkaan is een combinatie van zeespiegelstijging, een stormvloed, windopzet en neerslag, zie: HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 25.

rapport 2024 gesteld dat het effect van deze gebeurtenis als 'ernstig' wordt ingeschat voor zowel het huidige klimaat als voor het zichtjaar 2050 bij een hoog uitstootscenario. Het effect van overstromingen bij orkanen en tropische stormen wordt door HKV voor het zichtjaar 2100 bij een hoog uitstootscenario als 'zeer ernstig' ingeschat.⁹⁰

Hierbij merkt de Staat op dat de kans op orkanen op Bonaire volgens het KNMI mogelijk toeneemt. Hoewel orkanen in de periode 1981-2020 twee keer minder voorkwamen rondom de benedenwindse eilanden (waartoe Bonaire behoort) dan de bovenwindse eilanden (Saba, Sint Eustatius),⁹¹ verschuift de kans op een categorie 5 orkaan binnen 250 kilometer van Bonaire van eens per 78 jaar in de periode van 1980-2017 naar eens per 59-110 jaar voor de periode 2015-2050.⁹²

- 7.26 Overstromingen ten gevolge van een tsunami met een herhalingstijd van eens in de 1000 jaar vallen in de kans klasse 'onwaarschijnlijk' en in de impactklasse 'catastrofaal'. Dit laatste is niet alleen vanwege het geïnundeerde oppervlak (21%), maar mede vanwege het grote economische en slachtofferrisico.⁹³ Tsunami's hebben overigens geen relatie met klimaatverandering of menselijk handelen, maar worden veroorzaakt door een vulkaanuitbarsting of aardbeving in de omgeving.⁹⁴
- 7.27 Overstromingen door extreme neerslag zijn volgens HKV lastig om in kaart te brengen vanwege het feit dat weinig kennis en informatie beschikbaar is over de invloed van klimaatverandering op (extreme) neerslag op Bonaire. Zo zijn er geen hydrologische en hydraulische modellen beschikbaar voor Bonaire om inundaties uit te rekenen bij extreme neerslag. HKV heeft daarom gekeken naar een specifiek neerslagevent op Bonaire: de regenbui die op 8 november 2022 voor wateroverlast op het eiland zorgde. Uit neerslagstatistieken van Curaçao (deze neerslagstatistieken zijn niet beschikbaar voor Bonaire⁹⁵) bleek dat dit neerslagevent een herhalingstijd heeft van eens in de twee jaar. Met deze neerslagstatistiek zijn vervolgens ook de neerslaghoeveelheden voor andere herhalingstijden bepaald en vervolgens doorgerekend met een fastfloodapplicatie.⁹⁶ Met de fastfloodapplicatie zijn inundatiekaarten gemaakt, waarmee kan worden bekeken welke delen van Bonaire kwetsbaar zijn voor overstromingen bij toekomstige (extreme) regenbuien. Bij het scenario aan de hand van de regenbui van 8 november 2022 – dus een neerslagevent van eens in de twee jaar – inunderen de lager gelegen delen van Bonaire, zoals de

⁹⁰ HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 23-26.

⁹¹ KNMI, *Klimaatsignaal'21*, 2021, p. 16-18, te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/knmi/asc/klimaatsignaal21/KNMI_Klimaatsignaal21.pdf.

⁹² R. van Dorland e.a., *KNMI National Climate Scenario's 2023 for the Netherlands* (Wetenschappelijk rapport KNMI WR-23-02), De Bilt: KNMI 2023, te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/system/data_center_publications/files/000/071/902/original/KNMI23_climate_scenario_scientific_report_WR23-02.pdf, p. 311.

⁹³ HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 23-26.

⁹⁴ Idem, samenvatting.

⁹⁵ Er is geen neerslagstatistiek beschikbaar voor Bonaire, omdat de meetreeksen pas vanaf 2016 digitaal beschikbaar zijn, zie: HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 48.

⁹⁶ Idem, p. 15.

zoutpannen, het centrum van Kralendijk en de wijk Belnem. De HAND⁹⁷ ('Height Above Nearest Drainage') en gerapporteerde meldingen van wateroverlast laten ongeveer dezelfde kwetsbare gebieden zien. De inundatiekaarten laten zien dat het geïnundeerde oppervlak door neerslag varieert van 11% (bij een eens in het jaar terugkerend neerslagevent) tot 30% (in het meest extreme scenario van een eens in de 1000 jaar terugkerend neerslagevent).⁹⁸ Overstromingen ten gevolge van extreme neerslag vallen zowel in het huidige klimaat als in de zichtjaren 2050 en 2100 in de impactklasse 'ernstig' voor zover het betreft de kans klassen 'zeer waarschijnlijk' en 'waarschijnlijk' en in de impactklasse 'zeer ernstig' voor zover het betreft de kans klassen 'mogelijk' en 'onwaarschijnlijk'.⁹⁹

- 7.28 Tot slot is door HKV gekeken naar overstromingen ten gevolge van eens in de 100 jaar stormvloed (een extreme storm die eens per honderd jaar voorkomt). Voor een eens in de 100 jaar storm is de kans klasse 'mogelijk' van toepassing. De overstroming die door een eens in de 100 jaar stormvloed wordt veroorzaakt valt in de impactklasse 'beperkt'.¹⁰⁰ Daarnaast heeft HKV ook gekeken naar de kans op overstromingen bij een eens in de 100 jaar storm in een toekomstig klimaat, waarbij wordt uitgegaan van een zeespiegelstijging in lijn met het hoge uitstootscenario. Voor het zichtjaar 2050 wordt de kans op overstromingen bij een eens in de 100 jaar storm nog altijd in de impactklasse 'beperkt' ingeschaald, maar wordt een overstroming in de kans klasse 'waarschijnlijk' ingedeeld. Voor het zichtjaar 2100 geldt dat de kans op overstroming als 'zeer waarschijnlijk' wordt ingeschat en de impact 'aanzienlijk'.¹⁰¹

Temperatuurstijging, neerslag en wind

- 7.29 Door klimaatverandering stijgt wereldwijd de temperatuur. De precieze temperatuurstijging alsmede de impact van toenemende hitte verschilt desalniettemin per regio en gebied. Veranderingen in temperaturen brengen doorgaans ook veranderingen in weerpatronen mee, bijvoorbeeld minder neerslag, meer droogte en een verhoogde windsnelheid. De Staat zal onderstaand allereerst ingaan op het klimaat van Bonaire, waarna de verwachte gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire voor zover het betreft hitte, neerslag en wind zal worden besproken. Dat gebeurt aan de hand van het KNMI Klimaatsignaal'21 (waargenomen klimaatveranderingen) (**prod. St. 3**) en de KNMI'23 Klimaatscenario's (toekomstige klimaatverwachtingen). De KNMI'23 Klimaatscenario's bespreken vier toekomstige scenario's: hoge uitstoot met een verdrogend klimaat (Hd), hoge uitstoot met een vernattend klimaat (Hn), lage uitstoot met een verdrogend klimaat (Ld) en lage uitstoot met een vernattend klimaat (Ln).

⁹⁷ Hiermee wordt een overzicht van de natuurlijke afwateringspatronen op basis van de beschikbare hoogtegegevens gecreëerd.

⁹⁸ Idem, p. 20, 22 (tabel 5), 25.

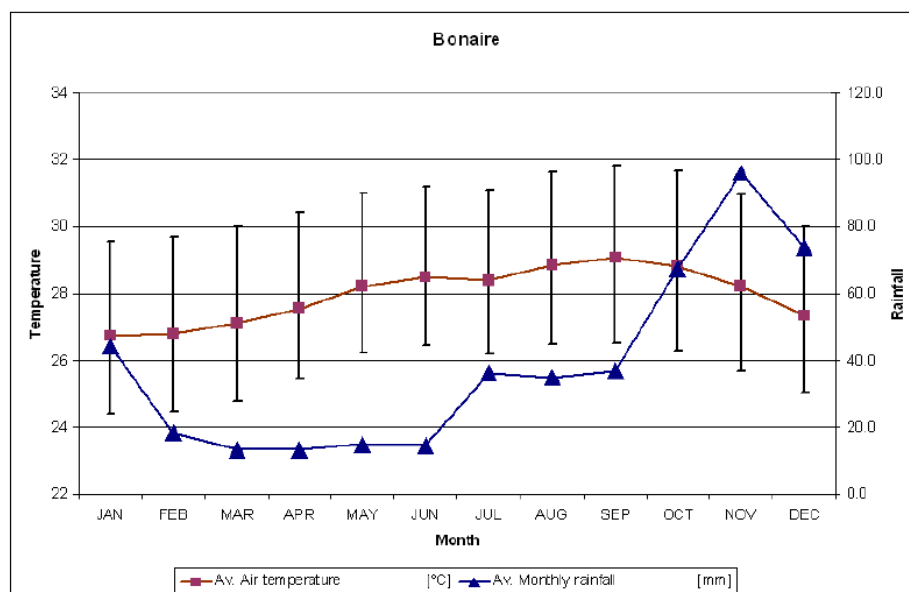
⁹⁹ Idem, p. 23.

¹⁰⁰ HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, 2024, p. 23-24.

¹⁰¹ Idem.

Algemeen

- 7.30 Het klimaat op Bonaire valt over het algemeen te typeren als droog¹⁰² en tropisch. Er is weinig variatie in temperatuur, zowel waar het de dag- en nachttemperatuur als waar het seizoensvariatie betreft. De gemiddelde temperatuur op Bonaire is 28.5 °C. Het natte seizoen op Bonaire loopt doorgaans van oktober tot en met januari en het droge seizoen loopt van februari tot en met september.



Bron: Meteorological Department Curaçao, Climate summary Bonaire, te raadplegen via: <https://www.meteo.cw/climate.php?Lang=Eng&St=TNCC&Sws=R11>

Temperatuurstijging

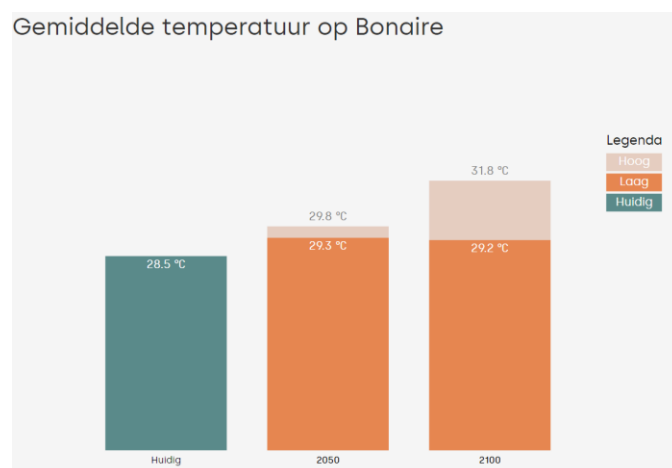
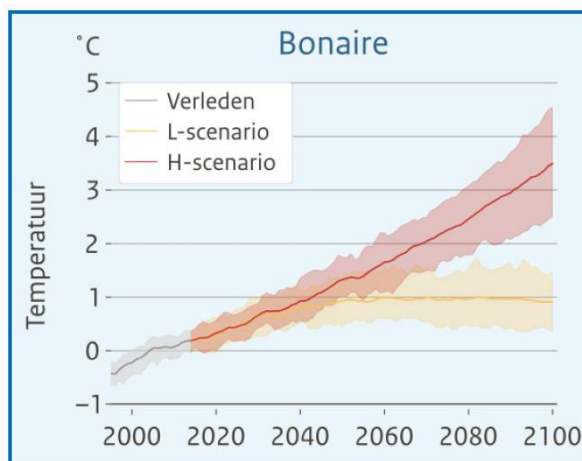
- 7.31 De temperatuur in het Caribisch gebied stijgt. Volgens het KNMI Klimaatsignaal'21 gaat het sinds de jaren '80 om een temperatuurstijging van ongeveer 0,2 °C per tien jaar.¹⁰³ De temperatuurstijging voor de BES-eilanden is kleiner dan gemiddeld voor de gehele Caribische regio.¹⁰⁴
- 7.32 Dit neemt niet weg dat de temperatuur ook op Bonaire zal stijgen. Onderstaande grafieken tonen, op basis van de KNMI'23-klimaatsscenario's, de gemiddelde temperatuur voor het huidige klimaat (1991-2020) en voor het toekomstige klimaat

¹⁰² Ter illustratie: Op Bonaire valt gemiddeld 463 mm neerslag per jaar, terwijl in Nederland gemiddeld 847 mm regen per jaar valt. Zie: CBS, 'Drinkwatergebruik op Bonaire', 29 januari 2024, te raadplegen via: [https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/drinkwatergebruik-op-bonaire?onepage=true#:~:text=Op%20Bonaire%20zijn%20er%20verschillende,zeewater%20\(IenW%2C%202021\).](https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/drinkwatergebruik-op-bonaire?onepage=true#:~:text=Op%20Bonaire%20zijn%20er%20verschillende,zeewater%20(IenW%2C%202021).)

¹⁰³ **Prod. St. 3** (KNMI, *KNMI Klimaatsignaal'21*) p. 16, ook te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/knmi/asc/klimaatsignaal21/KNMI_Klimaatsignaal21.pdf.

¹⁰⁴ Idem, p. 25.

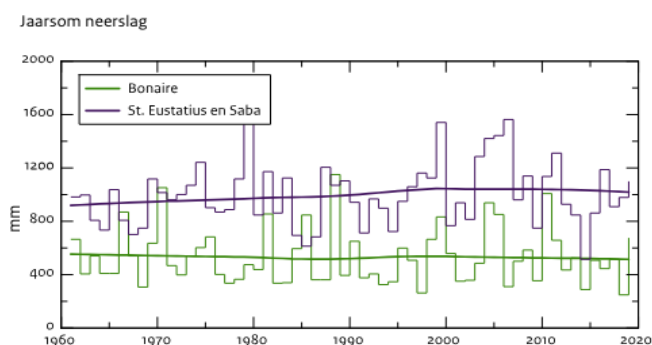
rond 2050 en 2100.¹⁰⁵ Uit de KNMI-scenario's volgt dat de precieze stijging van de temperatuur op Bonaire afhankelijk is van onzekere factoren zoals de totale mondiale uitstoot van broeikasgassen. Voor 2050 wordt een gemiddelde temperatuur verwacht tussen de 29.3 °C (gemiddelde temperatuur bij een lage uitstoot) en 29.8 °C (gemiddelde temperatuur bij een hoge uitstoot). Voor 2100 wordt een gemiddelde temperatuur van 29.2 °C verwacht in het scenario van een lage uitstoot en in het hoge-uitstootscenario een gemiddelde temperatuur van 31.8 °C.



Bron: KNMI'23 Klimaatscenario's, p. 36 en Klimateffectatlas BES.

Neerslag en droogte

- 7.33 Tot op heden varieert de jaarlijkse neerslag op Bonaire sterk. Dit maakt dat het KNMI in 2021 heeft gesteld dat geen trend waar te nemen is als naar de waargenomen neerslagniveaus op Bonaire wordt gekeken.¹⁰⁶



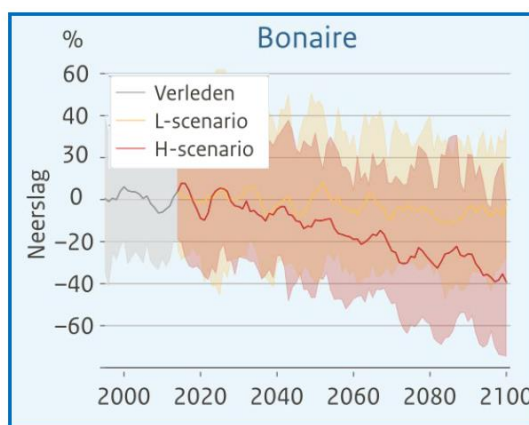
Bron: KNMI Klimaatsignaal '21, p. 17.

- 7.34 Met betrekking tot de vraag hoe neerslagpatronen op Bonaire in een toekomstig klimaat zullen veranderen, wordt door het KNMI geconcludeerd dat neerslag op

¹⁰⁵ Klimateffectatlas BES, 'Klimaatscenario's', te raadplegen via: <https://bes.climateimpactatlas.com/nl/klimaatscenarios>.

¹⁰⁶ Prod. St. 3 (KNMI, KNMI Klimaatsignaal '21) p. 17.

Bonaire de komende decennia waarschijnlijk afneemt en Bonaire droger wordt, maar dat hier wel grote onzekerheid over bestaat. Het feit dat niet volledig duidelijk is hoe klimaatverandering neerslagpatronen op Bonaire zal veranderen, heeft te maken met het feit dat verschillende trends voor de toename of afname van neerslag denkbaar zijn. De verschillen tussen deze trends worden onder andere veroorzaakt door onzekerheid over welk klimaatpatroon in het Caribisch gebied vaker zal voorkomen: El Niño (zorgt voor minder neerslag en meer wind op Bonaire) of La Niña (zorgt voor meer neerslag en minder wind op Bonaire). Hoewel het weersfenomeen La Niña meer voorkwam de afgelopen decennia, wat erop zou kunnen wijzen dat in een toekomstig klimaat meer neerslag op Bonaire kan worden verwacht, voorspellen klimaatmodellen juist een toename in het voorkomen van El Niño en dus juist minder neerslag op Bonaire in een toekomstig klimaat. De onzekerheid over de toekomstige neerslagtrend op Bonaire voor 2050 en 2100 is duidelijk zichtbaar in onderstaande grafiek van het KNMI.¹⁰⁷



Bron: KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland, p. 36.

Wind

- 7.35 Met betrekking tot windsnelheden wordt in de KNMI'23 Klimaatscenario's opgemerkt dat in alle vier de klimaatscenario's die zijn berekend – hoge en lage uitstootsscenario's met afwisselend de koppeling met een verdrogend of vernattend klimaat¹⁰⁸ – de gemiddelde windsnelheid op Bonaire waarschijnlijk enkele procentpunten zal toenemen.¹⁰⁹¹¹⁰

¹⁰⁷ KNMI, *KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland*, p. 36, te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/system/ckeditor/attachment_files/data/000/000/357/original/KNMI23_klimaatscenario's_gebruikersrapport_23-03.pdf.

¹⁰⁸ Idem, p. 10.

¹⁰⁹ R. van Dorland e.a., *KNMI National Climate Scenario's 2023 for the Netherlands* (Wetenschappelijk rapport KNMI WR-23-02), De Bilt: KNMI 2023, te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/system/data_center_publications/files/000/071/902/original/KNMI23_climate_scenario_scientific_report_WR23-02.pdf, p. 292.

¹¹⁰ Idem, p. 292.

- 7.36 Met betrekking tot de frequentie van orkanen rondom Bonaire wordt door het KNMI opgemerkt dat niet met zekerheid te stellen is of zij in de toekomst vaker zullen voorkomen. Uit statistische modellen blijkt dat er geen significante verandering plaatsvindt in de terugkeertijden van orkanen voor Bonaire. Met andere woorden, er wordt door het KNMI geen significante toename of afname in de frequentie van orkanen bij Bonaire verwacht.¹¹¹
- 7.37 Waar het ziet op de intensiteit van orkanen concludeert het KNMI dat de zwaarste orkanen in de toekomst waarschijnlijk gepaard gaan met hogere windsnelheden en hogere maximale neerslagintensiteiten waardoor de impact van de zwaarste orkanen zal toenemen.¹¹² Opwarmend zeewater zorgt immers voor sterkere orkanen en een warmere atmosfeer zorgt ervoor dat orkanen meer vocht kunnen vasthouden.
- 7.38 Met betrekking tot Bonaire is het van belang op te merken dat veel orkanen ten noorden van Bonaire langstrekken. Orkanen uit de zwaarste categorie komen op Bonaire zo goed als niet voor. Op basis van gegevens van de 'National Oceanic and Atmospheric Administration' blijkt dat slechts één orkaan van de zwaarste categorie binnen een straal van 250 kilometer langs Bonaire is getrokken in de afgelopen eeuw; de orkaan Ivan (2004).¹¹³

Volksgezondheid

- 7.39 Klimaatverandering zal directe en indirecte gevolgen hebben voor de mens. Onder andere het RIVM doet onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering op de gezondheid.¹¹⁴ Dat er gevolgen zullen zijn voor de volksgezondheid staat buiten kijf. De precieze (omvang van de) impact van klimaatverandering op gezondheid blijft echter moeilijk te voorspellen, aldus ook de 'World Health Organization':

"Although it is unequivocal that climate change affects human health, it remains challenging to accurately estimate the scale and impact of many climate-sensitive health risks"¹¹⁵

- 7.40 Dat komt onder meer omdat er veel onzekerheden en factoren zijn die ook op dit punt een rol spelen, zoals de mondiale broeikasgasuitstoot, de temperatuurstijging – die niet overal op de wereld gelijk is – en de te verwachten intensiteit van extreme

¹¹¹ KNMI, *KNMI'23 Klimaatscenario's voor Nederland*, p. 39, te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/system/ckeditor/attachment_files/data/000/000/357/original/KNMI23_klimaatscenario_gebruikersrapport_23-03.pdf.

¹¹² Idem, p. 40.

¹¹³ Idem, p. 38; National Oceanic and Atmospheric Administration, Historical Hurricane Tracks, te raadplegen via: <https://coast.noaa.gov/hurricanes/#map=4/32/-80>.

¹¹⁴ C.D. Betgen e.a., *Gezondheidseffecten van klimaatverandering. Actualisatie van de huidige klimaatrisico's voor gezondheid* (RIVM Briefrapport 2023-0324) RIVM, te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0324.pdf> <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0324.pdf>.

¹¹⁵ WHO, 'Climate Change', 12 oktober 2023, te raadplegen via: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>.

weersomstandigheden. Er is op dit moment weinig specifieke informatie over de mogelijke ontwikkeling van klimaatgerelateerde gezondheids- en ziekterisico's op Bonaire, zoals ook volgt uit het door Greenpeace in geding gebrachte rapport 'Impacts of Climate Change on Public Health on Bonaire' van het IVM Institute for Environmental Studies van 2022 (**IVM-rapport**) (**prod. G. 25e**).¹¹⁶ In het IVM-rapport wordt ook uitdrukkelijk geen poging gedaan om de gevolgen van klimaatverandering op de gezondheid voor Bonaire te kwantificeren.¹¹⁷ Toch enkele algemene opmerkingen.

- 7.41 Een van de gevolgen van klimaatverandering is bijvoorbeeld dat verschillende vectorziektes, zoals chikungunya, dengue en zika – welke overigens nu reeds voorkomen op Bonaire – zich makkelijker kunnen verspreiden.¹¹⁸ Dat komt doordat klimaatverandering een gunstiger leefgebied creëert voor de ziektedragers (muggen, teken) die deze parasieten, virussen of bacteriën verspreiden.¹¹⁹ In een geval van overstroming of hevige regenval kunnen bovendien ziektes als buikgriep, diarree of leptospirose via water worden overgedragen, nog los van de directe schade aan mensen of gebouwen van een dergelijke gebeurtenis.¹²⁰
- 7.42 Ook hitte op zichzelf kan gevolgen hebben voor de gezondheid. Zo wordt er over het algemeen van uitgegaan dat er fysiologische grenzen zijn aan de menselijke tolerantie voor hitte.¹²¹ Het IPCC neemt als uitgangspunt dat onder normale omstandigheden, lichaamstemperaturen een fataal niveau aannemen wanneer er sprake is van langdurige "wet bulb temperatures" boven de 35 °C.¹²² Intensere en vaker voorkomende hitte verhogen de kans op hitte-gerelateerde aandoeningen, zoals hitte-vermoeidheid en hittestress, waar met name kwetsbare groepen extra vatbaar voor kunnen zijn.¹²³ Extreme weersomstandigheden worden tot slot in verband gebracht met mentale gezondheidsklachten.¹²⁴ Het hiervoor genoemde RIVM-rapport komt tot vergelijkbare bevindingen waar het gaat om hitte.

¹¹⁶ IVM-rapport (**prod. G. 25e**), p. 14, 26.

¹¹⁷ IVM-rapport (**prod. G. 25e**), p. 15.

¹¹⁸ Deze drie ziektes zijn ook relevant voor Bonaire. Zie: <https://bonairegov.com/muggen>.

¹¹⁹ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability Summary for Policymakers* (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Ch. 11, p. 722-725.

¹²⁰ Idem, p. 721.

¹²¹ Idem, p. 736.

¹²² Idem, p. 736. Dit is de temperatuur die wordt afgelezen van thermometer waar een natte handdoek omheen is gewikkeld.

¹²³ Idem, p. 731.

¹²⁴ Woodland e.a., 'Investigating the Health Impacts of Climate Change among People with Pre-Existing Mental Health Problems: A Scoping Review', (20) *International Journal for Environmental Research and Public Health* 2023, afl. 8.

Natuurlijke omgeving en toerisme

Koraal

- 7.43 Binnen de huidige gebieden waar koraal voorkomt is er veel variatie in het voorkomen van koraal, zo ook rondom Bonaire.¹²⁵ Op sommige plekken is de bodembedekking met levend koraal laag, maar op andere is zij relatief hoog. De koraalriffen van Bonaire worden tot de beste koraalriffen binnen het Caribisch gebied gerekend.¹²⁶ Desalniettemin staat het koraalrif van Bonaire al meer dan 40 jaar onder druk.¹²⁷ De belangrijkste drukfactoren zijn overbevissing, watervervuiling, ziektes (zowel onder het koraal alsook van andere functioneel belangrijke soorten) en klimaatverandering. De meeste achteruitgang vond al plaats voordat klimaatverandering een drukfactor werd.¹²⁸
- 7.44 Sinds het begin van de jaren '90 zijn de gevolgen van klimaatverandering op koraal steeds duidelijker geworden.¹²⁹ Door stijgende watertemperaturen verliezen koralen hun kleur en worden ze wit. Dit wordt koraalverbleking ('coral bleaching') genoemd. Wanneer deze verbleking langer duurt kan koraal afsterven. Koraal staat daarnaast onder druk door verzuring van de oceaan en andere (lokale) drukfactoren, zoals de instroom van afvoerwater of bevissing.¹³⁰ Het door Greenpeace in het geding gebrachte rapport 'Reef Degradation and Tourism. The macroeconomic costs of climate change on Bonaire' van het IVM Institute for Environmental Studies van 2022 (**prod. G. 25b**), dat niet geschreven is door experts op het gebied van koraal, houdt ten onrechte geen rekening met de rol van lokale drukfactoren op de kwaliteit van koraal.
- 7.45 Onderzoek van Wageningen Marine Research laat zien dat de levende koraalbedekking op Curaçao en Bonaire in de afgelopen 40 jaar is afgenomen.¹³¹ Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek, anders dan Greenpeace in de dagvaarding achter randnr. 13.4 lijken te suggereren, dat het koraal op Bonaire nog altijd in relatief

¹²⁵ D.M. de Bakker, F.C. van Duyl, C.T. Perry & E.H. Meesters, 'Extreme spatial heterogeneity in carbonate accretion potential on a Caribbean fringing reef linked to local human disturbance gradients', (25) *Global Change Biology* 2019, afl. 12, p. 4092-4104.

¹²⁶ J. Jackson, M. Donovan, K. Cramer, & V. Lam, *Status and trends of Caribbean coral reefs: 1970–2012*, Global Coral Reef Monitoring Network, IUCN:2014.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld R.P.M. Bak & G. Nieuwland, *Twenty years of change in coral communities over deep reef slopes along leeward coasts in the Netherlands Antilles. Proceedings of the colloquium on global aspects of coral reefs*, Miami RSMAS, University of Miami: 1993, p. 154-159; R.P.M. Bak, & G. Nieuwland, 'Long-Term Change in Coral Communities Along Depth Gradients over Leeward Reefs in the Netherlands-Antilles', (56) *Bulletin of Marine Science* 1995, p. 609-619; R.P.M. Bak, G. Nieuwland, & E.H. Meesters, 'Coral reef crisis in deep and shallow reefs: 30 years of constancy and change in reefs of Curacao and Bonaire', (24) *Coral Reefs* 2005, afl. 3, p. 475-479.

¹²⁸ K. L. Crame, e.a., 'Widespread loss of Caribbean acroporid corals was underway before coral bleaching and disease outbreaks', (6) *Science Advances* 2020, afl. 17.

¹²⁹ E.H. Meesters & R.P.M. Bak, 'Effects of Coral Bleaching on Tissue Regeneration Potential and Colony Survival', *Marine Ecology-Progress Series* 1993, afl. 96, p. 189-198 (1993)

¹³⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://www.wur.nl/en/research-results/research-institutes/marine-research/research-themes/marine-nature-and-biodiversity/coral-threatened.htm>.

¹³¹ D.M. de Bakker, F.C. van Duyl, R.P.M. Bak e.a., '40 Years of benthic community change on the Caribbean reefs of Curaçao and Bonaire: the rise of slimy cyanobacterial mats', (36) *Coral Reefs* 2017, afl. 2, p. 355-367.

goede staat verkeert.¹³² Dat komt onder meer vanwege effectieve instandhoudingsmaatregelen en het gedegen natuurbeheer (zie ook achter randnr. 8.36 e.v. van deze conclusie).¹³³ Ook zijn er bijvoorbeeld maatregelen genomen om bepaalde gebieden uit te sluiten van visserij en visserij op specifieke soorten te verbieden, zoals de papegaavis die een belangrijke rol speelt binnen het ecosysteem van de koraalriffen. Bonaire heeft daardoor minstens een dubbel zo grote papegaavispopulatie als andere riffen in het Caribisch gebied.¹³⁴

- 7.46 Na een groot 'coral bleaching event' in 2010 – als gevolg van uitzonderlijk verhoogde watertemperaturen – daalde aanvankelijk de koraalbedekking op Bonaire, maar deze is nadien weer gegroeid. Dit duidt op een weerbaar koraalrif, hetgeen wordt bevestigd in een voor Stichting Nationale Parken Bonaire (**STINAPA**) uitgevoerd onderzoek uit 2017 waarin werd gesteld:

"it suggest strongly that Bonaire's coral reefs are resilient and all monitored 'key drivers' [...] have trended towards a positive state."¹³⁵

- 7.47 Het IVM-rapport¹³⁶ houdt ten onrechte geen rekening met de getroffen (adaptatie)maatregelen.¹³⁷ Mede door de effectiviteit van genomen maatregelen, verkeert het koraal rondom Bonaire momenteel in relatief goede staat.

Toerisme

- 7.48 Zoals Greenpeace terecht opmerkt achter randnrs. 13.7 en 13.8 van de dagvaarding is de economie van Bonaire voor een aanzienlijk deel afhankelijk van toerisme. Veel toeristen bezoeken het eiland om er te duiken en zo de koraalriffen te zien. Het toerisme zelf is evenwel een drukfactor op het koraal: denk bijvoorbeeld aan de negatieve gevolgen van kustbebouwing voor de toeristische industrie en het schadelijke effect van zonnebrandcrème.¹³⁸
- 7.49 In dat licht past Bonaire het concept 'Blue Destination' toe. Dit concept is gericht op de duurzaamheid van de oceanen en de link tussen natuur, economie en cultuur. Daarbij wordt gericht op beperkt hoogwaardig toerisme in tegenstelling tot grootschalig massatoerisme. Binnen deze kijk op het toerisme is natuurbescherming

¹³² R. Steneck, M. Wilson, *Status and Trends of Bonaire's Reefs in 2017: the first clear evidence of coral reef resilience in the Caribbean*, te raadplegen via: https://stinapabonaire.org/wp-content/uploads/2019/02/2017_-_Steneck-Wilson_Status-and-Trends-of-Bonaire%E2%80%99s-Reefs-in-2017-.pdf.

¹³³ DCNA, *Status of the Dutch Caribbean Reefs*, te raadplegen via: <http://www.dcnanature.org/wp-content/uploads/2018/09/BioNews-StatusOfTheReefs.pdf>.

¹³⁴ R. Steneck, M. Wilson, *Status and Trends of Bonaire's Reefs in 2017: the first clear evidence of coral reef resilience in the Caribbean*, te raadplegen via: https://stinapabonaire.org/wp-content/uploads/2019/02/2017_-_Steneck-Wilson_Status-and-Trends-of-Bonaire%E2%80%99s-Reefs-in-2017-.pdf.

¹³⁵ Idem, p. 10.

¹³⁶ IVM-rapport (**prod. G. 25b**).

¹³⁷ Zie ook randnr. 13.5 van de dagvaarding.

¹³⁸ T. Wijgerde e.a., 'Adding insult to injury: Effects of chronic oxybenzone exposure and elevated temperature on two reef-building corals', (733) *Science of The Total Environment* 2020.

zeer belangrijk, omdat men zich ervan bewust is dat het behoud van de natuur onlosmakelijk verbonden is met de aantrekkingskracht van het toerisme.

- 7.50 Wat precies de negatieve impact gaat zijn van klimaatverandering op het Bonairiaanse koraal – en daarmee onder andere het toerisme¹³⁹ –, is moeilijk te voorspellen. Bepaalde soorten koraal zijn beter bestand tegen drukfactoren dan andere koraalsoorten, dus het is mogelijk dat de compositie van de koraalbedekking zal veranderen of dat koraal opschuift naar andere gebieden. Zoals reeds in randnrs. 7.43-7.47 van deze conclusie is opgemerkt zijn de tot dusver op Bonaire genomen maatregelen ter bescherming van het koraal effectief gebleken en heeft het koraal een aanzienlijke weerbaarheid getoond. Achter randnrs. 8.36 e.v., in het bijzonder randnrs. 8.53 e.v., van deze conclusie gaat de Staat nader in op het koraalherstel dat plaatsvindt en op de – onterechte – stelling van Greenpeace dat er mogelijk na 2030 geen koraalbedekking in Bonaire meer zou zijn.

Mangrovebossen en salin as

- 7.51 Mangrovebossen zijn zoutwaterbossen van altijd groene loofhoudende bomen of struikachtige bomen waarvan het wortelsysteem zich onder water bevindt en die groeien in het zoute aquatisch milieu en getijdengebied van kalme binnenwateren. Mangrovebossen leveren belangrijke ecosysteemdiensten, onder meer doordat zij golven dempen, kusterosie voorkomen, sedimentatie vergroten en koraalriffen beschermen door het bezinken van de sedimentdeeltjes. Eveneens leggen mangrovebossen CO₂ vast en zijn zij zeer biodivers: de wortels van de bossen bieden bijvoorbeeld een schuilplek aan (jonge) vissen en kreeftachtigen en de mangroves zijn belangrijke voedsel- en rustgebieden voor verschillende vogelsoorten.¹⁴⁰ Delen van de mangrovebossen op Bonaire – in Lac Baai zijn veel mangroves te vinden – zijn internationaal beschermde gebieden. Bijna alle mangrovebossen zijn onderdeel van het Bonaire National Marine Park.
- 7.52 Hoewel de netto impact van klimaatverandering op mangroves naar verwachting negatief zal zijn, zal de impact verschillend zijn voor elk specifiek mangrovebos. De uiteindelijke impact hangt immers ook samen met de locatie en de biofysische omgeving van het specifieke mangrovebos.¹⁴¹ Sommige ‘wetlands’ (waar mangrovebossen onder vallen) hebben bijvoorbeeld de potentie om lateraal te

¹³⁹ De Staat benadrukt dat het behoud van gezond koraal niet enkel relevant is voor de toeristische industrie op Bonaire. Koraal heeft een dempende werking op golven en andere van zee afkomstige bedreigingen en vermindert erosie van het strand.

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens & P.J.F.M. Verweij, (reds.), *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* (Rapport C086/17), Wageningen Marine en Environmental Research 2017, p. 51.

¹⁴¹ Zie in algemene zin IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Chapter 3.

migreren naar landwaartse gebieden.¹⁴² Wat de negatieve gevolgen voor de mangrovebossen op Bonaire zullen zijn, laat zich moeilijk voorspellen. Het rapport 'Staat van de natuur Caribisch Nederland' stelt:

"De effecten van klimaatverandering zijn onduidelijk. Het verval gaat gestaag door maar er is toekomstperspectief daar herstel technisch eenvoudig en waarschijnlijk deels kostendekkend is."¹⁴³

- 7.53 De Wageningen University and Research (**WUR**) ziet klimaatverandering in ieder geval niet als meest substantiële of meest belangrijke bedreiging voor de mangrovebossen. Hoewel de WUR zeespiegelstijging als een bedreiging voor de mangrovebossen benoemt, stelt de WUR dat ook habitatverlies ten behoeve van aquacultuur, agrarische productie, kustontwikkeling, toerisme en overexploitatie (houtkap) bedreigingen zijn. "Verlanding als gevolg van deels natuurlijke en deels door de mens versnelde erosie" ziet de WUR als de meest substantiële dreiging voor mangrovebossen.¹⁴⁴
- 7.54 'Nature based solutions' zoals het aanplanten van bomen kunnen bovendien een positief effect sorteren op de mangrovebossen indien goed ontworpen en geïmplementeerd.¹⁴⁵ Zoals achter randnrs. 8.59-8.61 van deze conclusie nader wordt omschreven, wordt veel gewerkt aan het herstel en behoud van mangrovebossen op Bonaire. Wat de precieze impact van klimaatverandering zal zijn op de Bonairiaanse mangrovebossen is mede gezien deze maatregelen niet duidelijk.
- 7.55 Recent onderzoek uit 2024 heeft wel enkele mogelijke en relatieve impacts van verschillende klimaatveranderingsaspecten op mangroves in het Caribisch gebied in beeld gebracht. Uit het onderzoek blijkt dat verminderde regenval, verkoeling en extreme weersomstandigheden negatieve gevolgen op de mangroven zouden kunnen hebben. Opwarming zou mogelijk een deels neutrale of zelfs een positieve impact op de mangroven kunnen hebben.¹⁴⁶ Aangezien niet met zekerheid kan worden gezegd welke gevolgen van klimaatverandering op Bonaire van toepassing zijn – zie bijvoorbeeld de eerder beschreven discrepantie met betrekking tot de verandering in neerslag door El Niño of La Niña in randnr. 7.34 van deze conclusie – is ook op basis van dit onderzoek niet met zekerheid te stellen wat de precieze impact van klimaatverandering zal zijn op de Bonairiaanse mangrovebossen.

¹⁴² M. Schuerch e.a., 'Future response of global coastal wetlands to sea-level rise', (561) *Nature* 2018, p. 231–234.

¹⁴³ A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens, P.J.F.M. Verweij, (reds.), *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 rapport C086/17), Wageningen Marine Research Wageningen UR 2018, p. 54.

¹⁴⁴ Idem, p. 54-55.

¹⁴⁵ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Chapter 3, p. 383.

¹⁴⁶ E. Trégarot e.a., 'Effects of climate change on marine coastal ecosystems—A review to guide research and management', (289) *Biological Conservation* 2024.

- 7.56 Saliñas zijn zoutmeren die voornamelijk in de zuidelijke punt van Bonaire gelegen zijn en een thuis bieden aan verschillende diersoorten zoals flamingo's. Afspoeling van sediment vanaf het gedegradeerde land zorgt voor dichtslibbing en verlanding van saliñas, waardoor oppervlak verloren gaat.¹⁴⁷ Als mogelijke maatregelen voor de korte termijn benoemt de WUR in het rapport 'Staat van de natuur Caribisch Nederland' onder meer het terugdringen van overbegrazing door loslopend vee, het beheersen van menselijke invloeden en invasieve predatoren (met name katten).
- 7.57 Ook klimaatverandering – meer regenval, hogere temperaturen en zeespiegelstijging – kan gevolgen hebben voor saliñas, bijvoorbeeld door overstroming (van flamingonesten) met zoet of zout water of het droogvallen van saliñas. Er is echter weinig bekend over de randvoorwaarden van het gezond functioneren van saliñas. Op dit moment loopt een door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur gefinancierd onderzoek naar natuurherstel van saliñas en baaien in Caribisch Nederland.¹⁴⁸

Terzijde merkt de Staat op dat Cargill Salt Bonaire B.V. (een deel van de) saliñas gebruikt voor zoutwinning en het gebied waar dit gebeurt in erfpacht heeft. Het eilandbestuur en de onderneming onderhandelen op dit moment over de verlenging van de erfpachtovereenkomst. De mogelijke toekomstige kwetsbaarheid van het gebied voor overstromingen lijkt daarbij geen rol te spelen.

Cultuur

- 7.58 Op het moment dat deze conclusie wordt ingediend, is er – behalve het op verzoek van Greenpeace door het IVM Institute for Environmental Studies opgestelde rapport 'Impacts of Climate Change on Cultural Heritage on Bonaire. An assessment of the impacts of climate change on Bonairians' Cultural Heritage' van 2022 (**prod. G. 25d**) – geen specifiek onderzoek naar de impact van klimaatverandering op de cultuur van Bonaire. Het IVM-rapport biedt een eerste inzicht in de mogelijke impact van klimaatverandering op het cultureel erfgoed van Bonaire. Het IVM maakt hierbij een onderscheid tussen 'tangible cultural heritage' (**TCH**) en 'intangible cultural heritage' (**ICH**). De eerste categorie omvat materieel cultureel erfgoed, zoals de slaven- en vissershutten, vuurtoren, nationale parken, mangroves, koraalriffen, stranden, maar ook delen van Kralendijk.¹⁴⁹ De tweede categorie omvat immaterieel cultureel erfgoed zoals de visserij, de landbouw en het houden van geiten.¹⁵⁰

¹⁴⁷ A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens, P.J.F.M. Verweij, (red.), *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 rapport C086/17) Wageningen Marine Research Wageningen UR 2018, p. 59.

¹⁴⁸ WUR, 'Natuurherstel salinas en baaien Caribisch Nederland', te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-inv/soorten-onderzoek/kennisonline/natuurherstel-salinas-en-baaien-caribisch-nederland.htm>.

¹⁴⁹ IVM-rapport, p. 15 (**prod. G. 25d**).

¹⁵⁰ IVM-rapport, p. 18-19 (**prod. G. 25d**).

- 7.59 Voor het vaststellen van de TCH- en ICH-locaties heeft het IVM gebruik gemaakt van een literatuurstudie (waarbij bijvoorbeeld is gekeken naar de Beleidsnota Cultuur Bonaire), zijn interviews met culturele experts afgenomen, is aan experts en bewoners gevraagd significante plekken voor de Bonairiaanse cultuur aan te wijzen ('participatory mapping') en heeft het IVM een social media analyse gemaakt waarbij is geanalyseerd waar toeristen en inwoners van Bonaire foto's van maken.¹⁵¹ De cultureel erfgoedkaart, bestaande uit TCH-locaties, is vervolgens overlegd met verschillende overstromingskaarten, zodat onder verschillende klimaatscenario's kon worden bekeken wat de impact van zeespiegelstijging is op het culturele erfgoed.¹⁵² Voor ICH-locaties is ervoor gekozen het effect van klimaatverandering op ICH in het algemeen te beschouwen, gezien het onderscheid in de effecten van verschillende scenario's van klimaatverandering op ICH te complex werd geacht.¹⁵³
- 7.60 Ten aanzien van TCH volgt uit het IVM-rapport dat de zuidelijke punt van Bonaire, waar de vuurtoren, de zoutpannen en de slaven- en vissershutten zijn gelegen, in 2150 naar verwachting onder water komt te staan door zeespiegelstijging, storm en golven. Dit geldt zowel voor het lage uitstootscenario (SSP1-1.9) als het hoge uitstootscenario (SSP5-8.5). TCH-locaties in het meest zuidelijk gelegen deel van Bonaire worden mogelijk al eerder bedreigd door overstromingen.¹⁵⁴ Het zichtjaar 2050 bezien, worden vooral deze meest zuidelijke TCH-locaties bedreigd door overstromingen. Het merendeel van de TCH-locaties loopt in 2050 geen overstromingsrisico.¹⁵⁵
- 7.61 Zoals gesteld is tevens gekeken naar immaterieel erfgoed (ICH) op Bonaire.¹⁵⁶ Ten aanzien van de impact van klimaatverandering op ICH wijst het IVM-rapport op de beperkingen van het onderzoek – namelijk dat de impact van klimaatverandering op ICH onzeker en moeilijk te voorspellen is vanwege de onzekere aard van klimaatverandering en de gevolgen ervan – en wordt vervolgens de niet onderbouwde conclusie getrokken dat klimaatverandering in de toekomst naar verwachting een impact zal hebben op ICH op Bonaire, in het bijzonder op gebruiken gekoppeld aan visserij of landbouw.¹⁵⁷
- 7.62 Het onderzoek van het IVM houdt geen rekening met adaptatiemogelijkheden. Zoals volgt uit hoofdstuk 8 neemt de Staat wel degelijk maatregelen om cultureel erfgoed te beschermen.

¹⁵¹ IVM-rapport, p. 12-13 (**prod. G. 25d**).

¹⁵² IVM-rapport, p. 20-24 (**prod. G. 25d**).

¹⁵³ IVM-rapport, p. 24 (**prod. G. 25d**).

¹⁵⁴ IVM-rapport, p. 22-23 (**prod. G. 25d**).

¹⁵⁵ IVM-rapport, p. 21 (**prod. G. 25d**).

¹⁵⁶ Openbaar Lichaam Bonaire, *Beleidsnota cultuur Bonaire*, 2010, te raadplegen via: <https://www.dcbd.nl/document/beleidsnota-cultuur-bonaire>.

¹⁵⁷ IVM-rapport, p. 30-32 (**prod. G. 25d**).

8 Klimaatadaptatie op Bonaire

Inleiding

- 8.1 In het vorige hoofdstuk zijn de huidige en mogelijk toekomstige gevolgen van klimaatverandering op Bonaire beschreven. Naar verwachting stijgen de zeespiegel en de temperatuur en heeft klimaatverandering impact op de volksgezondheid, de natuurlijke omgeving en cultuur. Over de snelheid waarmee en de mate waarin deze gevolgen zich zullen voordoen bestaat onzekerheid. Dit is afhankelijk van diverse factoren.
- 8.2 Anders dan Greenpeace in de dagvaarding stelt, onder andere in 'Feitendeel IV: Klimaatadaptatie' en achter randnrs. 37.10-37.26, wordt er een groot aantal maatregelen genomen om Bonaire en haar inwoners te beschermen tegen de verwachte gevolgen van klimaatverandering. In dit hoofdstuk zet de Staat uiteen welke adaptatiestrategieën en adaptatiemaatregelen zijn en worden genomen en worden voorbereid om Bonaire weerbaarder te maken tegen de (mogelijke) gevolgen van klimaatverandering.

NB. De Staat hanteert in zijn conclusie van antwoord de definitie van adaptatie zoals gegeven door het IPCC en aangehaald door Greenpeace achter randnr. 18.2 van de dagvaarding:

"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."¹⁵⁸

- 8.3 In dit hoofdstuk licht de Staat allereerst toe waarom (een deel van) het Europees Nederlandse adaptatiebeleid en wet- en regelgeving en internationale klimaatverdragen niet van toepassing is op de BES-eilanden. Daarna wordt stilgestaan bij de mogelijke adaptatiemaatregelen voor kleine eilanden, en specifiek Bonaire, op basis van het AR6-rapport van het IPCC, het IVM-rapport 'Protecting Bonaire against Coastal Flooding' (**prod. G. 25f**) en het HKV-rapport 2024 (**prod. St. 1**). Daarna bespreekt de Staat de adaptatiemaatregelen die zijn en worden genomen op Bonaire en die in voorbereiding zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van vier subhoofdstukken: 1) het versterken van de basisvoorzieningen, 2) het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving, 3) veiligheid en crisisbeheersing en 4) verdere stappen naar een integrale klimaatadaptatiestrategie voor Bonaire. In deze vier subhoofdstukken zal de Staat onder meer stilstaan bij het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017, het Natuur en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland

¹⁵⁸ IPCC, *Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers* (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), p. 5 (voetnoot 10).

2020-2030, het rapport van Kwartiermaker Ed Nijpels, de Klimateffectatlas, de Klimaattafel, het Klimaatplan, de Nationale Klimaatadaptatiestrategie, internationale samenwerking en lopende en toekomstige onderzoeken. Tot slot zal de Staat stilstaan bij aan klimaatadaptatie verwant beleid, waarbij kan worden gedacht aan maatregelen ter ondersteuning van de energietransitie en maatregelen in het kader van de sociaaleconomische agenda.

- 8.4 Uit dit alles volgt, anders dan Greenpeace doet voorkomen, dat de Staat ter zake van Bonaire wel degelijk tijdige en adequate maatregelen neemt, heeft genomen en voorbereidt om Bonaire en haar inwoners te beschermen tegen de verwachte gevolgen van klimaatverandering.

Adaptatiebeleid en wet- en regelgeving Europees Nederland niet van toepassing op Caribisch Nederland

Inleiding

- 8.5 Greenpeace stelt in hoofdstuk 19 van de dagvaarding dat voor Europees Nederland uitgebreid adaptatiebeleid is opgesteld, uitgevoerd, geïmplementeerd en geëvalueerd, maar dat dit beleid voor het leeuwendeel niet van toepassing is op Bonaire. Hoewel het niet zo is dat er voor Bonaire geen door de Staat opgesteld adaptatiebeleid geldt, klopt het wel dat bepaald beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot adaptatie voor het Europese deel van Nederland niet geldt voor Caribisch Nederland. Dit heeft echter een gegronde reden. De Staat licht dit toe.

Waterwet en Omgevingswet

- 8.6 De Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (**Deltawet**)¹⁵⁹ is in 2011 voor Europees Nederland vastgesteld. Deze Deltawet betreft de opvolger van de eerste Deltawet uit 1958, die volgde op de watersnoodramp uit 1953 en als doel had werken te laten uitvoeren die Europees Nederland zouden beschermen tegen stormvloed. De huidige Deltawet is breder ingestoken. In de huidige Deltawet is vastgelegd dat jaarlijks een Deltaprogramma moet worden opgesteld om zeker te stellen dat het land is beschermd tegen overstromingen, een tekort aan zoetwater of de gevolgen van extreem weer (ruimtelijke adaptatie). De Deltawet voorziet tevens in een Deltafonds, om (onder andere) het Deltaprogramma mee te financieren. Via de Deltawet hebben het Deltaprogramma en het Deltafonds een plek gekregen in de Waterwet. De Waterwet is, met uitzondering van de bepalingen over het Deltaprogramma, de Deltacommissaris en hoofdstuk 7 (het Deltafonds, heffingen en financiering en bekostiging primaire waterkeringen), per 1 januari 2024 grotendeels opgenomen in de Omgevingswet.

¹⁵⁹ 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 (*Stb.* 2011, 604) (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening).

- 8.7 De Waterwet en de Omgevingswet zijn niet van toepassing op de BES-eilanden. Dat betekent dat de Deltawet (en de bijbehorende regelingen) ook niet van toepassing is op de BES-eilanden. Dit betreft, anders dan Greenpeace suggereert in de dagvaarding, echter geen willekeur, maar heeft twee redenen.
- 8.8 Allereerst werd – zoals achter randnrs. 6.16-6.23 van deze conclusie is toegelicht – tot 2019 uitgegaan van het principe van legislatieve terughoudendheid. Er is met andere woorden voor gekozen om niet alle bestaande en toekomstige wet- en regelgeving voor Europees Nederland, waaronder de Deltawet en de Waterwet, van rechtswege van toepassing te verklaren op de BES-eilanden. Hier hadden de BES-eilanden de uitvoeringskracht ook niet voor. Nadat het principe ‘comply or explain’ – dat overigens de mogelijkheid tot differentiatie uit art. 132a, vierde lid van de Grondwet onverlet laat – werd geïntroduceerd, waren enkele wijzigingen van de Waterwet al in een vergevorderd stadium (al bij de Staten-Generaal ingediend), waardoor ‘comply or explain’ hierop tevens niet is toegepast.
- 8.9 Ten tweede is de Waterwet niet ingevoerd en toegepast op de BES-eilanden omdat de geologische kenmerken van de BES-eilanden totaal niet vergelijkbaar zijn met die van Europees Nederland. Het Europese deel van Nederland kent van oudsher overstromingen met vaak veel schade en slachtoffers. Steeds was de reactie om maatregelen te nemen en zaken in de wet vast te leggen om zo de waterveiligheid te borgen/aan te pakken. Denk hierbij aan de Afsluitdijk na grote overstromingen begin vorige eeuw, de Deltawerken na de Watersnoodramp in 1953 en de dreigende overstromingen in 1993-1995 in Limburg. Het Deltaprogramma was bedoeld om dergelijke rampen voor te zijn. De BES-eilanden daarentegen 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 die bij wet vast te leggen. Wanneer specifiek naar Bonaire wordt gekeken, is bovendien duidelijk dat Bonaire geen waterland met rivieren of een delta met dijken of stormvloedkeringen is. Dit maakt dat grote delen van de Waterwet niet van toepassing zijn, bijvoorbeeld de normen voor primaire en niet-primaire waterkeringen en het uitgebreide planstelsel, waaronder het Nationale Waterplan.¹⁶⁰ In verhouding is het overgrote deel van de wateren gelegen rondom Bonaire, namelijk de Caribische Zee. Voor deze omringende zee was al bestaande regelgeving van toepassing, de Landsverordening Maritiem Beheer, die later is omgezet in de Wet maritiem beheer BES.¹⁶¹

¹⁶⁰ Het Nationale Waterplan is gericht op gebieden die beschermd worden door primaire keringen. Die zijn er niet op de BES-eilanden, overigens net als in bepaalde delen van Europees Nederland. Daarnaast bevat het Nationale Waterplan veel uitvoering van Europese richtlijnen die niet van toepassing zijn op de BES-eilanden, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn mariene strategie.

¹⁶¹ Beschikking van de Minister van Justitie van 21 september 2010 tot plaatsing in het Staatsblad van de tekst van de Wet maritiem beheer BES, zoals gewijzigd bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Aanpassingsregeling BES-wetten (*Stb.* 2010, 626) (Wet maritiem beheer BES).

Daarnaast wil de Staat nog opmerken dat een planstelsel met betrekking tot ruimtelijke ordening en omgang met binnenwateren voor Bonaire volgt uit het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Caribisch Nederland op grond van de Wgro BES.

- 8.10 Met betrekking tot de door Greenpeace benoemde 'Impulsregeling Klimaatadaptatie' (**Impulsregeling**) – beschikbaar tot eind 2023 – merkt de Staat kort op dat de BES-eilanden hier geen aanspraak op konden maken omdat bijdragen werden bekostigd uit het Deltafonds. Het Deltafonds is vastgelegd in de Waterwet, hetgeen – zoals hierboven is aangegeven – niet van toepassing is op de BES-eilanden.¹⁶²

De Staat merkt voor de volledigheid nog op dat hoewel de Staat in de begroting van 2021 € 200 mln. reserveerde voor deze Impulsregeling, Greenpeace er achter randnr. 19.7 van de dagvaarding ten onrechte aan voorbij gaat dat deze € 200 mln. beschikbaar werd gesteld onder de voorwaarde van 2/3 cofinanciering door decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen). De decentrale overheden hebben zelf dus 400 miljoen bijgedragen aan deze Impulsregeling. De reservering van het Rijk voor deze Impulsregeling was bovendien onderdeel van de afgesproken totale Rijksinzet voor klimaatadaptatie van € 300 mln.¹⁶³

Overigens betreft het bedrag van de totale Rijksinzet voor klimaatadaptatie (€ 300 mln.) ongeveer € 18 per inwoner van Europees Nederland. Omgerekend naar Bonaire zou dit een bedrag van € 350.000 voor alle Bonairianen gezamenlijk betekenen. De Staat geeft dit bedrag in veelvoud uit aan klimaatadaptatieprojecten op Bonaire via andere financieringsstromen, zoals achter randnrs. 8.26 e.v. van deze conclusie ook zal worden toegelicht.

- 8.11 Hoewel de Deltawet en de bijbehorende regelingen niet voor de BES-eilanden gelden, betekent dit, anders dan Greenpeace suggereert in hoofdstuk 19 van de dagvaarding, niet dat soortgelijke acties op basis van deze wet- en regelgeving niet voor de BES-eilanden worden getroffen. De grondslagen hiervoor zijn de Wgro BES, de Wgnb BES, de Wet VROM BES en de Wmb BES (zie randnrs. 6.39-6.46 van deze conclusie). Ook voor de BES-eilanden wordt gekeken naar hoe het land kan worden beschermd tegen overstromingen, een tekort aan zoetwater of de gevolgen van extreem weer, vergelijkbaar met het Deltaprogramma. Voor de BES-eilanden is dit voor een waterrobuuste inrichting tegen overstromingen bijvoorbeeld opgenomen in het ROCN (randnrs. 6.40, 8.78-8.82), voor waterbeheer en -zuivering in het NMBP (randnrs. 8.66-8.75), de Wet VROM BES en de Wmb BES (randnrs. 6.43 en 6.41) en voor drinkwatervoorzieningen in de Wet elektriciteit en drinkwater BES (randnrs. 8.27-8.31). De Staat gaat hier later in dit hoofdstuk nader op in.

¹⁶² Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 20 april 2020 (Impulsregeling klimaatadaptatie), *Kamerstukken II* 2019/20, 31 710, nr. 77.

¹⁶³ Kennisportaal klimaatadaptatie, Impulsregeling klimaatadaptatie, te raadplegen via: <https://klimaatadaptatienederland.nl/beleid/nationale-aanpak/dpra/deltaplan/stimuleren-faciliteren/impulsregeling-klimaatadaptatie/>

Nationale Adaptatiestrategie en Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie

- 8.12 Naast de Deltawet en de bijbehorende regelingen benoemt Greenpeace in hoofdstuk 19 van de dagvaarding – naar de mening van de Staat ten onrechte – de Nationale Adaptatiestrategie en het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie als beleid dat niet van toepassing zou zijn op de BES-eilanden. Zoals uit randnrs. 8.99-8.107 van deze conclusie volgt, zijn de BES-eilanden niet uitgesloten van deze beleidsmaatregelen.

Geen directe vergelijking klimaatmaatregelen mogelijk

- 8.13 In aanvulling op het voorgaande wil de Staat tevens benadrukken dat er aanzienlijke geologische verschillen bestaan tussen de fysieke omgeving van Europees Nederland en Bonaire en de daarmee samenhangende klimaatrisico's. Europees Nederland kent een lange geschiedenis van kustbescherming en dijkbouw ter bescherming tegen hoogwater van zee of rivieren. Bonaire is een koraaleiland bestaande uit kalksteen en koraalrif omgeven door diepzee. Bonaire heeft geen rivieren en het bouwen van dijken langs de Bonairiaanse kust is niet effectief vanwege de poreuze kalksteenbodem.¹⁶⁴ De Bonairiaanse natuur wordt daarnaast gekenmerkt door koraalriffen en mangrovebossen, die van belang zijn in het kader van de klimaatweerbaarheid. In de Noordzee treft men tropisch koraalrif noch mangroves aan. Ook de institutionele kaders zijn anders. Klimaatadaptatie op Bonaire vergt dan ook een andere aanpak dan klimaatadaptatie in het Europese deel van Nederland. Dat maakt dat adaptatiemaatregelen die voor het Europese deel van Nederland voor de hand liggen, niet per definitie naar Bonaire kunnen worden gekopieerd, en vice versa.

Internationale klimaatverdragen niet van toepassing op Caribisch Nederland

- 8.14 In hoofdstuk 20 van de dagvaarding stelt Greenpeace – samengevat – dat de Staat stelselmatig de gelding van relevante internationale klimaatwetgeving voor Bonaire heeft uitgesloten. Hierdoor zou Bonaire kansen hebben gemist om te verduurzamen en wordt Bonaire toegang tot financiering ontzegd, aldus Greenpeace. Volgens Greenpeace ziet de Staat alleen Europees Nederland als Nederland.
- 8.15 De Staat betwist uitdrukkelijk dat hij alleen Europees Nederland als Nederland ziet. Hoewel het juist is dat het VN-Klimaatverdrag (**UNFCCC**) en de Overeenkomst van Parijs – waaruit vooral (reductie en monitorings-)verplichtingen voortvloeien die uitvoerige uitvoeringswetgeving vereisen – alleen geldig zijn voor het Europese deel van het Koninkrijk, neemt dit niet weg dat de Staat het van belang acht om ook op

¹⁶⁴ **Prod. St. 8** (Waterschap Rijn en IJssel, *Integraal waterbeheer op Bonaire*, februari 2023) p. 27. Ook te raadplegen via: https://bonairegov.com/fileadmin/user_upload/v3_Eindrapport_Integraal_Waterbeheer_op_Bonaire_fe_2_30322_083624.pdf.

de BES-eilanden de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en de energievoorziening te verduurzamen. Een wettelijke regeling, specifiek voor deze eilanden, is daarvoor echter niet nodig. Ook zonder een wettelijke regeling kan er immers consistent klimaat(mitigatie)beleid worden gevoerd. Zo heeft het kabinet op 28 september 2022 bekend gemaakt de verduurzaming van de elektriciteitsproductie in Caribisch Nederland te steunen met € 33,6 mln.¹⁶⁵ Het is dus niet zo dat Bonaire door het uitgesloten zijn van het VN Klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs kansen mist om te verduurzamen.

- 8.16 De Nederlandse Klimaatwet past binnen de context van de internationale verplichtingen (VN Klimaatverdrag en Overeenkomst van Parijs). Aangezien het VN Klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs en ook de verplichtingen die daaruit zijn afgeleid alleen gelden voor het Europese deel van het Koninkrijk, is ook de Klimaatwet alleen van toepassing op het terugdringen van broeikasgassen in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden.
- 8.17 De stelling dat Bonaire financiering zou zijn ontzegd omdat Bonaire is uitgesloten van internationale klimaatverdragen, is eveneens niet juist. Het feit dat Bonaire onderdeel is van de Nederlandse staatkundige structuur en dus niet een apart land is (een *Small Island Developing State*), maakt dat financiering die voor ontwikkelingslanden beschikbaar is vanuit bijvoorbeeld de Verenigde Naties (e.g. Green Climate Fund) doorgaans niet voor Bonaire beschikbaar is. Bonaire ontvangt echter (bijzondere) uitkeringen, bijvoorbeeld voor bijvoorbeeld implementatie van het NMBP en exploitatie van de drinkwatervoorziening. Bovendien is specifiek voor het doel om financiering aan te trekken vanuit de Verenigde Naties/EU, Speciaal Gezant Rijna aangesteld voor de BES-eilanden, zie in dit kader randnrs. 8.138 van deze conclusie.

'Key risks' en mogelijke adaptatiemaatregelen

- 8.18 Het IPCC heeft specifiek voor kleine eilandstaten 'key risks' ten gevolge van klimaatverandering geïdentificeerd, welke door Greenpeace worden genoemd achter randnr. 18.3 van de dagvaarding. Dit betreft: (1) het verlies van biodiversiteit en ecosystemen in zee en aan de kust, (2) het overstromen van 'reef islands' (laag liggende eilanden die zijn ontstaan 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, (7) economische achteruitgang en het verlies van bestaansmiddelen en (8) het verlies van cultuur en erfgoed. De relatie tussen deze risico's is samengevat in een schema, overlegd door Greenpeace in **prod. G. 38**.

¹⁶⁵ Antwoord van de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de toenmalige Ministers voor Klimaat en Energie en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur en Waterstaat op vragen van de leden Wuite en Boucke (beiden D66) aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Klimaat en Energie over het bericht «Onderzoek: Bonaire dreigt onder te lopen bij extreme klimaatverandering», te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20222023-1072.html>

- 8.19 Het IPCC heeft op basis van deze 'key risks' ook verscheidene adaptatiemaatregelen geïdentificeerd die momenteel al op verschillende eilanden worden ingezet om de 'key risks' te mitigeren.¹⁶⁶ Dit betreft onder meer actief herstel van kust- en mariene ecosystemen – bijvoorbeeld door herbeplanting van mangrovebossen, zeegrassen en strandvegetatie en transplantaties van koraal – en herbeplanting van bomen, hetgeen erop gericht is om stroomafwaarts meer waterzekerheid te creëren, erosie te beheersen en uiteindelijk de gezondheid van het koraalrifecosysteem te beschermen. Ook beheer en behoud van stroomgebieden, het terugdringen van invasieve uitheemse soorten, retentie van regenwater, het diversifiëren van inkomstenbronnen, aanpassing van het toerismebeleid en het vergroten van publieke bewustwording met betrekking tot de (gezondheids)risico's van klimaatverandering worden gezien als risicogerichte adaptatiemaatregelen.¹⁶⁷ Voor het complete overzicht aan risicogerichte adaptatiemaatregelen verwijst de Staat naar hoofdstuk 15 van het AR6 van het IPCC.
- 8.20 Naast deze risicogerichte adaptatiemaatregelen heeft het IPCC tevens 'key enablers' (randvoorwaarden) geformuleerd die van belang zijn om tot een succesvolle adaptatie te komen. Hiertoe behoren onder meer een effectief bestuur, voldoende financiële middelen, een bewustzijn van klimaatverandering, beschikbaarheid van gegevens, educatie, (technische) kennis, systemen voor vroegtijdige waarschuwingen, maar bijvoorbeeld ook effectieve betrokkenheid van de gemeenschap en cultuur bij adaptatie.¹⁶⁸
- 8.21 Waar het specifiek ziet op adaptatiemaatregelen ter voorkoming van overstromingen worden in het IVM-rapport 'Protecting Bonaire against Coastal Flooding' (**prod. G. 25f**) en het HKV-rapport 2024 (**prod. St. 1**) tevens mogelijke maatregelen omschreven die kunnen worden genomen op Bonaire. Op basis van een multicriteria analyse concluderen stakeholders, en dus niet waterveiligheidsexperts, in het IVM-rapport dat in het bijzonder mangroveherstel (een 'nature based solution') en ruimtelijke ordeningsmaatregelen als meest kansrijke adaptatiemaatregelen tegen zeespiegelstijging worden gezien. Ook koraalherstel wordt als mogelijk gunstige maatregel beschouwd.¹⁶⁹
- 8.22 Met betrekking tot overstromingen vanuit zee geeft HKV de volgende inventarisatie van maatregelen:

¹⁶⁶ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Chapter 15, p. 2081-2086.

¹⁶⁷ Idem, p. 2075-2086. Overigens geldt voor de maatregelen een verschillende mate van wetenschappelijk bewijs ('evidence') en consensus ('agreement') ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen. Deze zijn ook in de tabel opgenomen.

¹⁶⁸ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Chapter 15, p. 2081-2091.

¹⁶⁹ IVM-rapport, p. 4 (**prod. G. 25f**).

Tabel 9: Inventarisatie maatregelen tegen overstroming vanuit zee met in groen een indicatie van de mogelijk effectiviteit van de maatregel. De schaal loopt van effectief (donkergroen) tot niet effectief (wit).

Maatregel	Effectiviteit per herhalingsstijg				NbS	Meerlaagsveiligheid principe
	Dagelijks	T1	T10	T100		
Mangrove beschermen					ja	Preventie
Koraalrif beschermen					ja	Preventie
Kademuur verhogen					nee	Preventie
Dijken/keringen					nee	Preventie
klimaatadaptief bouwen					ja	Gevolgenbeperking
Zone zonder bebouwing langs kust					nvt	Gevolgenbeperking
Ruimtelijke planning					nvt	Gevolgenbeperking
Kwetsbare functies op hogere delen					nvt	Gevolgenbeperking
Noodkeringen					nvt	Crisisbeheersing
Rampenplan opstellen en crisisorganisatie					nvt	Crisisbeheersing
Plannen voor snel en robuust herstel					nvt	Herstel
Bewustzijn creëren					nvt	Waterbewustzijn

Bron: HKV (2024). Risicoprofielen overstromingen BES eilanden, p. 33.

- 8.23 Naar het oordeel van HKV bieden 'nature based solutions' – zoals het versterken van mangroves en koraalrif – meerwaarde voor stormvloed en omdat zij de golven breken, maar hebben zij beperkt effect voor toekomstige zeespiegelstijging omdat het gebied erachter alsnog zal vollopen. Met betrekking tot technische maatregelen zoals kademuuren en waterkeringen merkt HKV op dat de mate waarin deze maatregelen effectief zijn sterk afhangt van de doorlatendheid van de ondergrond. Bij Bonaire zijn dit soort maatregelen lastig realiseerbaar door de poreuze (en daarmee waterdoorlatende) kalksteen waaruit de ondergrond bestaat.¹⁷⁰
- 8.24 Met betrekking tot adaptatiemaatregelen tegen overstromingen door extreme neerslag stelt HKV dat onder meer het vergroten van de bergingscapaciteit van de salinas een belangrijke maatregel kan zijn. Niet enkel kunnen de zoutpannen op deze wijze meer neerslag opvangen, maar ook wordt voorkomen dat sediment kan uitspoelen naar zee, hetgeen koraal beschadigt. Om de uitspoeling van sediment naar zee ten gevolge van extreme neerslag verder te beperken, benoemt HKV het aanplanten van vegetatie die de grond vasthoudt. Om de overstromingsrisico's bij neerslag te beperken, benoemt HKV daarnaast het onderhouden van bestaande watersystemen, het aanleggen van een afwateringssysteem in stedelijk gebied, klimaatrobuust bouwen en het opstellen van een rampenplan en crisisorganisatie.¹⁷¹ In onderstaande tabel heeft HKV een indicatie van de effectiviteit van de maatregelen tegen wateroverlast door neerslag weergegeven.

¹⁷⁰ HKV, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden, samenvatting, paragraaf actualisatie van de regionale risicoprofielen*, 2024, p. 31-33.

¹⁷¹ Idem, p. 34.

Tabel 10: Inventarisatie maatregelen tegen wateroverlast door neerslag met in groen een indicatie van de mogelijk effectiviteit van de maatregel. De schaal loopt van effectief (donkergroen) tot niet effectief (wit).

Maatregel	Effectiviteit per herhalingsstijd				NbS	Meerlaagsveiligheid
	Dagelijks	T1	T10	T100		
Berging Salina's behouden en vergroten					ja	Preventie
Onderhouden rooien en dammen					ja	Preventie
Afwateringssysteem stedelijk gebied					nee	Preventie
waterberging creëren					ja	Preventie
Klimaatbestendig bouwen					ja	Gevolgebeperring
Kwetsbare functies op hogere delen					nvt	Gevolgebeperring
Rampenplan opstellen en crisisorganisatie					nvt	Crisisbeheersing
Plannen voor snel en robuust herstel					nvt	Herstel
Bewustzijn creëren					nvt	Waterbewustzijn

Bron: HKV (2024). Risicoprofielen overstromingen BES eilanden, p. 34.

- 8.25** Voordat wordt aangevangen met de bespreking van de adaptatiestrategieën en adaptatiemaatregelen op Bonaire, wil de Staat daarnaast nog op het volgende wijzen. De weerbaarheid van Bonaire tegen extreme weeromstandigheden en klimaatverandering hangt nauw samen met de aldaar aanwezige ecosystemen. Zo hebben het koraal en de mangrovebossen belangrijke ecosysteemfuncties als natuurlijke barrières tegen de impact van vloedgolven en kust- en landerosie.¹⁷² Inzetten op een (veerkrachtige) natuur is daarmee – zoals ook in Kamerbrieven en het rapport van Nijpels is onderkend¹⁷³ – in algemene zin een belangrijke klimaatadaptatiestrategie.

Klimaatadaptatiemaatregelen en -beleid op Bonaire

- 8.26** In het onderstaande bespreekt de Staat de maatregelen die op Bonaire zijn genomen, worden genomen of in voorbereiding zijn, althans verband houden met klimaatadaptatie. De adaptatiemaatregelen die zullen worden besproken zijn hieronder schematisch en thematisch weergegeven. Daarbij geldt dat onderzoek in algemene zin plaatsvindt en ook als onderdeel van specifiek beleid zoals het NMBP. Uit de volgende subhoofdstukken zal blijken dat veel van de hiervoor gesuggereerde adaptatiemaatregelen reeds worden genomen.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld E. Meesters e.a., *Klimaatadaptatie: Koraalkweek Bonaire beschermt de kust* (WUR Policy Brief), Wageningen Marine Research 2019, te raadplegen via: <https://research.wur.nl/en/publications/klimaatadaptatie-koraalkweek-bonaire-bescherm-de-kust>; N. Asari e.a., 'Mangrove as a natural barrier to environmental risks and coastal protection', Chapter 13 in R. Rastogi e.a. (eds.), *Mangroves: Ecology, Biodiversity and Management*, Springer Singapore 2021.

¹⁷³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013 – 2017*, p. 9; E. Nijpels, *Advies Klimaat Tafel Bonaire: Het is nooit te laat*, mei 2023, p. 10.

Het versterken van de basisvoorzieningen (randnrs. 8.27-8.35) Drinkwater en afvalwater	Onderzoek en kennisvergaring (randnrs. 8.76-8.77, 8.90, 8.112-8.121, 8.132-8.136; prod. St. 14)
Het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving (randnrs. 8.36-8.93) Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 Natuur en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020 – 2030 <i>Programma Natuurherstel</i> <i>Programma Water</i> <i>Kennisagenda</i> <i>Ruimtelijk Ordeningsprogramma Caribisch Nederland</i> <i>Vergunningen, toezicht en handhaving</i> Onderzoek buiten het NMBP Cultuur	Onderzoek in het kader van NMBP Onderzoek buiten het NMBP (Klimaat)onderzoek Klimaateffectatlas Satellietbeelden, luchtbeelden en hoogtemetingen
Veiligheid en crisisbeheersing (randnrs. 8.94-8.98)	International Panel for Deltas and Coastal Areas (IPDC)
Verdere stappen naar een integrale klimaatadaptatiestrategie voor Bonaire (randnrs. 8.99-8.139) De Nationale Klimaatadaptatiestrategie en het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie Rapport Kwartiermaker Ed Nijpels: Het is nooit te laat (Klimaat)onderzoek Klimaateffectatlas Caribisch Nederland Satellietbeelden, luchtbeelden en hoogtemetingen Klimaattafel en Klimaatplan Internationale samenwerking <i>Samenwerking binnen het koninkrijk</i> <i>International Panel for Deltas and Coastal Areas (IPDC)</i> <i>Caribbean Climate and Energy Conference (CCEC)</i> <i>Externe financiering en aanstelling Speciaal Gezant</i>	Caribbean Climate and Energy Conference (CCEC)

De Staat zal nadien nog ingaan op het aan adaptatie verwante beleid (randnrs. 8.140-8.147).

Het versterken van de basisvoorzieningen

- 8.27 Zoals toegelicht in hoofdstuk 6 van deze conclusie, golden er na de opheffing van het land de Nederlandse Antillen en de instelling van de BES-eilanden als openbare lichamen, andere prioriteiten voor de BES-eilanden dan voor het Europese deel van Nederland. Zoals eerder opgemerkt was één van de voornaamste speerpunten het op peil brengen van de basisvoorzieningen op de BES-eilanden. Nu onzekere toegang tot drinkwater en het verlies van ecosystemen en biodiversiteit aan de kust beiden door het IPCC als 'key risk' van klimaatverandering zijn aangemerkt, zijn met name het

drink- en afvalwatersysteem¹⁷⁴ relevante voorzieningen in het kader van klimaatadaptatie.

Drinkwater

- 8.28 De drinkwatervoorziening op Bonaire is aanzienlijk anders geregeld dan in Europees Nederland. Er is op Bonaire slechts één bedrijf, het Water- en Energiebedrijf Bonaire (**WEB**), dat alle nutsvoorzieningen verzorgt. Vanaf 10 oktober 2010 golden op Bonaire de Wet drinkwater BES en de Wet elektriciteitsconcessies BES. Deze wetten continueerden de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving op het gebied van drinkwater- en elektriciteitsvoorziening (met enkele – louter technische – wijzigingen). Onder het stelsel van deze wetgeving bleken er echter problemen op het gebied van voorzieningszekerheid en betaalbaarheid te bestaan. Onder meer de organisatie en governance van het WEB bleken te kort te schieten.
- 8.29 In samenspraak met de eilanden is daarom in 2012 besloten om – ondanks het toen vigerende uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid – een nieuwe wet in te stellen die bestaande wetten op het gebied van de water- en energievoorziening grondig herzag en samenvoegde.¹⁷⁵ Het toepassen van bestaande Europees Nederlandse regels was niet mogelijk, gelet op o.a. het insulaire karakter, het kleine oppervlak, de geringe bevolkingsomvang en het geaccidenteerd landschap. Zo was het niet mogelijk om op de eilanden een concurrerende elektriciteitsmarkt in te richten naar Europees Nederlands model.¹⁷⁶ Ook de drinkwaterproductie kent een ander karakter: drinkwater op Bonaire wordt uit zoutwater gewonnen, zodat er ook een (kostbaar) ontziltingsproces aan te pas komt. Dat de Europees Nederlandse wettelijke kaders niet toepasbaar zijn, betekende nadrukkelijk niet dat voor Bonaire (lagere) doelstellingen golden:
- “De doelen van een betrouwbare, betaalbare, duurzame en kwalitatief hoogwaardige voorziening wijken niet af van die in Europees Nederland.”¹⁷⁷
- 8.30 Het wetgevingsproces mondde in 2016 uit in de Wet elektriciteit en drinkwater BES (**Weed BES**).¹⁷⁸ De Weed BES herzielt de regels omtrent productie en distributie van drinkwater, de governance van de producenten en de subsidiëring vanuit de Staat. Verder bevat de wet bepalingen die de functies in de elektriciteits- en drinkwatervoorziening scheiden en wordt een onafhankelijke rol gecreëerd voor de

¹⁷⁴ Lozingen van afvalwater op zee zorgt voor aantasting van het koraal.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 31 568, nr. 125.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 089, nr. 3 (Memorie van toelichting), p. 1.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem; Wet van 23 maart 2016 houdende regels met betrekking tot de productie en de distributie van elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (*Stb.* 2016, 142) (Wet elektriciteit en drinkwater BES).

Inspectie Leefomgeving en Transport en de Autoriteit Consument en Markt als toezichthouders.¹⁷⁹

- 8.31 De Weed BES is in 2023 geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de betrouwbaarheid en de duurzaamheid van de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening op de BES-eilanden sinds de inwerkingtreding van de Wet elektriciteit en drinkwater BES sterk zijn verbeterd.¹⁸⁰ Om deze voorzieningen ook betaalbaar te houden, heeft het toenmalige kabinet de afgelopen jaren substantiële structurele en incidentele subsidies gegeven. Ter illustratie, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de periode 2012-2022 € 31,4 mln., in 2023 € 5,1 mln. en in 2024 € 6 mln. subsidie aan de BES-eilanden verstrekt met betrekking tot drinkwater. Deze subsidie is bedoeld om de betaalbaarheid van drinkwater te garanderen, de lokale bedrijven (financieel en met expertise) te ondersteunen bij de verbetering van de kwaliteit van hun netwerken en hun dienstverlening en ontziltling van zeewater.¹⁸¹ In het rapport 'Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid' van de commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland van 6 oktober 2023 heeft de commissie geadviseerd om de kosten van nutsvoorzieningen (gas, elektra, drinkwater en telecom) te beperken en aangegeven dat deze (per eenheid) niet hoger zouden moeten zijn dan voor mensen in Europees Nederland. De lijn die voor drinkwater de afgelopen jaren is gehanteerd met subsidies voor het verlagen van de vaste drinkwatertarieven, aangevuld met de extra middelen uit het koopkrachtpakket, sluit aan bij de aanbevelingen van de commissie om (extra) subsidie aan de drinkwaterproducenten toe te kennen om de kosten van nutsvoorzieningen te drukken en de prijzen (voor iedereen) te verlagen. De vaste tarieven liggen daarmee ongeveer op het niveau van Europees Nederland.¹⁸²

Afvalwater

- 8.32 Een andere prioriteit na de ontbinding van de Nederlandse Antillen was het afvalwatersysteem. Van een afvalwatersysteem was op dat moment namelijk nauwelijks sprake. Afvalwater werd in septische tanks op eigen terrein opgeslagen en belandde vaak in zee, wat negatieve gevolgen voor de gezondheid van het koraal had. In 2010 werd daarom een afvalwaterzuiveringsinstallatie (**AWZI**) gerealiseerd om het water uit septische tanks te behandelen. Vanwege een groeiende bevolking, toenemende economische ontwikkeling (met name in Kralendijk) en onvoldoende effectieve verwerking van afvalwater via septische tanks hielden de problemen echter aan en bleef het afvalwater dat op zee werd geloosd leiden tot degradatie van het

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 34 089, nr. 19 (Een evaluatie van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, 27 maart 2023).

¹⁸⁰ *Idem*, p. 4.

¹⁸¹ Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 22 augustus 2023 (*Kamerstukken II 2022/2023*, 33 576, nr. 35 (Voortgang Natuur en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030)).

¹⁸² Brief van de toenmalige Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen en de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 februari 2024 (*Kamerstukken II 2023/2024*, 36 410 IV, nr. 43 (Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2024)).

koraal.¹⁸³

- 8.33 Om die reden werd een centraal rioolwatersysteem met zuiveringsinstallatie (**RWZI**) ontworpen dat in 2014 werd opgeleverd.¹⁸⁴ Het centrale systeem is gericht op een zogenaamde gevoelige zone, een circa 500 meter brede zone van 10 kilometer lengte langs de kustzone in Kralendijk. Op die plek is de grootste concentratie van bevolking en economische activiteit op het eiland. Met een subsidie van de Europese Commissie van € 20 mln. en een subsidie van € 5 mln. van de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu is de RWZI gebouwd. De RWZI is medio 2014 operationeel geworden. In totaal heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu in de periode 2012-2022 € 20,4 mln. en in 2023 en 2024 € 1,5 mln. subsidie beschikbaar gesteld met betrekking tot afvalwater. Deze subsidie was naast de bouw van de RWZI tevens bedoeld voor de aanleg van huisaansluitingen. Onder het NMBP, zie randnrs. 8.66 e.v., worden momenteel eveneens projecten ondernomen op het gebied van afvalwaterzuivering. De komende jaren zal het rioleringsstelsel verder worden uitgebreid.
- 8.34 De Tijdelijke subsidieregeling drinkwater BES en rioolwaterzuiveringsinstallatie Bonaire bevat de kaders voor de subsidieverlening met betrekking tot drinkwater en afvalwater (subsidiebedragen voor elk jaar, de doelen en de verstrekking en verantwoording). Er geldt een Tijdelijke subsidieregeling voor drink- en afvalwater voor Bonaire sinds 2017. In voorgaande jaren is geconstateerd dat de Tijdelijke subsidieregeling geactualiseerd en verlengd dient te worden en bovendien flexibeler moet worden om de openbare drinkwatervoorziening en afvalwatervoorziening voldoende te kunnen blijven ondersteunen en complicaties in de uitvoering te verminderen dan wel te voorkomen. Daarom is door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op 17 november 2023 gekozen voor verlenging tot en met 2026, actualisatie en samenvoeging van de subsidieposten en vereenvoudiging van de regeling met meer flexibiliteit met het oog op de uitvoering.¹⁸⁵
- 8.35 Al met al moet worden geconstateerd dat de Staat zich aanzienlijk heeft ingezet en inzet om een onzekere toegang tot water, een van de 'key risks' van klimaatverandering voor eilandstaten, zo veel als mogelijk te mitigeren op de BES-eilanden. Zo zijn de eilanden weerbaarder tegen langdurige droogte en hitte.

¹⁸³ Zie bijlage I bij de Commission Implementing Decision on the adoption of multiannual indicative programmes for Caribbean Overseas Countries and Territories (Bonaire and Curaçao) for the period 2021-2027, te raadplegen via: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mip-2022-c2022-8320-caribbean-oct-annex-1-bonaire_en.pdf.

¹⁸⁴ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 25 november 2015 (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 710, nr. 44).

¹⁸⁵ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 november 2023, nr. IENW/BSK-2023/342378, tot wijziging van de Tijdelijke subsidieregeling drinkwater BES en rioolwaterzuiveringsinstallatie Bonaire 2018 tot en met 2024 (actualisatie, verlenging looptijd en verbetering flexibiliteit 2023), Stcrt. 2023, nr. 31869.

Het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving

- 8.36 Op grond van artikel 2 Wgnb BES moet de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur¹⁸⁶ – in nauw overleg met de bestuurscolleges van de eilanden – iedere vijf jaar een natuurbeleidsplan vaststellen, waarbij rekening moet worden gehouden met de ruimtelijke ontwikkelingsplannen van de eilanden.¹⁸⁷ In een natuurbeleidsplan moet minimaal het volgende zijn opgenomen: de doelstellingen betreffende de natuur die in de planperiode moeten worden verwezenlijkt met een overzicht van de aan te pakken prioriteiten, de natuurbeschermingswaarden en een lijst van nationale parken.¹⁸⁸ De openbare lichamen dragen vervolgens primair de verantwoordelijkheid voor natuurbehoud en -beheer op de eilanden. De bestuurscolleges dienen er voor te zorgen dat:

“het natuurbehoud binnen en buiten de aangewezen beschermde gebieden deugdelijk van middelen en financiering wordt voorzien en dat beleid, planning, wetgeving en handhaving toereikend zijn om de natuurlijke hulpbronnen van de eilanden afdoende te beschermen. Ook dienen zij ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de eisen van internationale verdragen en conventies”¹⁸⁹

- 8.37 Ter uitvoering van deze verantwoordelijkheid stellen de bestuurscolleges natuurplannen op die in overeenstemming zijn met het natuurbeleidsplan voor Caribisch Nederland.¹⁹⁰ Deze natuurplannen beschrijven in hoofdlijnen het beleid voor het beschermen en verbeteren van de natuur. De daadwerkelijke uitvoering van de plannen wordt uitgewerkt in concrete plannen van aanpak per ambitie of doel.¹⁹¹

Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017

- 8.38 Voordat het NMBP in werking trad – waarin het huidige kader voor natuurbeleid is opgenomen – was het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 (**NBP, prod. St. 4**) van toepassing. Het NBP had als doelstelling een basis te vormen voor gedegen besluitvorming, voor de toewijzing van middelen en financiering en om door middel van strategische doelen aan te geven op welke punten de aandacht moest zijn gevestigd voor een adequate natuurbescherming. De evaluatie van het natuurbeleidsplan voor de Nederlandse Antillen (1999-2004) werd gebruikt als uitgangspunt voor het NBP. Daarnaast is voor de totstandkoming van het NBP nauw

¹⁸⁶ Uitgaande van 1 juli 2024. In de periode 2012-2017 was natuurbeleid en het vaststellen van een Natuurbeleidsplan ondergebracht bij de Minister van Economische Zaken. Van 2017-juli 2024 was er weer een Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹⁸⁷ Beschikking van de Minister van Justitie van 21 september 2010 tot plaatsing in het Staatsblad van de tekst van de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES, zoals gewijzigd bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Aanpassingsregeling BES-wetten (Stb. 2010, 565)(Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES).

¹⁸⁸ Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017, p. 11-12.

¹⁸⁹ Idem, p. 15.

¹⁹⁰ Idem, p. 16.

¹⁹¹ Natuurplan Bonaire 2020-2024, p. 4.

samengewerkt met belanghebbenden in Caribisch Nederland. Zo is overleg geweest met de openbare lichamen, natuurorganisaties zoals 'Dutch Caribbean Nature Alliance', het bedrijfsleven, de toerismesector en verscheidene departementen.¹⁹²

- 8.39 Naast de circa € 1,1 mln. die de toenmalige Minister van Economische Zaken rond de periode 2013-2017 beschikbaar had voor taken voor natuurbehoud in Caribisch Nederland, heeft de Staat de BES-eilanden ook middellijk ondersteund voor de uitvoering van de natuurplannen van de eilanden. De openbare lichamen ontvingen een jaarlijkse bijdrage uit het BES-fonds voor de uitvoering van hun taken, waaronder natuurbeheer. Daarnaast ontving de natuurorganisatie 'Dutch Caribbean Nature Alliance' een bedrag van € 1 mln. voor de opbouw van een fonds voor natuurbeheer en voor directe ondersteuning van natuurbehoud.¹⁹³ Tevens heeft de Staat in 2013 eenmalig een bijzondere uitkering¹⁹⁴ verstrekt van € 7,5 mln. (\$ 9,8 mln.) voor natuurprojecten in Caribisch Nederland in de periode 2013 – september 2016.¹⁹⁵ Het doel van deze 'natuurgelden' was om achterstallig onderhoud aan de natuur te verrichten. Hieronder vielen projecten die zagen op het behoud van koraal (erosiepreventie), duurzaam gebruik van de natuur en projecten die zagen op de synergie tussen natuur, landbouw en toerisme.¹⁹⁶ De openbare lichamen konden ieder concrete projectvoorstellen ter goedkeuring aandragen.
- 8.40 Op Bonaire, dat \$ 5.238.400 aan natuurgelden toegewezen kreeg,¹⁹⁷ hebben de doelstellingen uit het NBP in de periode 2013-2017 concreet uitvoering gevonden in tien projecten. Veel van deze projecten kwalificeren als klimaatadaptatiemaatregelen die door IPCC, IVM of HKV worden genoemd zoals herbebossing, koraalrestauratie, het terugdringen van invasieve exoten zoals varkens en geiten en die de 'key risks' van klimaatverandering op eilandstaten mitigeren.

¹⁹² Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017, p. 4.

¹⁹³ Idem, p. 20-21.

¹⁹⁴ In de zin van artikel 92, tweede lid, onder d, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

¹⁹⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 september 2013, nr. 13030742, houdende regels inzake een bijzondere uitkering voor projecten ter bevordering van de natuurbescherming aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (*Stcrt.* 2013, 25987).

¹⁹⁶ Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017, p. 20-21; Natuurplan Bonaire 2020-2024, p. 21.

¹⁹⁷ Artikel 3 Regeling bijzondere uitkering natuur 2013-2017.

Natuurgelden projecten	In samenwerking met:	Totaal budget USD*
Plattelandontwikkeling	BAAB advies	1,050,000
Ecologisch herstel Lac gebied en zuidelijk kustgebied	STINAPA, STCB, OLB-R&O	994,848
Erosiebestrijding en ecologisch herstel	BAAB advies	799,204
Beheer loslopende geiten WSNP	STINAPA	496,969
Herbebossing	Echo	473,331
Koraalrestauratie	CRF	325,815
Nominatie onderwaterpark voor UNESCO Werelderfgoed	Wolfs Company	300,000
Bonaire Karst & Natuurreservaat	Wild Conscience	133,000
Koepelcampagne natuur	Unit Natuur & Milieu, R&O van OLB	99,000
Beheer varkenspopulatie	Echo	76,114

* Van het totaalbudget is ca. 3,2 miljoen USD uitgegeven

Bron: Natuurplan Bonaire 2020-2024, p. 21. Dit betreft een overzicht met projecten in de periode 2013-2017. Naar besteding van het budget ingedeeld.

NB. De bestuurscolleges zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de goedgekeurde projecten en voor de besteding van de toegekende middelen.¹⁹⁸

Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030

- 8.41 In april 2020 is het NMBP vastgesteld (**prod. St. 5**).¹⁹⁹ De grondslag voor het NMBP is artikel 2 van de Wgnb BES en artikel 1.4 van de Wet Vrom BES. Het NMBP is gezamenlijk vastgesteld door de toenmalige Ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bij het opstellen van het NMBP zijn de BES-eilanden nauw betrokken geweest. Het NMBP houdt rekening met de lokale wensen en omstandigheden. Het plan bouwt voor wat betreft natuur voort op het NBP. Verder zijn de bevindingen uit het rapport 'Staat voor de natuur van Caribisch Nederland 2017' in het NMBP verwerkt.²⁰⁰

NB. Uit het voorgenoemde rapport, tevens benoemd door Greenpeace achter randnummer 9.15 van de dagvaarding, bleek dat de staat van de natuur van Caribisch Nederland 'matig tot zeer ongunstig' was door

¹⁹⁸ Regeling bijzondere uitkering natuur 2013-2017 (*Stcrt.* 2013, nr. 25987), p. 5.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 2019-2020, 33576, nr. 190.

²⁰⁰ Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030, p. 6; A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens, P.J.F.M. Verweij, (red.), *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 rapport C086/17) Wageningen Marine Research Wageningen UR 2018.

verscheidende bedreigingen voor de natuur zoals loslopend vee, invasieve soorten, klimaatverandering, overbevissing, kustontwikkeling, erosie en eutrofiëring door afvalwater. De ongunstige kwaliteit van habitats leidt er volgens het rapport vervolgens toe dat deze habitats onvoldoende veerkrachtig zijn om de effecten van klimaatverandering nu en in de toekomst op te vangen.²⁰¹

- 8.42 In het NMBP is – anders dan bij het NBP – ook milieubeleid meegenomen, waardoor ook onderwerpen als afvalwater, afvalbeheer, erosie en vervuiling aan bod komen. De uitvoering van het NMBP kent twee fasen: 2020-2024 en 2025-2030. Aan het eind van 2024 vindt evaluatie plaats van de eerste fase.²⁰²
- 8.43 Artikel 9 van de Wgnb BES respectievelijk artikel 1.5 van de Wet VROM BES legt de openbare lichamen de verplichting op om op eilandniveau een natuurplan respectievelijk milieuplan, ook wel aangeduid als lokale uitvoeringsplannen of uitvoeringsagenda, op te stellen afgestemd op het kader van het NMBP.
- 8.44 De BES-eilanden dragen zelf verantwoordelijkheid voor het samenstellen van de uitvoeringsagenda met concrete plannen en projecten die aansluiten bij het NMBP. Hierdoor hebben de eilanden de mogelijkheid om hun eigen prioriteiten te stellen.²⁰³ De uitvoeringsagenda wordt vervolgens besproken in stuurgroepen. Deze stuurgroepen worden geïnitieerd door leden uit het bestuurscollege van het openbaar lichaam. Vanuit de huidige Ministeries van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt er ambtelijk deelgenomen aan de stuurgroepen. Het bestuurscollege stelt de uitvoeringsagenda uiteindelijk vast.
- 8.45 Er is aan de openbare lichamen € 1,5 mln. beschikbaar gesteld om te helpen bij het opstellen van de uitvoeringsagenda (bijvoorbeeld voor consultatie van experts), waarvan € 0,5 mln. specifiek is bestemd voor kwaliteitsverbetering van de nationale parken. Hiermee beoogt de Staat de barrières waar kleine eilanden op stuiten, zoals financiële beperkingen en gelimiteerde mankracht (door Greenpeace benoemd achter randnr. 18.6 van de dagvaarding), te verlagen.
- 8.46 De lokale uitvoeringsplannen (uitvoeringsagenda's) voor Sint Eustatius en Saba zijn in 2022 door de eilandsraden goedgekeurd en begin 2023 gepubliceerd.²⁰⁴ De

²⁰¹ A.O. Debrot, R.J.H.G. Henkens, P.J.F.M. Verweij, (red.), *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 rapport C086/17) Wageningen Marine Research Wageningen UR (University & Research centre) 2018; Rijksdienst Caribisch Nederland, *Natuur en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland*, te raadplegen via: <https://www.rijksdienstcn.com/landbouw-natuur-voedselkwaliteit/nmbp-cn>.

²⁰² *Kamerstukken II* 2022/23, 33576, nr. 355, p. 1. Onderdeel van deze evaluatie is tevens de besteding van de ontvangen middelen. Voor de periode na 2024 zijn vooralsnog geen aanvullende middelen ter beschikking gesteld.

²⁰³ Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030, p. 17.

²⁰⁴ Zie: <https://www.rijksdienstcn.com/landbouw-natuur-voedselkwaliteit/documenten/publicaties/Inv/nmbp/uitvoeringsagenda/index>.

eilandsraad van Bonaire heeft het uitvoeringplan nog niet goedgekeurd.²⁰⁵ Desalniettemin vindt de uitvoering van het NMBP op Bonaire al wel plaats in lijn met een concept-uitvoeringsplan.²⁰⁶ Daarnaast wordt door het OLB tevens gewerkt aan een nieuw natuurplan voor Bonaire voor de periode 2025-2029. De belangrijkste doelen van dit nieuwe plan zijn het herstel van koraalriffen, het behouden en herstellen van unieke leefgebieden en soorten, het duurzaam gebruiken van land en water voor de lokale economie en het maken van lokale voorwaarden voor blijvende resultaten van het natuurbeleid centraal.²⁰⁷

- 8.47 Naast de financiële middelen met betrekking tot het opstellen van de uitvoeringsplannen van de eilanden, ondersteunt de Staat de BES-eilanden ook financieel waar het ziet op de uitvoering van deze plannen. Specifiek voor maatregelen op het gebied van koraalherstel, heeft de Staat € 7,2 mln. beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de eerste fase van het NMBP (2020-2024). Dat bedrag is ter aanvulling op de € 1,6 mln. die reeds voor natuurbescherming en landbouwontwikkeling in Caribisch Nederland is bedoeld. Vervolgens is door het kabinet een aanvullend bedrag van € 35 mln. beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de eerste fase van het NMBP.²⁰⁸ In algemene zin heeft het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit daarnaast jaarlijks circa 1,3 mln. begroot voor de taken natuurbehoud- en beheer in Caribisch Nederland.²⁰⁹ Met betrekking tot de uitvoering van activiteiten in relatie tot waterkwaliteit en afvalbeheer heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat € 0,75 mln. gereserveerd. Dit staat los van lopende milieuprogramma's zoals het Bonaire afvalbeheerprogramma, waar een budget van € 10 miljoen voor is gereserveerd.²¹⁰

De Staat merkt hierbij op dat een precieze verdeling van beschikbare middelen uit het NMBP over de afzonderlijke BES-eilanden afhankelijk is van de hoogte van de aanvragen van ieder eiland. Aangezien de beschikkingen hieromtrent nog lopende zijn, kan geen definitieve verdeling worden gepresenteerd.

- 8.48 Voor het monitoren, coördineren en evalueren van de voortgang van de uitvoering van het NMBP is gewerkt aan het opzetten van een bestuurs- en uitvoeringsstructuur op ieder eiland. Voor de algehele sturing is op ieder eiland een interbestuurlijke stuurgroep ingesteld, waarin zowel de Ministeries van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en

²⁰⁵ Het Natuurplan Bonaire 2020-2024 is nog niet vastgesteld en heeft dus (nog) geen formele status.

²⁰⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 33576, nr. 355, p. 4.

²⁰⁷ Bonaire.nu, 'Medewerkers LNV maken kennis met Bonaire in het kader van natuurbehoud', 29 juni 2024, te raadplegen via: <https://bonaire.nu/2024/06/29/medewerkers-Inv-maken-kennis-met-bonaire-in-kader-van-natuurbehoud/>.

²⁰⁸ Coalitieakkoord 2021 – 2025, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, december 2021. Kenmerk 2021D50025, te raadplegen via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D50025&did=2021D50025>.

²⁰⁹ Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030, p. 30; *Kamerstukken II 2022/23*, 33576, nr. 355, p. 1.

²¹⁰ Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030, p. 30.

Koninkrijksrelaties als ook het betreffend openbaar lichaam op bestuurlijk en ambtelijk niveau zitting hebben. Met oog voor de beperkte capaciteit op de BES-eilanden is bovendien gekozen voor een programmatische aanpak. De programmamanager van ieder eiland, tevens secretaris van de stuurgroep, is in opdracht van de stuurgroep verantwoordelijk voor de algemene coördinatie en uitvoering van het NMBP en het betreffende uitvoeringsplan.²¹¹ Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur ondersteunt het inschakelen van een programmamanager voor de uitvoering van het NMBP op Bonaire.

- 8.49 In het NMBP zijn vier strategische doelen geformuleerd onder de overkoepelende visie van een welvarende samenleving en culturele identiteit in balans met een veerkrachtige en gezonde natuurlijke omgeving. In de 'Voortgangsrapportage Natuur' van het huidige Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur²¹² wordt het parlement jaarlijks geïnformeerd over de geboekte vooruitgang in het bereiken van deze doelen:

Vision A prosperous society and cultural identity in balance with a resilient and healthy natural environment.		
Strategic goal 1 Reverse coral reef degradation to enhance wellbeing in the CN	Strategic goal 2 Restore and conserve the unique habitats and species in the CN	Strategic goal 3 Sustainable use of land and water for the development of the local economy
1.1 Control erosion and runoff	2.1 Conservation and restoration of key habitats	3.1 Sustainable fisheries
1.2 Effective waste and wastewater management	2.2 Conservation of keystone and flagship species	3.2 Tourism industry in balance with nature conservation
1.3 Coral reef restoration	2.3 Prevent new and control established invasive species	3.3 Invest in sustainable local food production
Strategic goal 4 Create the local conditions to ensure sustainable results of nature policy in the CN		
4.1 Create awareness through education and training	4.2 Create employment through investments in nature	4.3 Develop a structural research agenda

Afbeelding 3 – Schematische weergave van de strategische doelen en doelstellingen

Bron: Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030, p. 17.

- 8.50 Onder de vlag van het NMBP vallen zowel overkoepelende projecten voor de BES-eilanden gezamenlijk als projecten die specifiek op één eiland zijn gericht. In het kader van de overkoepelende projecten wordt bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat een strategie voor het monitoren van (zee)waterkwaliteit ontwikkeld evenals een kennisagenda die tot doel heeft te identificeren waar hiaten zitten in de kennis die

²¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 33576, nr. 355, p. 1-2.

²¹² Ministerie van LNV, *Negende voortgangsrapportage Natuur*, 30 november 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/19/bij12-natuur-in-nederland-stand-van-zaken-eind-2022-rapport-november-2023>.

noodzakelijk is voor effectieve uitvoering van het NMBP. Ook is op 1 april 2024 het overkoepelende Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES in werking getreden. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport naar de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de openbare lichamen. Hier zal achter randnrs. 8.83 e.v. van deze conclusie nader op worden ingegaan.

- 8.51 In het kader van het NMBP zijn op ieder eiland ook twee grotere programma's opgestart: Programma Natuurherstel en Programma Water.²¹³ Onder het Programma Natuurherstel vallen adaptatiemaatregelen zoals het herstellen van mangrovebossen en koraal en het bestrijden van invasieve soorten. Het Programma Water zet in op waterretentie (bijvoorbeeld voor de landbouw), uitbreiding van de waterzuivering en waterbeheerplannen – allen eveneens van belang in het kader van klimaatweerbaarheid. De Staat gaat achtereenvolgens op deze programma's en de bijbehorende maatregelen in, beginnend bij de specifiek op Bonaire gerichte maatregelen.

Programma Natuurherstel

- 8.52 Het Programma Natuurherstel is een integraal programma dat dient om de algehele natuur van Bonaire te herstellen, met in het bijzonder als doel de koraalriffen te behouden en versterken. De hoofdthema's binnen dit programma zijn verder herbebossing (mangroves), duurzame geitenhouderij en verwijdering van geiten uit het publieke domein. De maatregelen die onderstaand worden besproken, zijn door de Staat bekostigd. Voor een financieel overzicht verwijst de Staat naar de Programma Monitor NMBP (**prod. St. 6**).

Koraalherstelplan

- 8.53 In het Programma Natuurherstel is een koraalherstelplan opgesteld dat gericht is op het opschalen van koraalherstel en het verbreden van activiteiten en technieken op dit gebied. De belangrijkste uitvoeringspartner van het plan is de 'Reef Renewal Foundation Bonaire'.²¹⁴
- 8.54 Onderdeel van het koraalherstelplan is het uitbreiden van koraalkwekerijen en het opstarten van nieuwe kwekerijen.²¹⁵ Hierdoor wordt meer koraal geproduceerd, met bovendien een hogere genetische variëteit. Door nieuwe genotypes toe te voegen aan natuurlijke koraalpopulaties op Bonaire, zijn koraalriffen beter bestand tegen toenemende bedreigingen, zoals een hogere zeetemperatuur en koraalziekten, en wordt de diversiteit van koraalpopulaties gewaarborgd. Om de genetische diversiteit

²¹³ Kamerstukken II 2022/23, 33576, nr. 355, p. 2.

²¹⁴ Zie voor meer informatie: <https://www.reefnewalbonaire.org/our-work/building-reef-resilience-community-a-5-year-project/>.

²¹⁵ Voor een interactieve kaart van de projectlocaties, zie: Reef Renewal Bonaire, te raadplegen via: <https://www.reefnewalbonaire.org/map/>. Voor meer informatie over het project zie: Reef Renewal Bonaire, *Building Reef Resilience & Community: A 5-Year Project*, te raadplegen via: <https://www.reefnewalbonaire.org/our-work/building-reef-resilience-community-a-5-year-project/>.

van uitgeputte koraalpopulaties daarnaast te vergroten, worden selectief kwetsbare soorten via koraalveredeling en larvale vermeerdering gekweekt. Op aangewezen restauratieplaatsen wordt koraal opnieuw geplant. Onder het koraalherstelplan wordt verder een scala aan koralen in een genenbank gehouden en gemonitord. Zo wordt in kaart gebracht wat de reactie van het koraal is op veranderende milieuomstandigheden.²¹⁶

- 8.55 Tevens wordt specifiek gewerkt aan het herstel van koraalpopulaties van de hertshoornkoraal en de elandshoornkoraal in Lac Baai. Hier is STINAPA bij betrokken. Daartoe heeft STINAPA een bijdrage ontvangen van het 'Resilience, Sustainable Energy and Marine Biodiversity'-Programma uit het Europees Ontwikkelingsfonds.²¹⁷
- 8.56 Het beschermen van bestaande koraalriffen en het opschalen van koraalherstel (bijvoorbeeld door koraaltransplantatie) worden door het IPCC, IVM en HKV aangeduid als klimaatadaptatiemaatregelen, aangezien koraal een belangrijke functie heeft voor het breken van golven voor de kust. Dit is relevant om erosie van het strand tegen te gaan. Daarnaast wordt met het koraalherstel aandacht besteed aan twee 'key risks' van klimaatverandering voor eilandstaten die door het IPCC zijn geïdentificeerd, namelijk het verlies van biodiversiteit en ecosystemen in zee en aan de kust en economische achteruitgang en het verlies van bestaansmiddelen. Door in te zetten op koraalherstel blijft Bonaire in de toekomst aantrekkelijk voor toeristen.
- 8.57 Aan de hand van de Programma Monitor NMBP van april 2024 van de Stuurgroep Land en Water Bonaire kan worden afgeleid dat er een toename in aantal koraalkwekerijen is geconstateerd en dat de groeiweekcapaciteit naar 19.673 koralen (+ 20% ten opzichte van eerdere cijfers) is gestegen. Ook zijn er inmiddels 3000 additionele koralen uitgeplant. Het project loopt nog tot 2026.²¹⁸
- 8.58 Los van het NMBP is in september 2024 het 'ReefGrazers'-project van start gegaan. Dit betreft een samenwerking tussen onder meer de Wageningen Universiteit, het OLB, STINAPA en Hogeschool Van Hall Larenstein, met als doel het herstel van koraalriffen in het Caribisch gebied en het ondersteunen van duurzame visserijpraktijken.²¹⁹ Dat gebeurt door het plaatsen van algenetende dieren om algengroei onder controle te houden.

Mangroveherstelplan

- 8.59 Het herstel van mangroven kent al een langere geschiedenis buiten het NMBP. Vanaf 2010 steunt het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, inmiddels het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, via het Wageningen

²¹⁶ Reef Renewal Bonaire, *Building Reef Resilience & Community: A 5-Year Project*, te raadplegen via: <https://www.reefrenewalbonaire.org/our-work/building-reef-resilience-community-a-5-year-project/>.

²¹⁷ Te raadplegen via: <https://www.dcbd.nl/tags/eu-funding>.

²¹⁸ **Prod. St. 6** (Programmamonitor Natuur- en Milieubeleidsplan) p. 4.

²¹⁹ WUR, 'ReefGrazers draagt bij aan koraalherstel en duurzame visserij', 2 september 2024, te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/marine-research/show-marine/reefgrazers-draagt-bij-aan-koraalherstel-en-duurzame-visserij.htm>.

programma voor Beleidsondersteunend Onderzoek met de WUR een reeks projecten om te komen tot een duurzaam behoud en herstel van het mangrovenlandschap in Lac Baai.

- 8.60 Onder het Programma Natuurherstel van het NMBP zijn inmiddels 3700 mangroven geplant op Bonaire (Lac Baai). Ook wordt ingezet op beheer van reeds geplante mangroven. De lokale Stichting Internos is in samenwerking met de Mangrove Maniacs Bonaire bij deze projecten betrokken.²²⁰ In Lac Baai zijn met subsidies van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, tevens 600 bomen geplant om te zorgen voor sedimentstabilisatie rondom de kust.²²¹
- 8.61 Het beschermen van bestaande mangrovebossen en het planten van nieuwe mangroven worden, zoals al achter randnr. 8.19 van deze conclusie besproken, door het IPCC aangeduid als klimaatadaptatiemaatregelen, aangezien mangroven een belangrijke kustbeschermingsfunctie hebben. Daarnaast komen mangroven het karakteristieke uiterlijk van Bonaire ten goede, kunnen mangroven een bijdrage leveren aan een gezonde vispopulatie wat ten goede komt aan de visserij – hetgeen een belangrijk onderdeel van de Bonairiaanse cultuur betreft – en heeft natuurherstel in algemene zin een positief effect op toerisme.²²²

Verwijderen loslopend vee

- 8.62 Begrazing door loslopende geiten en ezels leidt op Bonaire tot sterke achteruitgang van de terrestrische en aquatische natuur. Naast dat loslopend vee de vegetatie op Bonaire aantast, treedt hierdoor tevens bodemerosie op en vindt afspoeling van sediment naar zee plaatst, hetgeen het koraal aantast.²²³ Hierdoor heeft het loslopende vee ook negatieve gevolgen voor de economie van het eiland en de weerbaarheid van het eiland tegen klimaatverandering.
- 8.63 Voor het verwijderen van loslopende grazers zijn in het kader van het Programma Natuurherstel integrale gebiedsgerichte plannen in ontwikkeling en/of in uitvoering.²²⁴ Zo heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in een rapport van november 2022 (**prod. St. 7**) prioritaire acties onder het NMBP in beeld gebracht voor verschillende gebieden op Bonaire, gericht op het verwijderen van loslopende grazers, herbebossing en re-vegetatie, landbouw en sociaaleconomische ontwikkeling. Op basis van het rapport van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland wordt een uitvoeringsplan voor Zuid-Bonaire (inclusief Lac Baai), het

²²⁰ **Prod. St. 8 en 9** (Kamerbrief voortgang NMBP, *Kamerstukken II* 2022/2023, 33 576, nr. 355, en Bijlage I daarbij); **Prod. St. 6** (Programmamonitor NMBP). Zie tevens: 'Nieuw onderzoek naar mangroverestauratie voor Bonaire', Dutch Caribbean Nature Alliance, 4 juli 2022, te raadplegen via: <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=29405>.

²²¹ Internos, Nature preservation, te raadplegen via: <https://www.internosbonaire.org/nature-preservation/>; **Prod. St. 6** (Programmamonitor NMBP).

²²² IVM-rapport, p. 29-30 (**prod. G. 25f**).

²²³ Zie bijvoorbeeld D. M. de Bakker., F. C. van DuylC. T. Perry, & E. H. Meesters, 'Extreme spatial heterogeneity in carbonate accretion potential on a Caribbean fringing reef linked to local human disturbance gradients', (25) *Global change biology* 2019, afl. 12, p. 4092-4104.

²²⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/11663d35-0424-420e-9f1c-46bb71b53a5a/file>.

midden-terrassenlandschap en het stedelijk gebied opgesteld. Voor Zuid-Bonaire zal dit herstel van de inheemse Sabalpalm via ontwikkeling van de 'Sabalpalm Sanctuary' omvatten.²²⁵

8.64 Daarnaast is een projectplan vastgesteld en in uitvoering voor het ecologisch herstel van het Washington Slagbaai Park. Er zijn lokale jagers getraind voor het verwijderen van geiten. Verder zijn er concept-beheerplannen voor de Ramsar-gebieden²²⁶ ontwikkeld. Deze beheerplannen moeten nog worden vastgesteld door het OLB.²²⁷ Met betrekking tot het natuurherstelplan voor Washington Slagbaai Park kan op basis van de Programma Monitor NMBP worden gemeld dat inmiddels 4244 geiten zijn verwijderd.²²⁸

8.65 Het aanpakken van loslopende dieren, alsook herbebossing en re-vegetatie, is van belang om sedimentuitspoeling naar zee, bijvoorbeeld ten gevolge van extreme neerslagevents, zo veel als mogelijk te beperken. Dit zorgt er op haar beurt weer voor dat het koraal rondom Bonaire niet wordt aangetast door het sediment, waardoor het koraal gezond en effectief blijft als kustbescherming. Daarnaast zorgt het aanpakken van loslopende dieren voor meer waterzekerheid in stroomgebieden. Door loslopende grazers te verwijderen kan vegetatie zich namelijk herstellen, waardoor niet enkel de bodem stabiliseert, maar de bodem tevens beter water vasthoudt. Het terugdringen van invasieve inheemse soorten, herbebossing en re-vegetatie zijn risicogerichte adaptatiemaatregelen zoals benoemd door het IPCC.

Programma Water

8.66 Waterbeheer is van groot belang op Bonaire. Hevige regenval (zonder afdoende waterbeheer) kan erosie en schade veroorzaken, wat de gezondheid van de koraalriffen kan bedreigen door de sedimentuitstroom. Waterbeheer hangt nauw samen met natuurbeheer: de mate van erosie is groter wanneer er maar beperkte begroeiing aanwezig is. Door regenwater te beheersen en waar mogelijk reteneren, hetgeen door het IPCC als adaptatiemaatregel wordt beschreven, wordt de impact van (hevige) neerslag beperkt. Gedegen waterzuivering is van belang om uitstroom van vervuild water naar de zee te vermijden: dit is immers een belangrijke negatieve drukfactor op het mariene milieu.²²⁹ Het beheersen van afvalwaterstromen is daarom van belang om de 'key risk' 'verlies aan biodiversiteit en ecosystemen in zee en aan de kust' van klimaatverandering bij eilandelijke staten te mitigeren en om koraalriffen gezond te houden. Ten slotte is waterbeheer van belang omdat op grond van de

²²⁵ *Kamerstukken II 2022/2023*, 33 576, nr. 355, Bijlage I; **Prod. St. 6** (Programmamonitor NMBP), p. 4.

²²⁶ Verwijzend naar de gebieden die zijn aangewezen op basis van de Conventie van Ramsar. De beschermde Ramsar-gebieden in Bonaire zijn: Washington Slagbaai, Klein Bonaire, Lac en Pekelmeer. Zie voor aanvullende informatie: <https://www.dcbd.nl/document/ramsar-sites-map-bonaire>.

²²⁷ Overzicht voortgang uitvoering natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland, bijlage bij de brief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 22 augustus 2023 (Voortgang Natuur en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030) (*Kamerstukken II 2022/2023*, 33 576, nr. 355).

²²⁸ **Prod. St. 6** (Programmamonitor NMBP), p. 3.

²²⁹ **Prod. St. 8** (Overzicht voortgang uitvoering NMBP Caribisch Nederland, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/2023*, 33 576, nr. 355 (**Prod. St. 9**)).

modellen de verwachting is dat Bonaire ten gevolge van klimaatverandering droger wordt. Door regenwater te beheersen en waar mogelijk op te vangen, hetgeen als gezegd door het IPCC als adaptatiemaatregel wordt beschreven, kan regenwater worden gebruikt voor andere toepassingen (bijvoorbeeld landbouw).

- 8.67 De maatregelen die in het hiernavolgende worden besproken, zijn door de Staat bekostigd.²³⁰ Voor een (financieel) overzicht verwijst de Staat naar pagina 2 van **prod. St 4**.
- 8.68 Onder het Programma Water van het NMBP zijn – los van de achter randnrs. 8.27-8.35 van deze conclusie genoemde ontwikkelingen met betrekking tot drinkwater en afvalwater – plannen opgesteld door het WEB voor de uitbreiding van de RWZI. Voor de uitbreiding van riolering worden vacuümputten aangelegd en worden percelen aangesloten op het rioleringssysteem. Om ervoor te zorgen dat tuinen van hotels langs de kust vervolgens kunnen worden geïrrigeerd met RWZI effluent – waarbij in het licht van klimaatadaptatie dus tevens aandacht wordt besteed aan de mogelijk toenemende droogte op Bonaire –, wordt een UV-desinfectie geïnstalleerd zodat gezuiverd water van voldoende hygiënische kwaliteit kan worden geleverd.²³¹ Voor de jachthaven ‘Harbour Village’ wordt een installatie aangelegd om afvalwater van de haven in te nemen.²³²

Terzijde merkt de Staat op dat de afvalwatervisie voor Bonaire eind juni 2023 opgeleverd is aan het OLB. De afvalwatervisie is echter nog niet vastgesteld.²³³ De Staat heeft toegezegd de BES-eilanden financieel te ondersteunen via het NMBP-budget waar het ziet op de afvalwater management projecten waaraan richting wordt gegeven met de afvalwatervisie.²³⁴

- 8.69 Met de WUR is in 2023 onderzoek gestart naar de opties voor het verbeteren van het vasthouden van water voor landbouw en het voorkomen van grootschalige afstroming. Eveneens wordt door het OLB gewerkt aan (regen)waterbeheerplannen. In samenwerking met het Waterschap Rijn en IJssel neemt het OLB overigens al maatregelen om het bergingsvermogen van Saliña di Vlijt op peil te brengen, zodat het daarin aanwezige slib bij zware regenbuien niet uitstroomt naar zee.²³⁵

²³⁰ *Kamerstukken II 2022/2023*, 27 625, nr. 590, p. 17.

²³¹ **Prod. St. 8** (Overzicht voortgang uitvoering NMBP Caribisch Nederland, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/2023*, 33 576, nr. 355 (**Prod. St. 9**)).

²³² Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 11 november 2022 (Kamerbrief voor Wetgevingsoverleg Water) (*Kamerstukken II 2022/2023*, 27 625, nr. 590).

²³³ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 juni 2024 (Verzamelbrief actualiteiten water) (*Kamerstukken II 2023/2024*, 27 625, nr. 670, p. 22).

²³⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 27 625, nr. 567, p. 11.

²³⁵ Overzicht voortgang uitvoering natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland, bijlage bij de brief van de Minister voor Natuur en Stikstof van 22 augustus 2023 (Voortgang Natuur en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030) (*Kamerstukken II 2022/2023*, 33 576, nr. 355).

- 8.70 Verdere maatregelen op het gebied van watermanagement zullen als onderdeel van de uitvoeringsagenda van het Bestuurlijk Akkoord Bonaire worden geïmplementeerd met en door het OLB.²³⁶
- 8.71 Bovenstaande maatregelen zijn in lijn met de adviezen uit het 'Eindrapport Integraal Waterbeheer op Bonaire' dat Waterschap Rijn en IJssel op verzoek van de gezaghebber van Bonaire heeft opgesteld met betrekking tot een integrale aanpak van waterbeheer op Bonaire (**prod. St. 10**).²³⁷ In dat rapport is een aantal verbeterpunten geformuleerd aan de hand van toekomstige klimaatontwikkelingen waarmee Bonaire mogelijk te maken krijgt. Zo wordt onder meer benadrukt dat door verminderde regenval de behoefte om water vast te houden wordt versterkt, dat door de piekbuien de benodigde volumes van bassins en salinas moeten toenemen om wateroverlast te beperken en dat het huidige centrale afvalwatersysteem moet worden uitgebreid.²³⁸
- 8.72 Om meer inzicht te verkrijgen in het mariene milieu rondom de BES-eilanden en de impact van beheersmaatregelen op grond van de Wgnb BES, de Wet VROM BES en de Wmb BES is in 2022, onder het Programma Water, ten slotte ook het Monitoringsprogramma zeewaterkwaliteit (**Monitoringsprogramma**) opgesteld door het OLB en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) (**prod. St. 11**).²³⁹ Het Monitoringsprogramma is in 2023 van start gegaan.²⁴⁰
- 8.73 Voor de uitvoering van het Monitoringsprogramma zijn door Rijkswaterstaat peilbuizen geplaatst op de land-water overgang. Hier zullen monsters worden genomen die vervolgens worden geanalyseerd om zo de grondwaterkwaliteit in kaart te brengen. Verder worden zeewaterkwaliteitsmetingen gedaan op hotspots²⁴¹ op zee. Ook worden, met behulp van satellietdata, modellen van de oceaanstroming rondom Bonaire ontwikkeld. Daarnaast worden er afstroommodellen voor Bonaire ontwikkeld. Met afstroommodellen kan worden bepaald waar, na zware regenval, sediment de zee instroomt.²⁴²
- 8.74 Het Monitoringsprogramma heeft als doel het realiseren van het basismeetnet op Bonaire voor de monitoring van zee- en grondwaterkwaliteit. Deze resultaten kunnen onder meer worden gebruikt om over te gaan tot nieuwe (adaptatie)maatregelen of om de effectiviteit van onder het NMBP genomen maatregelen te beoordelen, bijvoorbeeld maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit, hetgeen van belang is voor de groeiomstandigheden voor de koraalriffen op Bonaire.

²³⁶ Uitvoeringsagenda 2024 -2025, Bestuursakkoord Bonaire – Rijk 2024 – 2027, p. 15-16.

²³⁷ Waterschap Rijn en IJssel, *Eindrapport Integraal Waterbeheer op Bonaire*, februari 2023.

²³⁸ Idem, p. 4.

²³⁹ Zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 27 625, nr. 567.

²⁴⁰ **Prod. St. 6** (Programma Monitor NMBP), p. 8.

²⁴¹ Hiermee worden hotspots voor afstroom vanaf land bedoeld.

²⁴² Zie voor verdere informatie: 'Water van Bonaire: De start van een meetnetwerk', *Nos Ta Biba Di Naturalesa*, YouTube, 22 april 2024, te raadplegen via:
<https://www.youtube.com/watch?v=fmXYoeVoFKI>.

- 8.75 Voor de peilbuizen op de land-water overgang en de geplande metingen van hotspots op zee heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – los van het budget van het NMBP – nog eens € 300.000 per jaar uitgetrokken. Het vastleggen van de oceaanstromingen rondom Bonaire en het ontwikkelen van afstroommodellen is onderdeel van een groter pakket maatregelen, namelijk het opzetten van een digitaal informatiehuis en het realiseren van meer vaste meetpunten in de zee. Het gehele budget daarvoor betreft € 850.000 voor alle BES-eilanden.

Voor de voortgang van het Monitoringsproject verwijst de Staat tevens naar het volgende conceptrapport: Deltares, Voortgangsrapportage model development BES coastal waters (**prod. St. 12**)

Kennisagenda

- 8.76 Het vierde strategische doel van het NMBP is het vergaren van meer kennis. Er is dan ook aanzienlijke aandacht voor de kennishiaten die bestaan ter zake van de lokale gevolgen van klimaatverandering voor mariene en terrestrische ecosystemen op Bonaire.²⁴³
- 8.77 Op het gebied van klimaatadaptatie worden in de eerste fase van het NMBP meerdere onderzoeken en projecten gefinancierd die betrekking hebben op erosiebestrijding, regenwaterbeheer, ruimtelijke ordening en natuur- en koraalherstel. Voor elk van de drie BES-eilanden is hiervoor een individuele kennisagenda opgesteld, zo ook voor Bonaire (**prod. St. 13**).²⁴⁴ Het onderzoek wordt uitgevoerd door onder andere de WUR en wordt uitgevoerd in 2023-2024 zodat de uitkomsten meegenomen kunnen worden bij de evaluatie van de eerste fase van het NMBP (2020-2024). Voorbeelden van lopende onderzoeken zijn bijvoorbeeld onderzoeken met betrekking tot het natuurherstel van salinas en baaien in Caribisch Nederland (2021-2024),²⁴⁵ onderzoek met betrekking tot het veerkrachtherstel van Caribisch Nederland (mariene natuur, maar bijvoorbeeld ook regenwatermanagement) (2021-2024),²⁴⁶ onderzoek naar duurzaam en circulair beheer van organisch afval en sargassum²⁴⁷ op Bonaire (2022-2025)²⁴⁸ en onderzoek naar duurzame visserij en kunstmatige riffen (2016-2024).²⁴⁹ Een overzicht van de verschillende onderzoeken en

²⁴³ Zie bijvoorbeeld doelstelling 4.3 van het NMBP.

²⁴⁴ De kennisagenda voor Bonaire is ook te raadplegen via: <https://www.dcbd.nl/document/kennisagendas-nepp>.

²⁴⁵ Te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lnv/soorten-onderzoek/kennisonline/natuurherstel-salinas-en-baaien-caribisch-nederland.htm>.

²⁴⁶ Te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lnv/soorten-onderzoek/kennisonline/veerkrachtherstel-caribisch-nederland-2.htm>.

²⁴⁷ Betreft een type zeewier. Als sargassum gaat rotten, maakt het kustwater zuurstofloos en wordt zwavelwaterstof en methaan uitgestoten. Dit is schadelijk voor onder meer mangrovebossen, die hierdoor kunnen afsterven. Zie ter informatie: <https://www.mangrovemaniacs.org/sargassum-friend-or-foe/> of <https://www.biobasedpress.eu/nl/2020/11/een-oplossing-voor-het-sargassum-probleem/>.

²⁴⁸ Te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lnv/soorten-onderzoek/kennisonline/sustainable-and-circular-organic-waste-and-sargassum-management-on-bonaire.htm>.

²⁴⁹ Te raadplegen via: <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/kennisonline-onderzoeksprojecten-lnv/soorten-onderzoek/kennisonline/inventarisatie-visserij-in-de-eez-rond-curacao-1.htm>.

onderzoekssporen die relevant zijn waar het betreft klimaatverandering en -adaptatie op Bonaire is bijgevoegd als **prod. St. 14**.

Ruimtelijk ontwikkelingsprogramma voor Caribisch Nederland (**ROCN**)

- 8.78 Ruimtelijke ordening is een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van effectief milieu- en klimaatbeleid.²⁵⁰ In het NMBP is daarom de noodzaak benadrukt een nieuw ruimtelijk ontwikkelingsprogramma voor Caribisch Nederland op te stellen.²⁵¹ Mede in dat kader is begin 2024²⁵² – op grond van artikel 4 van de Wgro BES – het ROCN vastgesteld (**prod. St. 15**). Het ROCN is opgesteld in overleg met de bestuurscolleges van de openbare lichamen en de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de fysieke omgeving. Voorafgaand aan de internetconsultatie van het ROCN heeft een informatiesessie plaatsgevonden op Bonaire, bedoeld om alle Bonairianen en andere geïnteresseerden te informeren over het beoogde ROCN.²⁵³
- 8.79 Met de totstandkoming van het ROCN heeft het OLB kaders voor het opstellen van een specifiek eilandelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan (te vergelijken met een bestemmingsplan).²⁵⁴ Het huidige ontwikkelplan van Bonaire – het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire – dateert uit 2010. Een herziening van dit ruimtelijk ontwikkelingsplan is in voorbereiding. Artikel 7 van de Wgro BES geeft aan dat de openbare lichamen bij het opstellen van hun ruimtelijke ontwikkelingsplannen rekening moeten houden met het ROCN. De openbare lichamen (de eilandsraden) hebben de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en uitvoeren van het ruimtelijk ordeningsbeleid.²⁵⁵
- 8.80 Het ROCN bevat een samenvatting van het ruimtelijk Rijksbeleid voor Caribisch Nederland. Het richt zich op diverse ruimtelijke beleidsopgaven, waaronder woningbouw, klimaatverandering en het behoud van culturele en natuurlijke waarden. Door de formulering van de in het programma opgenomen uitgangspunten voor de ruimtelijke ordening, vormt het ROCN een handreiking en kader bij de voorbereiding van en advisering over ruimtelijke ontwikkelingsplannen in Caribisch Nederland. Op die manier vervult de Staat zijn rol als partner van de openbare lichamen en neemt hij verantwoordelijkheid in het realiseren van goede ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij wordt actief rekening gehouden met de mogelijke gevolgen

²⁵⁰ Zie ter illustratie de volgende zinssnede; “Wel bevelen we aan om in de laag gelegen kuststrook geen nieuwe ontwikkelingen meer te starten omdat deze stroken nu al gevoelig zijn voor zeestormen.” uit: Waterschap Rijn en IJssel, *Eindrapport Integraal Waterbeheer op Bonaire*, februari 2023, p. 4; E. Nijpels, 8 mei 2023, *Advies Klimaattafel Bonaire. Het is nooit te laat*, p. 10.

²⁵¹ Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland, p. 5.

²⁵² De voorbereiding van het ROCN is in 2022 begonnen, zie hiervoor het ROCN 2024, p. 2.

²⁵³ Bonaire.nu, ‘Informatiesessie over Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland’, 29 mei 2023, te raadplegen via: <https://bonaire.nu/2023/05/29/informatiesessie-over-ruimtelijk-ontwikkelingsprogramma-caribisch-nederland/>.

²⁵⁴ *Kamerstukken II* 2023/24, 32 813, nr. 1312, p. 3; Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma voor Caribisch Nederland*, 21 juni 2024, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/21/ruimtelijk-ontwikkelingsprogramma-voor-caribisch-nederland>.

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 473, nr. 3.

van klimaatverandering voor Bonaire. Zo wordt ingegaan op het belang van waterbeheer om overstromingen, droogte en erosie te beperken (p. 18) en wordt het beschermen van cruciale functies (bijvoorbeeld energie- en drinkwatervoorzieningen) en infrastructuur (p. 17) genoemd:²⁵⁶

De wereldwijde klimaatverandering heeft ook impact op de eilanden. Zo kunnen lagergelegen gebieden in de toekomst overstroomd door zeespiegelstijging en hevige regenval¹⁴. Dit zijn beperkte gebieden op Saba en Sint Eustatius, maar een aanzienlijk deel van het zuiden van Bonaire. Op Saba en Sint Eustatius zijn risico's van orkanen weer groter. Dit vraagt om een klimaatrobuuste ruimtelijke inrichting van de eilanden. Cruciale functies, zoals energie- en drinkwatervoorzieningen, politiebureaus, brandweerkazernes en ziekenhuizen, moeten te allen tijde kunnen blijven functioneren en kunnen daarom niet overal worden gebouwd. Het uitvallen van cruciale functies kan leiden tot ernstige maatschappelijke gevolgen. Ook kunnen deze functies van essentieel belang zijn voor het adequaat reageren op extreme weersomstandigheden en de gevolgen daarvan. Naast cruciale functies zijn er gevoelige functies¹⁵, zoals woningen en scholen, waarvoor rekening moet worden gehouden met klimaatrisico's. In de klimaatplannen zullen voor ieder eiland afspraken worden gemaakt over de wenselijkheid van nieuwbouw van zowel cruciale als gevoelige functies in laaggelegen gebieden. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van meer nauwkeurige hoogtekarten en een op korte termijn te verschijnen update van een rapport over overstromingsrisico's uit 2016. In deze update zijn zowel de KNMI-klimaatscenario's 2033 verwerkt als ook nieuwe inzichten in zowel scenario's als mogelijke gevolgen meegenomen.

En:

Als gevolg van klimaatverandering krijgen de eilanden mogelijk in toenemende mate te maken met perioden van droogte of te veel regenwater. Dit kan leiden tot meer wateroverlast en erosie. De eilanden dienen waterrobuust ingericht worden.¹⁶ Een waterrobuuste inrichting betekent dat er in perioden van te veel neerslag ruimte is om water te bufferen, vast te houden en gecontroleerd af te voeren (niet leidend tot vervuiling, schade in kwetsbare gebieden, aan mariene ecosystemen en aan infrastructuur). In gevallen van te weinig water is het nodig om ervoor te zorgen dat prioritaire functies, zoals landbouw en natuur, kunnen putten uit voorraden. Het is daarom van belang om een robuust watersysteem te ontwikkelen op basis van een waterbeheerplan voor oppervlaktewater, regenwater en grondwater. Hierin moeten de gebieden die van belang zijn voor waterberging en gecontroleerde afvoer en infiltratie zoals salina's, rooien, gullies en dammen aangegeven worden. Door actief waterbeheer worden de eilanden weerbaarder in het geval van pieken en tekorten, maar wordt ook voorkomen dat de eilanden bij heftige regenval maatschappelijk en economisch ontregeld raken.

- 8.81 Kortom, goede ruimtelijke ordening, met als kader het ROCN, is een belangrijke maatregel in het kader van klimaatadaptatie op Bonaire. Dit wordt onderschreven in het HKV-rapport 2024 waarin HKV benoemt dat ruimtelijke ordening een van de meest effectieve klimaatadaptatiemaatregelen is waar het gaat om het beperken van gevolgen van overstromingen door een stijgende zeespiegel en/of hevige neerslag.
- 8.82 Ook het beschermen van cultureel erfgoed en van natuur en milieu op Caribisch Nederland maken onderdeel uit van het Ruimtelijk Rijksbeleid in Caribisch Nederland. Zo wordt met betrekking tot het beschermen van natuur en milieu onder meer gesteld dat in het kader van het NMBP wordt geïnvesteerd in ecosysteemherstel en

²⁵⁶ Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland, p. 17, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/ee074abe-d515-4c45-9c8a-0b4290dd4cc7/file>.

bestrijding van invasieve exoten. Ook het nieuwe Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES (**IAB BES**), waarop achter randnrs. 8.83-8.89 van deze conclusie nader wordt ingegaan, zorgt ervoor dat gevoelige natuurgebieden worden beschermd tegen mogelijke nadelige ontwikkelingen door het invoeren van een M.e.r.- (beoordelings)plicht.²⁵⁷ Daarnaast wordt in het ROCN onder andere opgemerkt dat de bescherming van cultuurlandschappen een integraal onderdeel dient te zijn van ruimtelijke planning.²⁵⁸ Hieruit komt naar voren dat de Staat aandacht heeft voor het verlies van biodiversiteit en ecosystemen op land en het verlies van cultuur en erfgoed, beiden 'key risks' als gevolg van klimaatverandering.

Het behoud van het onroerend erfgoed in Caribisch Nederland is overigens ook geregeld via de Monumentenwet BES. Artikel 2 bepaalt dat de eilandsraden een monumenteneilandsverordening moeten vaststellen waarin voorzieningen getroffen worden tot het behoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Voor Bonaire is een monumenteneilandsverordening gemaakt en vastgesteld.²⁵⁹ De Staat werkt in afstemming met Bonaire aan programma's en concrete maatregelen en ondersteunt het OLB waar mogelijk. Vanwege de beleidsvrijheid van het OLB voor de taken die onder zijn bevoegdheid vallen, waaronder het aanwijzen van monumenten en het opstellen van een erfgoedkaart voor Bonaire, kan de Staat bij de invulling daarvan geen directe rol spelen.

Vergunningen, toezicht en handhaving

- 8.83 De belangen die de Wgnb BES en de Wet Vrom BES – de grondslagen van het NMBP – en de Wmb BES op het gebied van natuur en (het mariene) milieu beogen te beschermen, kunnen enkel afdoende worden gewaarborgd indien het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (**VTH-stelsel**) voldoende robuust is. Ook aan deze randvoorwaarde van effectief klimaatadaptatiebeleid op Bonaire wordt door de Staat gewerkt.
- 8.84 Sinds 10 oktober 2010 is de Staat bezig met het verlenen en actualiseren van vergunningen van grote inrichtingen op Bonaire. Tevens heeft de Staat met de Wet VROM BES, de Wgnb, maar bijvoorbeeld ook het Besluit grote inrichtingen BES (inmiddels vervangen door het IAB BES), een duidelijk wetgevingskader neergezet op basis waarvan kan worden vergund en gehandhaafd. Aangezien er signalen waren dat het VTH-stelsel op de BES-eilanden niet voldeed, heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Inspectie Leefomgeving en Transport onderzoek laten doen naar de uitvoering van VTH-taken door de openbare lichamen, zodat een

²⁵⁷ Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland, p. 19, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/ee074abe-d515-4c45-9c8a-0b4290dd4cc7/file>.

²⁵⁸ Idem, p. 22.

²⁵⁹ Op verzoek van de Tweede Kamer (Motie van het lid Wuite, voorgesteld op 18 oktober 2023) wordt de werking van de Monumentenwet BES in 2024-2025 geëvalueerd, zie <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR357528>.

helder vertrekpunt voor een verbeterslag kon worden aangemerkt. Dit rapport is in juni 2023 gepubliceerd.²⁶⁰

- 8.85 De Inspectie Leefomgeving en Transport concludeert in het rapport dat een fundamentele wijziging van de uitvoering van VTH-taken op de BES-eilanden nodig is om tot verbetering te komen. De Inspectie Leefomgeving en Transport stelt in het rapport omtrent Bonaire onder meer dat in het VTH-proces te veel rechtsonzekerheid bestaat, dat het OLB niet de vereiste kennis en ervaring heeft om de VTH-taken adequaat uit te voeren en dat adequate 'checks and balances' binnen de organisatie ontbreken. In algemene zin merkt de Inspectie Leefomgeving en Transport op dat de situatie op de BES-eilanden vergelijkbaar is met de situatie waarin gemeenten en provincies zich in Europees Nederland bevonden toen de uitvoering van VTH-taken nog niet bij omgevingsdiensten was belegd.²⁶¹
- 8.86 De Staat heeft in reactie op dit rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport aangegeven dat de conclusies van de Inspectie Leefomgeving en Transport zeer serieus worden genomen. De Staat heeft daarop aangekondigd het verbeteren van het VTH-stelsel samen met de lokale bestuurscolleges, de betrokken departementen, omgevingsdienst NL en stakeholders te overleggen. Ook kondigde de Staat aan op korte termijn een aantal maatregelen in te voeren om vermijdbare schade aan natuur en milieu te voorkomen.²⁶² Een aantal maanden later heeft de Staat aangegeven met betrekking tot de aanbevelingen van de Inspectie Leefomgeving en Transport al enkele stappen te hebben gezet. Zo hebben de Omgevingsdiensten in beginsel ingestemd met het verkennen van de mogelijkheid tot dienstverlening aan de eilandbesturen, werken de Staat en het OLB samen in een stuurgroep aan verbetertrajecten en is besloten het IAB BES en de onderliggende regelgeving per 1 april 2024 te laten intreden.²⁶³
- 8.87 De Wet VROM BES regelt ook de bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen veroorzaken. In de Wet VROM BES is de verplichting opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels op te stellen die noodzakelijk zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen op de BES-eilanden veroorzaken. Met het IAB BES gaan voor de meeste bedrijven in Caribisch Nederland milieuregels gelden, wordt de

²⁶⁰ Inspectie Leefomgeving en Transport, *rapport Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Bonaire*, juni 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/13/bijlage-4-onderzoek-vth-bonaire-1-juni-2023>.

²⁶¹ Inspectie Leefomgeving en Transport, *rapport Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Bonaire*, juni 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/13/bijlage-4-onderzoek-vth-bonaire-1-juni-2023>; Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 798.

²⁶² *Kamerstukken II* 2023/24, 22 343, nr. 359. Deze voorgenomen maatregelen betreffen bijvoorbeeld per datum inwerkingtreding IAB BES een materiële regeling waarin ambtenaren van de ILT worden belast met het toezicht op de uitvoering van de aan Caribisch Nederland of bij of krachtens de Wet vrom BES opgedragen taken en het aanwijzen van de Inspecteur Generaal van de ILT als 'inspecteur' bedoeld in artikel 1 van de Wet vrom BES, zie *Kamerstukken II* 2023/2024, 22343, nr. 391, p. 3.

²⁶³ *Kamerstukken II* 2023/2024, 22 343, nr. 391, p. 3.

milieueffectrapportageplicht verbeterd en komt er een verantwoordingsplicht voor de uitvoering van VTH-beleid en VTH-taken aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het IAB BES verschaft het kader voor programmering en uitvoering van VTH-taken. Per 1 april 2024 is de Inspectie Leefomgeving en Transport tevens aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder op de uitvoering van de taken van het bestuurscollege met betrekking tot inrichtingen typen I tot en met III.

- 8.88 Versterking van het VTH-stelsel is eveneens een belangrijk onderdeel van het nieuwe Bestuursakkoord tussen Bonaire en het Rijk.²⁶⁴
- 8.89 In het kader van het NMBP wordt er momenteel uitvoering gegeven aan een gesubsidieerd VTH-project dat erop ziet illegale kustbebouwing te beëindigen met als doel de weerbaarheid van de kust te versterken.²⁶⁵ Ook wordt ingezet op het voorkomen van illegale afgravingen van diabaas (een type subvulkanisch gesteente). De illegale afgraving van diabaas, vooral in agrarische gebieden, leidt tot verschillende problemen waaronder wateroverlast bij zware regenval.²⁶⁶

Onderzoek buiten het NMBP

- 8.90 Ook buiten het NMBP om wordt al lange tijd doorlopend onderzoek uitgevoerd. De Staat verwijst op dit punt naar het als **prod. St. 14** opgestelde overzicht. Daaruit kan worden afgeleid dat reeds geruime tijd aandacht is voor klimaat, klimaatverandering en natuur in Caribisch Nederland. De stellingen van Greenpeace achter randnrs. 9.13-9.19 van de dagvaarding, dat de Staat ter zake van het doen van onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire te weinig actie onderneemt, zijn dan ook niet juist.

Cultuur

- 8.91 Op 27 september 2022 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de openbare lichamen een cultuurconvenant gesloten voor het bevorderen van de culturele infrastructuur in Caribisch Nederland.²⁶⁷ In het convenant wordt o.a. aandacht besteed aan cultuureducatie en -participatie, en het behoud en de bescherming van gebouwd erfgoed, immaterieel erfgoed en (onderwater)archeologie. Per eiland wordt een gezamenlijke cultuuragenda opgesteld. De Cultuuragenda 2024-2028 voor Bonaire is op 9 juli 2024 vastgesteld door het OLB en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.²⁶⁸

²⁶⁴ Bestuursakkoord Bonaire en het Rijk 2024-2027, p. 10, ter raadplegen via:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D23909&did=2024D23909>.

²⁶⁵ Bebouwing aan de kust zorgt onder meer voor afzetting van grond en materiaal dat de zee in kan spoelen tijdens regenbuien of hoge golfslag. Dit is schadelijk voor de koralen.

²⁶⁶ *Kamerstukken II* 2022/2023, 33 576, nr. 355, Bijlage I.

²⁶⁷ *Stc.* 2022, 26750.

²⁶⁸ Bonaire.nu, 'Cultuuragenda 2024-2028 voor Bonaire ondertekend', te raadplegen via: <https://bonaire.nu/2024/07/10/cultuuragenda-2024-2028-voor-bonaire-ondertekend/>.

- 8.92 De Staat werkt met Bonaire aan het in orde maken van de basis en helpt mee aansluiting te vinden bij bestaande programma's en concrete maatregelen, kennisuitwisseling te bevorderen en ondersteunt het openbaar lichaam waar mogelijk. Vanwege de beleidsvrijheid van het openbaar lichaam voor de taken die onder zijn bevoegdheid vallen, waaronder het opstellen van een monumentenlijst en maatregelen voor (het stimuleren van) behoud en beheer die op het niveau van het OLB liggen, is de beleids- en uitvoerende rol van de Nederlandse overheid beperkt.
- 8.93 De monitor erfgoedbeoefening is in ontwikkeling en gaat 2025 van start. Caribisch Nederland wordt hierbij meegenomen. Dit instrument is bedoeld om meer zicht te krijgen op erfgoedbeoefening in Caribisch Nederland. Over deze erfgoedbeoefening zijn nu geen concrete cijfers. De monitor levert deze resultaten op.

Veiligheid en crisisbeheersing

- 8.94 In de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid opgestelde Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk worden de gevaren van klimaatverandering voor zowel het Europees deel als voor het Caribisch deel van Nederland onderkend.²⁶⁹ Een van de actiepunten die in de veiligheidsstrategie wordt genoemd is het intensiveren van zowel klimaatmitigatie als -adaptatie. Prioriteit daarbij is
- "[e]en lange termijn aanpak voor het Caribisch deel van het Koninkrijk tegen de effecten van de klimaatverandering. Speerpunten zijn het overschakelen op zon- en windenergie, een klimaatproof ruimtelijke inrichting en het vergroten van de redundantie bij uitval van vitale systemen."²⁷⁰
- 8.95 Aan deze speerpunten wordt, zoals beschreven, onder andere invulling gegeven door het NMBP, het ROCN en de maatregelen die worden getroffen op het gebied van drink- en afvalwater.
- 8.96 Specifiek in het kader van crisisbeheersing merkt de Staat het volgende op. Ook crisisbeheersing betreft in de kern een adaptatiemaatregel.²⁷¹ Hoewel het uiteraard de voorkeur heeft de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire zo veel als mogelijk te voorkomen of beperken, moet tevens worden ingezet op crisisbeheersing – onder andere het uitwerken van vluchtroutes, het inrichten van crisisorganisaties en early warning systems – voor het moment dat men enkel nog invloed heeft op het beperken van de impact van de gevolgen van klimaatverandering.

²⁶⁹ Rapport veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, 2023, p. 18, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>.

²⁷⁰ Idem, p. 29-30.

²⁷¹ HKV identificeert crisisbeheersing in het HKV-rapport 2024 tevens als mogelijke maatregel om overstromingsrisico's vanuit zee of extreme neerslag te beperken.

- 8.97 Op grond van artikel 37, eerste lid, onder a, van de Veiligheidswet BES is het bestuurscollege verantwoordelijk voor de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is echter de beheerder van de Territoriale Zee en de Exclusieve Economische Zone rond de BES-eilanden. Dit betekent dat de bevoegdheden die in de Wet maritiem beheer BES zijn toebedeeld aan de beheerder, toevallen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Hierdoor is de maritieme rampenbestrijding in de wateren rondom de BES-eilanden een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de gezaghebbers van de eilanden. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden de taken door de Dienst Zee en Delta van Rijkswaterstaat uitgevoerd. Deze dienst ondersteunt de lokale overheden tijdens incidenten met advies op afstand ten aanzien van waterkwaliteit, bestrijdingsstrategie en inzet van middelen. Zo heeft de Dienst Zee en Delta van Rijkswaterstaat Bonaire in februari 2024 nog ondersteund bij de bestrijding van een olie lekkage bij de kust.²⁷²
- 8.98 In het kader van crisisbeheersing vanwege extreme weersomstandigheden wordt het weer op de BES-eilanden door het KNMI 24/7 gemonitord. Bij extreme omstandigheden – zoals orkanen, hoge golven en overstromingen door overvloedige regen – worden door het KNMI waarschuwingen en adviezen gegeven aan de gezaghebbers, de Rijksvertegenwoordiger, lokale crisiscoördinatoren en het Nationaal Crisis Centrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Tevens werkt het KNMI nauw samen met meteorologische diensten in de regio, zoals het Amerikaanse 'National Oceanic and Atmospheric Administration' voor orkanen. Alle beschikbare weersinformatie die het KNMI met betrekking tot de BES-eilanden verstrekt is beschikbaar in het Papiaments, Engels en Nederlands.²⁷³ Vroegtijdige waarschuwingssystemen zoals hierboven beschreven zijn van belang om de impact van de gevolgen van klimaatverandering te kunnen beperken, hetgeen de reden is dat het IPCC heeft geconstateerd dat ook vroegtijdige waarschuwingssystemen randvoorwaarde zijn om tot een succesvolle adaptatie te komen.

Zijdelings merkt de Staat op dat ook in dit kader nog ontwikkelingen plaatsvinden. Zo is het KNMI vanuit het 'Early Warning Centre' – een nationaal waarschuwingsadviescentrum – een 'multi-hazard monitoring dashboard' voor de BES-eilanden aan het ontwikkelen, zodat zicht is op situaties waarin meerdere gevaarlijke situaties samenkomen (bijvoorbeeld een orkaan en een aardbeving).²⁷⁴

²⁷² Zie voor meer informatie: Rijkswaterstaat, 'Olie op Bonaire: situatie onder controle', 7 maart 2024, te raadplegen via: <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2024/03/olie-op-bonaire-situatie-onder-controle>.

²⁷³ KNMI, 'Caribisch Nederland', te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/nederland-nu/weer/waarschuwingen-en-verwachtingen/caribisch-nederland> of <https://www.knmidc.org/>.

²⁷⁴ KNMI, 'Uitleg over Early Warning Centre (EWC)', te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/early-warning-centre>.

Verdere stappen naar een integrale klimaatadaptatiestrategie voor Bonaire

De Nationale Klimaatadaptatiestrategie en het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie

- 8.99 De nationale klimaatadaptatiestrategie 'Aanpassen met ambitie' (**NAS 2016**) is door het toenmalige kabinet in 2016 vastgesteld als antwoord op de oproep van de Europese Commissie aan de lidstaten om uiterlijk in 2017 een klimaatstrategie vast te stellen.²⁷⁵ De NAS 2016 is de Nederlandse strategie die de negatieve effecten van klimaatverandering voor Nederland beoogt te verkleinen of ten minste beheersbaar beoogt te houden. Het gaat om schade en overlast door extreem weer, ziekten, vroegtijdige sterfte en achteruitgang van milieukwaliteit en ecosystemen.²⁷⁶ De NAS 2016 borduurde voort op al bestaand klimaatadaptatiebeleid voor het Europese deel van Nederland, zoals het eerder genoemde Deltaprogramma.²⁷⁷
- 8.100 In de NAS 2016 is opgenomen dat
- “[d]e klimaatproblematiek in de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden significant anders [is] en een afzonderlijk plan [vereist]”.²⁷⁸
- 8.101 De BES-eilanden zijn dus, anders dan Greenpeace achter randnrs. 19.9-19.14 van de dagvaarding suggereert, niet uitgesloten van de NAS 2016.
- 8.102 In het Uitvoeringsprogramma 2018-2019 Nationale Klimaatadaptatiestrategie (**Uitvoeringsprogramma**) is de NAS 2016 verder uitgewerkt. Het Uitvoeringsprogramma was geen opsomming van acties en budgetten, maar had voornamelijk als oogmerk bewustwording te creëren en relevante partijen om de tafel te krijgen.²⁷⁹ In 2022 is de NAS 2016 in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vervolgens geëvalueerd. De evaluatie van de NAS 2016 laat zien dat het gevoel van urgentie voor klimaatadaptatie was toegenomen en dat veel relevante stakeholders uitvoeringsprogramma's hadden opgestart.²⁸⁰ Uit de evaluatie volgt echter ook dat de uitvoering van de NAS 2016 moest worden versneld, onder andere door doelen concreter te maken, meer te monitoren en duidelijkere afspraken te maken. Maar ook door meer te kijken naar de gevolgen van klimaatverandering voor mens, cultuur en natuur.²⁸¹ Om deze versnelling te

²⁷⁵ Nationale Klimaatadaptatiestrategie 2016, p. 3. Bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 2 december 2016 (*Kamerstukken II* 2016/17, 31793, nr. 162).

²⁷⁶ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 16 december 2022 (Evaluatie en vervolg nationale Klimaatadaptatiestrategie) (*Kamerstukken II* 2022/23, 31 793, nr. 233).

²⁷⁷ Nationale Klimaatadaptatiestrategie 2016, bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 2 december 2016 (*Kamerstukken II* 2016/17, 31793, nr. 162).

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ Uitvoeringsprogramma 2018-2019, Nationale Klimaatadaptatiestrategie, bijlage bij de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 4 april 2018 (*Kamerstukken II* 2017/18, 31 793, nr. 181).

²⁸⁰ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 16 december 2022 (Evaluatie en vervolg nationale Klimaatadaptatiestrategie) (*Kamerstukken II* 2022/23, 31 793, nr. 233).

²⁸¹ Idem, p. 3.

realiseren is in 2023 het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (**NUPKA, prod. St. 16**) vastgesteld in de ministerraad en gepubliceerd.²⁸²

- 8.103 Het NUPKA geeft inzicht in wat Nederland nu al doet op het gebied van klimaatadaptatie, wat er nog moet gebeuren en hoe kan worden versneld. Op basis van dit inzicht kunnen de belangrijkste witte vlekken worden geïdentificeerd waarvoor actiehouders en middelen dienen te worden gezocht.²⁸³ Het NUPKA bevat dus geen nieuw beleid. Hoewel het NUPKA voornamelijk over Europees Nederland gaat, is het volgende nadrukkelijk opgenomen:

“[h]et NUPKA [...] laat waar mogelijk ook zien welke opgaven en maatregelen voor Caribisch Nederland worden voorzien. Via de ‘klimaattafel Bonaire’ (platform waar afspraken gemaakt worden om de CO₂-uitstoot te beperken en voorbereid te zijn op de gevolgen van klimaatverandering) [...], moet een completer beeld komen over wat er in Caribisch Nederland nodig is voor klimaatadaptatie.”²⁸⁴

- 8.104 De NUPKA laat ook zien hoe de uitvoering van de NAS wordt aangepakt en welke extra stappen nodig zijn om te versnellen; die zijn samengevat in vijf prioriteiten. Die prioriteiten worden opgepakt in het kader van de herijking van de NAS, die naar verwachting in 2026 wordt gepubliceerd. Bovendien wordt in het NUPKA benadrukt dat de vijf prioriteiten die naar voren zijn gekomen bij besprekingen omtrent ‘wat meer nodig is om toekomstige klimaatrisico’s beheersbaar te maken’,²⁸⁵ worden meegenomen door de klimaattafel Bonaire. De Staat vraagt aan de klimaattafel Bonaire dus aandacht voor deze vijf prioriteiten.
- 8.105 Ook waar in het NUPKA wordt gekeken naar de klimaatopgaven, worden de opgaven voor BES-eilanden niet vergeten. Zo wordt benoemd dat op de BES-eilanden hevige regenbuien door een slechte afwatering leiden tot overlast, dat een toekomstbestendige zoetwatervoorziening ook voor de BES-eilanden van belang is omdat zij geen zoetwater beschikbaar hebben voor drinkwaterproductie en dat op de BES-eilanden een opgave ligt om woningen aan te sluiten op verbeterde afvalwatersystemen om vervuiling van het grondwater en het mariene milieu te voorkomen.²⁸⁶ Met betrekking tot de opgave van een veerkrachtige natuur, wordt

²⁸² Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, bijlage bij de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 november 2023 (Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie), (*Kamerstukken II 2023/24*, 31 170, nr. 83).

²⁸³ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 16 december (*Kamerstukken II 2022/23*, 31 793, nr. 233 (Evaluatie en vervolg nationale Klimaatadaptatiestrategie)).

²⁸⁴ Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, p. 7, bijlage bij de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 november 2023 (*Kamerstukken II 2023/24*, 31 170, nr. 83).

²⁸⁵ Kortgezegd het formuleren van concretere adaptatiedoelen (1), het toegankelijker en toepasbaar maken van kennis over de gevolgen van klimaatverandering en de mogelijke maatregelen (2), het uitnodigen van een brede groep belanghebbenden om mee te denken over de herziene NAS (3), het verkennen van de manier waarop wordt gezorgd dat klimaatbestendigheid standaard wordt meegenomen bij alle beleid (4) en het verkennen van verbreding van klimaatadaptatiefinanciering (5), uit: Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, p. 16-17.

²⁸⁶ Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, p. 37, 42, 48.

bovendien opgemerkt dat het NMBP voor de BES-eilanden een belangrijke rol speelt.²⁸⁷ Tevens wordt in het NUPKA erkend dat gebouwen en symbolen met een belangrijke culturele waarde, zoals de slavenhuisjes op Bonaire, in een overstromingsrisicogebied liggen door toekomstige zeespiegelstijging. Dit signaal wordt meegenomen in de aanpak voor de Klimaatplannen voor Caribisch Nederland, aldus het NUPKA.²⁸⁸ Met betrekking tot de opgave 'klimaatbestendig wonen voor iedereen' wordt voor de BES-eilanden het belang van het ROCN benadrukt.²⁸⁹

8.106 Gezien het bovenstaande moet dan ook worden geconcludeerd dat de BES-eilanden, anders dan Greenpeace achter randnrs. 19.9-19.14 van de dagvaarding suggereert, niet zijn uitgesloten van het NUPKA.

8.107 De NAS 2016 zal worden herijkt in 2026 (**NAS 2026**). De voorbereiding voor deze herijking is in 2024 gestart. De NAS 2026 zal een specifiek hoofdstuk voor de BES-eilanden krijgen, waarbij in ieder geval aandacht zal worden besteed aan de klimaatrisicoanalyse die reeds wordt uitgevoerd voor de BES-eilanden, de BES-Klimaatplannen en de inzet van de Staat met betrekking tot uitvoering van de BES-Klimaatplannen.

Ter ondersteuning van het opstellen van de BES-Klimaatplannen voert Witteveen+Bos – op kosten van de Staat – een feitenrelaas uit dat de lopende en geplande inspanningen op klimaatadaptatie en -mitigatie voor de eilanden overzichtelijk in beeld brengt. Ook zal Witteveen+Bos de verwachte effecten van klimaatverandering op waterbeheer, natuur, landbouw, visserij, gezondheid, toerisme, energie, ICT en telecom, veiligheid, gebouwde omgeving en ruimtelijke ordening op de BES-eilanden voor de openbare lichamen overzichtelijk in kaart brengen. Dit is onderdeel van de klimaatrisicoanalyse.

Daarnaast merkt de Staat op dat de NAS 2026 zijn eigen participatietraject kent en in dat kader voorbereidingen worden getroffen met onder meer de Rijksdienst Caribisch Nederland.

Rapport Kwartiermaker Ed Nijpels: Het is nooit te laat

8.108 Op 24 mei 2022 heeft het toenmalige bestuurscollege van Bonaire de toenmalige Minister voor Klimaat en Energie bericht dat zij een klimaattafel op Bonaire wil instellen. Omdat er voor deze klimaattafel behoefte was aan kennis, expertise, regie en coördinatie op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie, heeft het bestuurscollege van Bonaire de Staat gevraagd om een kwartiermaker beschikbaar te stellen om het concept van de klimaattafel verder vorm te geven. Op 23 november 2022 heeft de toenmalige Minister voor Klimaat en Energie drs. Ed Nijpels aangesteld

²⁸⁷ Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, p. 61.

²⁸⁸ Idem, p. 83.

²⁸⁹ Idem, p. 95.

als kwartiermaker voor de 'klimaattafel Bonaire' (**Klimaattafel**).²⁹⁰ Naast het weergeven van de context waarbinnen klimaatbeleid op Bonaire gerealiseerd moet worden, het bespreken van de belangrijkste wetenschappelijke inzichten en het identificeren van lacunes in kennis en beleid, was het hoofddoel van Nijpels om een agenda en organisatie voor een klimaattafel te formuleren. Nijpels heeft zijn adviesrapport 'Het is nooit te laat' op 8 mei 2023 zowel in het Nederlands, Papiaments en Engels gepubliceerd.²⁹¹ De Staat zal eerst kort stilstaan bij de inhoud van het rapport van Nijpels, alvorens verder te omschrijven welke stappen sinds de publicatie van dit rapport zijn gezet.

- 8.109 In hoofdstuk D van zijn rapport stelt Nijpels algemene bevindingen aan de orde die naar zijn oordeel onmiskenbare randvoorwaarden zijn om effectief klimaatbeleid te voeren, zowel op het gebied van mitigatie als adaptatie.²⁹² Hierin is Nijpels kritisch naar de Staat, bijvoorbeeld waar het de bestuurlijke realiteit en de huidige beleidsinstrumenten betreft, maar erkent hij tevens dat (de uitvoering van) klimaatbeleid op Bonaire complex is. Zo deelt Nijpels de eerder door de Staat achter randnrs. 8.9 en 8.13 van deze conclusie uiteengezette observatie dat de situatie op Bonaire met betrekking tot klimaat en natuur fundamenteel verschilt met die situatie in Europees Nederland, zowel naar aard als omvang van de problematiek. Het kopiëren van het Europees Nederlandse klimaat- en natuurbeleid naar Bonaire is dan ook niet mogelijk, aldus Nijpels. Daarnaast constateert Nijpels dat de relatie tussen Europees Nederland en de openbare lichamen ingewikkeld is, onder andere vanwege de vrees van Europees Nederland om als koloniale macht te worden gezien. Tevens is goed aanbesteden – vanwege het gebrek aan lokale kennis en capaciteit – een uitdaging op de BES-eilanden waardoor projecten die nodig zijn voor mitigatie- en adaptatiebeleid worden belemmerd. Ook is het uitvoeren en handhaven van natuur-, milieu- en klimaatbeleid moeizaam op de BES-eilanden, omdat er geen regionale omgevingsdienst is.
- 8.110 Nijpels benoemt in hoofdstuk E vervolgens enkele wetenschappelijke inzichten met betrekking tot klimaatverandering in Bonaire (zie ook hoofdstuk 7 van deze conclusie), waarna hij in hoofdstuk F lacunes in kennis en beleid omschrijft. Nijpels constateert dat er nog beperkte beleidsmatige en wetenschappelijke kennis is over en ervaring met de impact van klimaatverandering en mogelijkheden voor klimaatadaptatie toegespitst op de Bonairiaanse context. Ook constateert Nijpels onder meer dat er relatief weinig kennisuitwisseling is tussen Caribisch Nederland en landen met vergelijkbare klimaatuitdagingen.

²⁹⁰ E. Nijpels, 8 mei 2023, *Advies Klimaattafel Bonaire. Het is nooit te laat*, p. 2; Rijksoverheid, 'Ed Nijpels aangesteld als kwartiermaker klimaattafel Bonaire', 23 november 2022, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/23/ed-nijpels-aangesteld-als-kwartiermaker-klimaattafel-bonaire>.

²⁹¹ E. Nijpels, , *Advies Klimaattafel Bonaire. Het is nooit te laat*, 8 mei 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/08/bijlage-advies-klimaattafel-bonaire-het-is-nooit-te-laet-rapport-8-mei-2023>

²⁹² Idem, p. 10-14.

- 8.111 De Staat heeft kennisgenomen van het advies van Nijpels en heeft in reactie op het rapport in een Kamerbrief van 7 november 2023 onder andere verwezen naar de maatregelen die door de openbare lichamen en de Staat al in gang zijn gezet.²⁹³ De Staat wijst in dit kader bijvoorbeeld op het eerder besproken NMBP, het ROCN en de stappen die worden gezet in het kader van herziening van het VTH-stelsel. Ook met betrekking tot klimaatmitigatie zijn grote stappen gezet op de BES-eilanden. In dit kader wijst de Staat bijvoorbeeld op de verduurzamingstappen die met betrekking tot hernieuwbare elektriciteit zijn gezet (zie randnrs. 8.140 e.v.). Sinds de publicatie van het adviesrapport van Nijpels zijn wederom verscheidene stappen gezet. De Staat licht deze stappen in de volgende paragrafen toe.

De Staat merkt op dat Greenpeace heeft gereageerd op het rapport van Nijpels en dat deze reactie is meegenomen in de bovengenoemde kabinetsreactie.

(Klimaat)onderzoek

- 8.112 Allereerst benadrukt de Staat dat ook vóór de publicatie van het adviesrapport van Nijpels onderzoek met betrekking tot klimaat en natuur in Caribisch Nederland werd uitgevoerd, ook buiten het NMBP om. De Staat verwijst op dit punt wederom naar het als **prod. St. 14** overlegde overzicht. Daaruit kan – in tegenstelling tot wat Greenpeace betoogt – worden afgeleid dat reeds geruime tijd aandacht is voor klimaat, klimaatverandering en natuur in Caribisch Nederland.
- 8.113 In reactie op de stellingen van Greenpeace achter (onder meer) randnrs. 9.13-9.19 van de dagvaarding dat de Staat ter zake van het doen van onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire – noodzakelijk in voorbereiding op het verder nemen van adaptatiemaatregelen op Bonaire – onvoldoende actie onderneemt, wijst de Staat tevens op het navolgende.
- 8.114 Het KNMI brengt circa iedere zeven jaar nieuwe klimaatscenario's uit.²⁹⁴ Deze klimaatscenario's zijn aannemelijke voorstellingen van de ontwikkeling van het klimaat, gebaseerd op de klimaatmodellen van het IPCC. De KNMI-klimaatscenario's zijn een vertaling van de wereldwijde klimaatprojecties van het IPCC naar Nederland.²⁹⁵ Zoals eerder opgemerkt in deze conclusie is er in de KNMI'23 klimaatscenario's specifiek aandacht voor Caribisch Nederland.²⁹⁶ De KNMI'23 klimaatscenario's zijn daarom zowel in het Papiaments, Nederlands als Engels

²⁹³ Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 november 2023 (*Kamerstukken II* 2023/24, 32 813, nr. 1312).

²⁹⁴ KNMI, 'Achtergrond. KNMI-Klimaatsignaal'21', 2021, te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-klimaatsignaal-21>

²⁹⁵ KNMI, 'Achtergrond. KNMI'14-klimaatscenario's', 25 oktober 2021, te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-14-klimaatscenario-s#:~:text=Wat%20zijn%20klimaatscenario's%3F,een%20scenario%2C%20natuurwetenschappelijk%20consistent%20zijn.>

²⁹⁶ KNMI, 'Achtergrond KNMI'23 Klimaatscenario's', te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>

beschikbaar.²⁹⁷ De klimaatscenario's zijn ook gepresenteerd op Bonaire tijdens verschillende openbare bijeenkomsten in oktober 2023. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het KNMI een vast budget per jaar toegekend om de gevolgen van klimaatverandering voor de BES-eilanden in kaart te brengen voor de klimaatscenario's.

Hierbij merkt de Staat – wellicht ten overvloede – op dat dit niet de eerste keer is dat het KNMI Caribisch Nederland meeneemt in haar rapportering. Het KNMI heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de trends van klimaatverandering in Caribisch Nederland.²⁹⁸ In het KNMI Klimaatsignaal'21 zijn de waargenomen klimaatveranderingen op de BES-eilanden behandeld.²⁹⁹ Ook zijn de BES-eilanden onderwerp van onderzoek in het KNMI-rapport 'Past and future sea level around the BES-islands' uit 2022.³⁰⁰ Tot slot is van belang op te merken dat het KNMI sinds 2010 klimatologische dienstverlening verleent aan de BES-eilanden. Zo heeft het KNMI een weerstation op de luchthaven van Bonaire waarmee metingen voor worden verricht. Sinds april 2024 is ook een pilot gestart met zes nieuwe meetstations op Bonaire, met als doel een beter inzicht te krijgen in de variatie in de weersomstandigheden op de BES-eilanden.³⁰¹

Klimaateffectatlas Caribisch Nederland

- 8.115 Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2023 aan 'Climate Adaptation Services' de opdracht gegeven om de Klimaateffectatlas voor de BES-eilanden (**Klimaateffectatlas BES**) te realiseren.

De totstandkoming van de Klimaateffectatlas BES is het resultaat van een samenwerking tussen vele partijen waaronder de Staat, stichting CAS, Dutch Caribbean Nature Alliance, het Openbaar Lichaam Bonaire, het TERRAMAR museum, STINAPA, EcoVision, Wageningen Environmental Research, het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, de Technische Universiteit Delft, Rijkswaterstaat, het Informatiehuis Marien, Deltares en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De data voor de Klimaateffectatlas komen van de Dutch Caribbean Biodiversity Database ('DCBD'), het Instituut voor Milieuvraagstukken, het KNMI en WUR. Het programma NWO-Eilande(rs)n aan het Roer heeft bijgedragen aan de integratie van het perspectief en de kennis van eilandbewoners.³⁰²

²⁹⁷ KNMI, 'KNMI'23 klimaatscenario's-toolkit', te raadplegen via: <https://www.knmi.nl/klimaatscenarios23-toolkit>.

²⁹⁸ HKV, *Quickscan waterveiligheid Caribisch Nederland. Overstromingsrisico's als gevolg van orkanen, tsunami's, en neerslag op Saba, St. Eustatius en Bonaire*, 2016, Bijlage G, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-1466267f-e3cc-4bb0-b25a-278e88d176c1/pdf>

²⁹⁹ KNMI, 'Klimaatsignaal'21', te raadplegen via: https://cdn.knmi.nl/knmi/asc/klimaatsignaal21/KNMI_Klimaatsignaal21.pdf

³⁰⁰ D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands*, (Technisch rapport KNMI TR-397), De Bilt: KNMI 2022.

³⁰¹ Dit betreft weerstations in Washington Slagbaai, Rincon, Galileo, Lagun, Kralendijk Haven en Cargill.

³⁰² Klimaateffectatlas Caribisch Nederland, te raadplegen via: <https://bes.climateimpactatlas.com/nl/over-ons>.

- 8.116 In tegenstelling tot hetgeen Greenpeace suggereert in de dagvaarding, onder andere achter randnr. 37.24 en in vorderingen I.c en II.d, informeert de Staat de inwoners van Bonaire wel degelijk over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering. De Klimaateffectatlas BES is op 7 december 2023 gelanceerd en vormt een instrument om inzicht te krijgen in de gevolgen van klimaatverandering voor de BES-eilanden. Het doel van de Klimaateffectatlas BES is om actuele kennis over klimaatverandering actueel op één plek samen te brengen, waardoor overheden, bewoners en gemeenschappen de gevolgen van klimaatverandering in hun specifieke regio kunnen bekijken. De insteek is dat de Klimaateffectatlas BES op deze wijze ook kan bijdragen aan het bewust worden van het plaatsvinden van klimaatverandering en de daarmee samenhangende risico's alsook de noodzaak adaptatiemaatregelen te nemen.³⁰³ Het vergroten van publieke bewustwording met betrekking tot de risico's van klimaatverandering wordt door het IPCC en HKV beschouwd als adaptatiemaatregel. Bovendien stelt het IPCC dat publieke bewustwording een belangrijke randvoorwaarde betreft om een succesvolle adaptatie te realiseren.
- 8.117 Op 19 en 20 oktober 2023 zijn op Bonaire workshops en openbare lezingen gehouden om ontwikkelingen op het gebied van klimaatinformatie en managementperspectieven te delen, de nieuwe KNMI'23 Klimaatscenario's te presenteren en om de Klimaateffectatlas BES te introduceren. Deze workshops zijn gehouden in samenwerking met het 'Island(er)s at the Helm'-onderzoeksproject, Terramar, Stichting CAS, het KNMI en de WUR.³⁰⁴ De resultaten van de workshops zijn opgenomen in het rapport "Climate Impacts for Bonaire" van 2 april 2024. Los hiervan zijn er diverse websites ingericht die bedoeld zijn om de inwoners van Bonaire te informeren over klimaatverandering, het belang van natuur voor Bonaire en het nemen en voorbereiden van adaptatiemaatregelen op de BES-eilanden.

De Staat verwijst naar **prod. St. 17** dat een overzicht bevat van deze websites.

Satellietbeelden, luchtbeelden en hoogtemetingen

- 8.118 Vanaf december 2023 zijn satellietbeelden van de BES-eilanden ter beschikking gesteld in het 'satellietdataportaal' van de Rijksoverheid. Het 'Netherlands Space Office' geeft door middel van het satellietdataportaal toegang tot hoge resolutie satellietbeelden van Bonaire. Doordat satellietbeelden met elkaar, maar ook met luchtfoto's kunnen worden vergeleken, kunnen de beelden gebruikt worden om

³⁰³ Klimaateffectatlas Caribisch Nederland, te raadplegen via: <https://bes.climateimpactatlas.com/nl/over-ons>.

³⁰⁴ Antiliaans Dagblad, 'Klimaateffectatlas voor BES', 11 oktober 2023, te raadplegen via: <https://antilliaansdagblad.com/bes/28451-klimaateffectatlas-voor-bes>; Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1313; **Prod. St. 18** (Output Terramar workshop)

veranderingen op Bonaire te analyseren. De beelden kunnen tevens worden ingezet voor nader klimaatonderzoek.³⁰⁵

- 8.119 In december 2023 en januari 2024 zijn – in samenwerking met Beeldmateriaal Nederland – ook vluchten uitgevoerd om luchtfoto's en hoogtemetingen van de BES-eilanden te maken, om deze op te nemen in het Actuele Hoogtebestand Nederland.³⁰⁶ Voor Bonaire zijn deze vluchten op 20 januari 2024 gestart.³⁰⁷ Het Openbaar Lichaam Bonaire en het Ministerie van BZK hebben het initiatief genomen voor dit project. Het Ministerie van BZK heeft het project gefinancierd.
- 8.120 Het nieuwe hoogtemodel, dat naar verwachting later dit jaar wordt gepubliceerd, maakt het mogelijk om dezelfde kaarten met een veel hogere resolutie en betere verticale nauwkeurigheid af te leiden. In het nieuwe hoogtemodel is deze verticale nauwkeurigheid kleiner dan de verwachte zeespiegelstijging. Deze hoogtekaarten worden in de tweede helft van 2024 verwacht met hogere resolutie. Volgens het voorlopige 'expert judgement' van HKV leiden deze nieuwe hoogtekaarten niet tot verrassend andere uitkomsten op het gebied van risico's op overstromingen: de kaarten zullen met name nauwkeuriger zijn.
- 8.121 Zoals het IPCC heeft benoemd, is de beschikbaarheid van gegevens een belangrijke randvoorwaarde voor effectief adaptatiebeleid. De inzet van de Staat om meer precieze informatie over de BES-eilanden te verzamelen, is dan ook van groot belang. De Staat is daar doorlopend mee bezig.

Klimaattafel en Klimaatplan

- 8.122 Op grond van de uitgesproken behoefte van het bestuurscollege van Bonaire om meer expertise en coördinatie te hebben met betrekking tot mitigatie- en adaptatiebeleid, heeft Nijpels heeft in zijn rapport van mei 2023 geadviseerd om een Klimaattafel op Bonaire op te richten. Deze Klimaattafel zou als doel moeten hebben om – met betrekking tot adaptatie – het eiland veerkrachtiger en weerbaarder te maken tegen de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering. De Klimaattafel zou uiteindelijk moeten leiden tot een Klimaatplan voor Bonaire.³⁰⁸ De voorgestelde opzet van de Klimaattafel Bonaire (**Klimaattafel**) is hieronder weergegeven.³⁰⁹

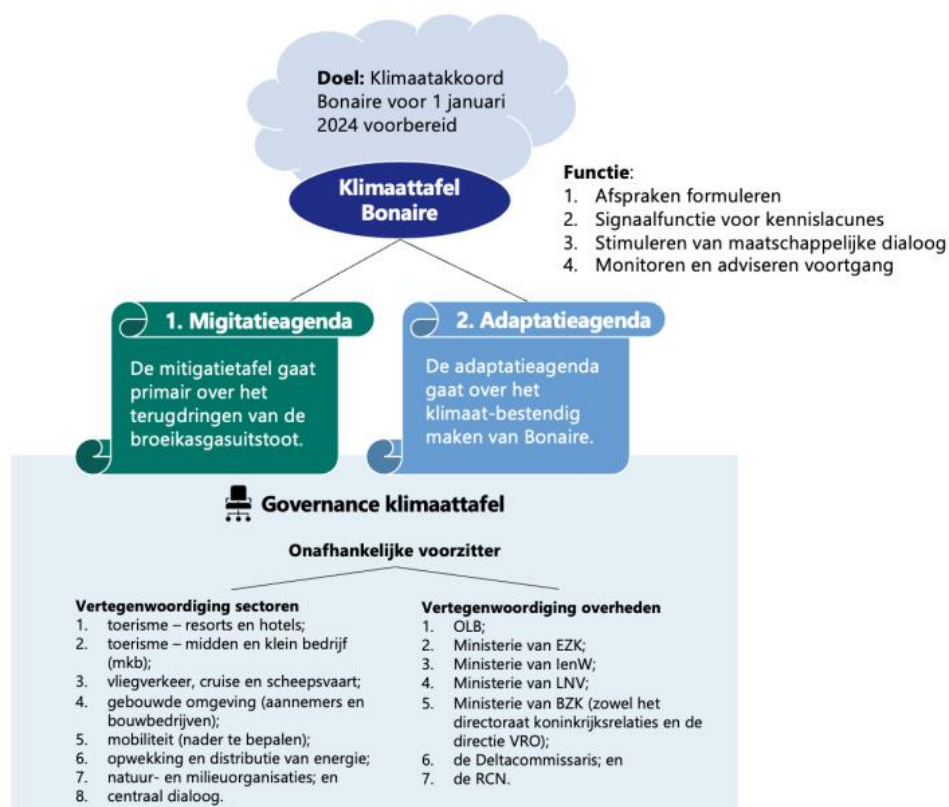
³⁰⁵ Digitale overheid, 'Satellietbeelden Caribisch Nederland beschikbaar', 11 januari 2024, te raadplegen via: <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/satellietbeelden-caribisch-nederland-beschikbaar/>. Zie tevens het satellietdataportaal: <https://www.satellietdataportaal.nl/?base=brtachtergrondkaart&loc=52.46605%2C6.141357%2C7z&q=edkiezer=open>.

³⁰⁶ Digitale overheid, 'Luchtfotografie boven Sint Eustatius, Saba en Bonaire gestart', 11 december 2023, te raadplegen via: <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/luchtfotografie-boven-sint-eustatius-saba-en-bonaire-gestart/>.

³⁰⁷ Rijksdienst Caribisch Nederland, 'Vluchten boven Bonaire voor luchtfoto's en hoogtemetingen', 19 januari 2024, te raadplegen via: <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2024/januari/19/vluchten-boven-bonaire-voor-luchtfotos-en-hoogtemetingen>.

³⁰⁸ E. Nijpels, 'Advies Klimaattafel Bonaire: Het is nooit te laat', mei 2023, p. 21-22.

³⁰⁹ Idem, p. 22.



8.123 De Staat heeft reeds duidelijk gemaakt het voorstel van Nijpels om te werken aan klimaatadaptatie en -mitigatie te omarmen. De Staat heeft aangegeven het nadrukkelijk van belang te vinden dat er in de Klimaatplannen voor de BES-eilanden aandacht is voor de randvoorwaarden in de uitvoering, waaronder duidelijkheid over uitvoeringskracht, bestuurlijke afspraken en financiële kaders. Ook acht de Staat een goed participatieproces en een goede informatievoorziening van groot belang.³¹⁰

8.124 Ieder eiland werkt toe naar een eigen Klimaatplan dat past bij de lokale omstandigheden. Op Bonaire is gekozen voor het inrichten van de Klimaattafel. De Klimaattafel opereert onder de verantwoordelijkheid van het OLB. De Staat ondersteunt hierin. Daarnaast wordt, in samenwerking met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, beschikbare kennis bijeengebracht en beschikbaar gesteld voor een breed publiek. Tevens wordt de expertise van de Deltacommissaris aangeboden om maatregelen uit de plannen tot uitvoer te brengen. Tot slot ondersteunt de Staat het OLB zowel bestuurlijk als financieel.³¹¹ Voor het ondersteunen van de totstandkoming van de Klimaatplannen van de BES-eilanden is door het kabinet € 1 mln. uitgetrokken.³¹²

³¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr. 1312.

³¹¹ Idem, p. 6.

³¹² Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr. 1312; Uitvoeringsagenda Bestuurlijk Akkoord Bonaire, 10 juni 2024, p. 16-17, te raadplegen via:
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D23910&did=2024D23910>.

- 8.125 De Staat is veelvuldig in contact met het OLB over het proces van de Klimaattafel. De Staat heeft het OLB onder meer de mogelijkheid geboden om een reactie te geven op de kabinetsreactie op het advies van dhr. Nijpels, meermaals navraag gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot de werving van een voorzitter en ambtelijk coördinator van de Klimaattafel, navraag gedaan naar beschikbare capaciteit voor participatie bij het opstellen van het feitenrelaas (zie ook de ingesprongen tekst bij randnr. 8.107 van deze conclusie) en aangeboden om ondersteuning te leveren bij het opstarten van de Klimaattafel. Daarnaast zijn vanuit de projectpool van de Rijksdienst Caribisch Nederland twee medewerkers ter beschikking gesteld ter ondersteuning van de Klimaattafel (zie ook randnr. 8.126 van deze conclusie).
- 8.126 Op 3 april 2024 is door het bestuurscollege dhr. Oleana benoemd als onafhankelijk voorzitter van de klimaattafel Bonaire. Na het overdragen van zijn verantwoordelijkheden als waarnemend gezaghebber is dhr. Oleana op 1 augustus 2024 officieel begonnen als voorzitter van de klimaattafel. Op verzoek van dhr. Oleana verleent de Staat concrete ondersteuning door een projectmanager (inhoudelijk expert) en een ambtelijk secretaris (organisatorische en praktische ondersteuning) toe te wijzen, een feitenrelaas aan te leveren dat dient ter ondersteuning van het op te stellen Klimaatplan, een overzicht van relevante experts in Nederland aan te leveren en een overzicht van reeds uitgevoerde en lopende onderzoeken aan te leveren. Het team klimaattafel en betrokkenen vanuit de Staat spreken elkaar op regelmatige basis.
- 8.127 Na deze fase zal de lokale kennis over klimaatverandering en de impact hiervan worden geïnventariseerd. Gesprekken met individuele organisaties en belanghebbenden maken hier onderdeel van uit. De gesprekken zijn er onder meer op gericht om concrete knelpunten en uitdagingen van mogelijke klimaatmaatregelen te verkennen. De hoofdlijnen uit deze gesprekken zullen door middel van plenaire bijeenkomsten worden teruggekoppeld aan de belanghebbenden. Ook zullen de mogelijke maatregelen nader worden besproken. Vervolgens worden in een uitvoeringsagenda concrete maatregelen uiteengezet. Hierbij wordt tevens inzichtelijk gemaakt hoeveel budget benodigd is, hoe en op welke termijn financiering kan plaatsvinden en op welke wijze de Klimaattafel georganiseerd kan worden richting een uitvoeringsorganisatie.³¹³ Dit najaar zal de Klimaattafel met een adviesplan komen voor het bestuurscollege, waarin onder andere de tijdlijn van de Klimaattafel wordt geschetst.

³¹³ Idem.

(Internationale) samenwerking

Samenwerking binnen het Koninkrijk

- 8.128 De Staat acht het van belang om binnen het beleid voor Caribisch Nederland specifiek aandacht te besteden aan de uitvoeringskracht van de eilanden. Het versterken van de uitvoeringskracht is een van de prioriteiten binnen het Bestuursakkoord Bonaire en Rijk³¹⁴ (**prod. St. 19**) en was dat ook binnen de Bestuurlijke Werkafspraken 2022-2023.³¹⁵ Een robuust bestuursapparaat is immers voorwaarde voor het goed kunnen uitvoeren van beleid. Dit ziet onder meer op het werven van personeel, het verbeteren van financieel beheer en het versterken van juridische advisering. Het Bestuursakkoord stelt zowel doelen voor de korte als de lange termijn gericht op het versterken van de uitvoerings- en bestuurskracht. De realisatie van deze doelen is nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda bij het Bestuursakkoord.³¹⁶ Daarnaast is er een aantal ondersteunende samenwerkingsverbanden die specifiek in het kader van klimaatadaptatie relevant zijn.
- 8.129 Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelt samen met de 'Dutch Water Authorities'³¹⁷ (**DWA**) structurele ondersteuning voor Caribisch Nederland waar het ziet op uitdagingen in de fysieke leefomgeving. Zo kan de DWA Europees Nederlandse ervaringen inbrengen en ondersteuning bieden om Klimaatplannen te ontwikkelen – althans in het geval van Bonaire – en kunnen zij ondersteuning bieden om de Klimaatplannen in concrete uitvoeringsprogramma's om te zetten.
- 8.130 Ter ondersteuning van het vormen van beleid en wetgeving en om de uitvoeringskracht van de BES-eilanden te versterken, hebben bovendien het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (**VNG**) hun samenwerking per 1 juli 2024 geïntensiveerd. Hoewel de BES-eilanden al bijzonder lid van de VNG waren, en zij als zodanig dus al ondersteuning van de VNG ontvingen, wordt deze ondersteuning vanaf 1 juli 2024 uitgebreid door de oprichting van een VNG-Caribendesk met medefinanciering vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onder andere zal de VNG-Caribendesk de BES-eilanden gaan ondersteunen bij het uitvoeren van een aantal uitvoerings- en wetgevingstoetsen.³¹⁸

³¹⁴ Bestuursakkoord Bonaire en het Rijk 2024-2027, p. 5 en 6.

³¹⁵ Zie de indevaluatie Bestuurlijke werkafspraken Bonaire 2022, te raadplegen via: https://www.eerstekamer.nl/overig/20240620/eindevaluatie_bestuurlijke/document3/f=/vmemcq095tzm.pdf.

³¹⁶ Uitvoeringsagenda 2024 – 2025 – Bestuursakkoord Bonaire en het Rijk 2024 – 2027, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/efada114-8e6a-4cf4-8bad-1d3912063017/file>.

³¹⁷ Betreft de internationale tak van de Unie van Waterschappen.

³¹⁸ Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'VNG richt Caribendesk op', 26 juni 2024, te raadplegen via: <https://www.nieuwsbzk.nl/2761649.aspx?t=VNG-richt-Caribendesk-op>; VNG, 'VNG en het Caribisch deel van het Koninkrijk', te raadplegen via: <https://vng.nl/artikelen/vng-en-het-caribisch-deel-van-het-koninkrijk>.

- 8.131 Daarnaast zet de Staat ook in op kennisuitwisseling binnen het Koninkrijk door middel van congressen. Zo is door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met de provincie Utrecht in juni 2024 het Nationaal Congres Klimaatadaptatie georganiseerd. Tijdens dit congres is een sessie gegeven die specifiek gericht was op de Caribische delen van het Koninkrijk. Onder meer dhr. Oleana was hierbij aanwezig.³¹⁹

International Panel for Deltas and Coastal Areas

- 8.132 Waar het kennisuitwisseling met andere landen met vergelijkbare uitdagingen betreft, wijst de Staat erop dat de BES-eilanden zijn aangesloten bij het 'International Panel for Deltas and Coastal Areas' (**IPDC**).³²⁰ Het IPDC is een initiatief van de Nederlandse Staat onder de 'Water Action Agenda' dat werd gelanceerd tijdens de VN Waterconferentie in 2023. Overheden, financiële instellingen, wetenschappelijke deskundigen en personen uit de praktijk³²¹ werken binnen het IPDC samen met als doel om via kennisdeling barrières weg te nemen – voornamelijk voor kleine eiland(stat)en – en te zorgen voor goede afspraken, kennis en toegang tot financiële middelen om adaptatieplannen te realiseren. In maart 2024 werd de eerste IPDC-conferentie in Rotterdam georganiseerd. Tijdens deze conferentie werden meerdere sessies gehouden die betrekking hadden op de eilanden van het Koninkrijk. Zo heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een sessie gegeven met als doel de deelnemers te trainen om toekomstscenario's te ontwikkelen voor hun eiland.
- 8.133 Op 21 mei 2024 heeft het IPDC een rapport uitgebracht over hoe eilanden omgaan met klimaatverandering. Alle eilanden binnen het Koninkrijk hebben hieraan meegewerkt. Dit rapport laat zien hoe de eilanden samenwerken en kunnen samenwerken om beter voorbereid te zijn op de gevolgen van klimaatverandering.

IPDC, Climate Adaptation in Deltas, Coasts and Islands, mei 2024.³²²

- 8.134 Vergelijkbare kennisdeling vindt plaats binnen het 'Local2030 Islands Initiative' waar Bonaire bij is aangesloten.³²³ Verder is Bonaire aangesloten bij het 'IRENA/SIDS Lighthouses initiative', dat erop gericht is 'small island developing states' (**SIDS**) te ondersteunen in het implementeren van hernieuwbare energiestrategieën.³²⁴

³¹⁹ Kennisportaal Klimaatadaptatie, Nationaal Congres Klimaatadaptatie, te raadplegen via: <https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/evenementen-agenda/2023/nationaal-congres-klimaatadaptatie/>.

³²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr. 1312, p. 3.

³²¹ Op dit moment zijn de volgende landen aangesloten: Bangladesh, Egypte, Colombia, Zuid-Afrika, Singapore, Vietnam, Argentinië, Curaçao, Aruba, St. Maarten, Bonaire, St. Eustatius en Saba. Daarnaast doen het 'Local2030 Islands Network', de Asian Development Bank, de Inter American Development Bank en het Green Climate Fund mee. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/23/nederland-richt-nieuw-samenwerkingsverband-op-over-water> en <https://www.deltares.nl/nieuws/international-panel-on-deltas-coastal-areas-and-islands-officieel-van-start>.

³²² IPDC, *Climate Adaptation in Deltas, Coasts, and Islands: Introducing the IPDC Guidance Framework and the Climate Adaptation Context of the IPDC Members*. International Panel on Deltas and Coastal Areas, Delft: **Prod. St. 12** (Voortgangrapport Deltares)

³²³ Local2023 Islands Network, te raadplegen via: <https://www.islands2030.org>.

³²⁴ IRENA, *SIDS Lighthouses Initiative: Progress and way forward*, Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency 2023, te raadplegen via: <https://islands.irena.org/about>.

Caribbean Climate and Energy Conference

- 8.135 Van 10 tot en met 12 mei 2023 heeft Aruba samen met het toenmalige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat de eerste 'Caribbean Climate and Energy Conference' (**CCEC**) georganiseerd. Het doel van de eerste CCEC was om aandacht te vragen voor, en een beter begrip te krijgen van, de specifieke uitdagingen van klimaatverandering voor kleine eilandstaten. Bonaire was ook hierbij aanwezig.
- 8.136 Tijdens deze conferentie is onder meer afgesproken dat er een routekaart komt voor het hele Koninkrijk voor de transitie op het gebied klimaat en energie, om de gezamenlijke inspanningen van Europees Nederland en de eilanden Aruba, Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius te intensiveren. Deze routekaart, ook wel Klimaatagenda genoemd, is in mei 2024 gepubliceerd.³²⁵

Externe financiering en aanstelling Speciaal Gezant

- 8.137 Voldoende financiële middelen is – volgens het IPCC – een randvoorwaarde om een succesvolle klimaatadaptatiestrategie te realiseren. Naast de vergoedingen die Bonaire van de Staat ontvangt, wil de Staat er tot slot op wijzen dat Bonaire ook toegang heeft tot EU-fondsen. Zo ontving Bonaire eerder een bijdrage van het 'Resilience, Sustainable Energy and Marine Biodiversity Programma' uit het Europees Ontwikkelingsfonds voor het herstel van koraalpopulaties. Ook is er vanuit de Europese Commissie een meerjarig ontwikkelingsprogramma voor Bonaire en Curaçao. Binnen dat programma worden middelen ingezet voor onder meer biodiversiteit, water en waterbeheer.³²⁶
- 8.138 Om meer mogelijkheden te benutten voor financiële steun voor Caribisch Nederland vanuit internationale fondsen, heeft de Staat per 18 april 2023 de heer Edison Rijna (voormalig gezaghebber van Bonaire) benoemd tot speciaal gezant voor Caribisch Nederland voor EU-fondsen, VN-fondsen en economische betrekkingen met Latijns-Amerika. De speciaal gezant zet zich in voor betere toegang tot fondsen van de Europese Unie en Verenigde Naties voor de BES-eilanden. Er wordt gestreefd naar partnerschappen en dialoog om de uitdagingen, behoeften en belangen van Caribisch Nederland centraal te stellen. Door kennisuitwisseling, lobbyactiviteiten, capaciteitsopbouw en fondsenwerving moet duurzame ontwikkeling van welvaart en welzijn worden bevorderd. De speciaal gezant richt zich op connectiviteit, voedselzekerheid, duurzame energie, klimaatadaptatie en economische diversificatie.

³²⁵ Rijksoverheid, 'Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk slaan handen ineen tegen klimaatverandering', te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/05/28/nederland-en-het-caribisch-deel-van-het-koninkrijk-slaan-handen-ineen-tegen-klimaatverandering>.

³²⁶ Zie Annex I of the Commission Implementing Decision on the adoption of the regional multiannual indicative programme for Caribbean Overseas Countries and Territories for the period 2021-2027, te raadplegen via: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mip-2022-c2022-8303-caribbean-oct-annex_en.pdf.

De speciaal gezant wordt bekostigd door en valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³²⁷

- 8.139 Door de inzet van de speciaal gezant zijn de BES-eilanden onlangs toegelaten tot het “30 for 2030” project van de EU. De eilanden kunnen hierdoor rekenen op intensieve ondersteuning vanuit de EU om hun ambitie te realiseren uiterlijk in 2030 de energievoorziening volledig te hebben verduurzaamd.³²⁸

Aan klimaatadaptatie verwant beleid

Klimaatmitigatie: energietransitie

- 8.140 Volledigheidshalve wijst de Staat verder op de inspanningen op het gebied van de energietransitie voor Caribisch Nederland. In dat kader heeft de Staat in 2022 € 33,6 miljoen beschikbaar gesteld voor een versnelde overstap op duurzame elektriciteit op de BES-eilanden. Daarmee is het streven om binnen 3 jaar gemiddeld zo’n 80 procent van de elektriciteit op de BES-eilanden met wind- en zonne-energie opgewekt. Dit zorgt niet alleen voor een fors lagere uitstoot (in totaal 0,9 Mton) – ook van belang gezien de onderhavige procedure –, maar ook voor lagere prijzen voor bewoners.³²⁹
- 8.141 Op Bonaire investeren Elektriciteitsproducent Contour Global en beleidsdeelneming Bonaire Bon Transition (voorheen Bonaire Brandstof Terminals) in het plan voor verduurzaming, met een subsidie vanuit de Staat. Zo is in de eerste fase in 2023 een zonneweide met batterijopslag gerealiseerd. Als onderdeel van de tweede fase worden vanaf 2025 windturbines gebouwd en neergezet. Voor Bonaire betekent dit aanzienlijk minder afhankelijkheid van bijvoorbeeld olie. In lijn met de bevindingen van het adviesrapport van Nijpels wordt geïnvesteerd in centrale opwekking, in tegenstelling tot decentrale opwekking, omdat dit ook de armere huishoudens ten goede komt via algeheel lagere prijzen (zie ook hierna randnrs. 8.143 e.v.).³³⁰
- 8.142 Mede vanwege deze inspanningen zijn de BES-eilanden geselecteerd om deel te nemen aan het ‘30 for 2030’ project van de Europese Unie. De EU ziet de BES-eilanden als koplopers die de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen de komende jaren door de inzet van hernieuwbare energiebronnen volledig afbouwen en daarmee als voorbeeld dienen voor andere eilanden, regio’s en steden. Aanvullend op de samenwerking van de Staat met de BES-eilanden zal er onder dit project

³²⁷ Cabinet Special Envoy of the BES-islands, ‘Connecting Bonaire, Saba and St. Eustatius with the European Union, the United Nations and the region’, te raadplegen via: <https://cabinetspecialenvoy.com>

³²⁸ Europese Commissie, ‘Commission confirms participants in 30 renewable islands for 2030 initiative’, 30 november 2023, te raadplegen via: <https://energy.ec.europa.eu/news/commission-confirms-participants-30-renewable-islands-2030-initiative-2023-11-30>. Zie tevens: <https://www.nieuwsbzk.nl/2610138.aspx?t=EU-selecteert-Bonaire-Sint-Eustatius-en-Saba-als-koplopers-in-energietransitie>

³²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1116.

³³⁰ E. Nijpels, ‘Advies Klimaat Tafel Bonaire: Het is nooit te laat’, mei 2023, p. 14.

ondersteuning worden geboden aan Bonaire vanuit de EU voor het realiseren van de energietransitie, waarbij het doel is om in 2030 te komen tot volledig duurzame opwekking. Daarmee wordt, in lijn met de door Nijpels geïdentificeerde lacune, een pad ingezet richting 100% duurzame opwekking van energie.³³¹

Sociaaleconomische agenda

- 8.143 De Staat wijst er verder op dat succesvolle klimaatadaptatiemaatregelen in belangrijke mate samenhangen met een robuuste sociaaleconomische situatie op Bonaire. Economische achteruitgang is één van de 'key risks' voor kleine eilanden als gevolg van klimaatverandering. Ook het rapport Nijpels wijst op het verband tussen klimaatbeleid en sociaaleconomische uitdagingen:

C2 Sociaaleconomische uitdagingen

Het maken van klimaatbeleid op Bonaire kan niet los worden gezien van de sociaaleconomische uitdagingen die bij veel inwoners "top of mind" zijn. In 2010 is er afgesproken dat er vanuit de ministeries samen zou worden gewerkt aan een aanvaardbaar voorzieningenniveau. In 2020 leefden op Bonaire 20% van de inwoners onder de armoedegrens.²⁰

- 8.144 De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (**Commissie SM CN**) heeft in 2023 haar eindrapport 'Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid' gepresenteerd. De Commissie geeft met dit rapport een advies over de hoogte en de systematiek voor een sociaal minimum voor Caribisch Nederland. Daarnaast adviseert de Commissie over de afruilen en neveneffecten van het vaststellen en realiseren van een sociaal minimum.³³²
- 8.145 De Staat heeft, in 2023, vooruitlopend op de adviezen van de Commissie SM CN, € 30 mln. voor 2024 (en € 32 mln. structureel vanaf 2025) gereserveerd voor het verbeteren van de koopkracht en het bestrijden van armoede in Caribisch Nederland. In lijn met het advies van de Commissie SM CN worden deze middelen ingezet om de inkomens te verhogen en kosten van levensonderhoud te verlagen.³³³ Verder heeft de Staat structureel het minimumloon, de minimumuitkeringen en de kinderbijslag verhoogd. Dat gebeurt voor het minimumloon en -uitkeringen in twee stappen: per 1 januari 2024 en 1 juli 2024. Ook is in 2024 € 1 mln. beschikbaar gesteld voor het lokale armoedebeleid van de openbare lichamen.³³⁴
- 8.146 De sociaaleconomische status van Bonaire is daarnaast ook nauw verbonden met toerisme. Zoals ook Greenpeace achter randnr. 6.12 van de dagvaarding opmerkt,

³³¹ E. Nijpels, 'Advies Klimaattafel Bonaire: Het is nooit te laat', mei 2023, p. 20.

³³² Commissie sociaal Minimum Caribisch Nederland, 'Een waardig bestaan', oktober 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/06/bijlage-3-sociaal-minimum-caribisch-nederland>.

³³³ Brief van de Minister Voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Staatssecretaris Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties, Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2024, 2 februari 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 IV, nr. 43).

³³⁴ Idem.

drijft de economie van Bonaire grotendeels op toerisme. In 2022 bezochten ruim 173.000 toeristen het eiland.³³⁵ De koraalriffen zijn populair onder de toeristen. Het behoud van de koraalriffen en de natuur op het eiland in het algemeen, is daarom van groot belang voor de Bonairiaanse economie. Klimaatadaptatie, bijvoorbeeld in de vorm van herstel van koraal, dient in zoverre dan ook het verdienvermogen van Bonaire. Zoals in het NMBP (p. 8) wordt gesteld:

De koraalriffen leveren een voorname bijdrage aan de opbrengsten die de toeristenindustrie op de eilanden genereert. Naar schatting komt respectievelijk 70% en 60% van de toeristen naar Bonaire en Sint Eustatius om te duiken. De eilanden zijn sterk afhankelijk van terugkerende bezoekers die komen voor de natuurlijke onderwateromgeving: 55% van de toeristen op Bonaire is terugkerende bezoeker en slechts 10% van die bezoekers is ook bereid terug te komen als de koraalriffen zijn aangetast.

- 8.147 In het kader van het toerisme wijst de Staat erop dat de toeristische industrie zelf tevens een grote drukfactor op het mariene milieu is.³³⁶ Enkel inzetten op het herstel van natuurgebieden en ecosystemen in de strijd tegen de gevolgen van klimaatverandering, zonder hierbij oog te hebben voor de stappen die moeten worden gezet voor duurzaam toerisme, zal naar het oordeel van de Staat dan ook ineffectief zijn.

9 Bonaire en het aandeel Nederland in mondiale emissie broeikasgassen

- 9.1 Greenpeace stelt op diverse plaatsen in de dagvaarding, waaronder achter randnr. 40.12-40.15, 40.48, 40.84 en 42.8, dat de Staat onvoldoende *mitigatiemaatregelen* neemt om de bevolking van Bonaire te beschermen tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering, waaronder de huidige temperatuurstijging. Dit volgt ook uit vordering III.
- 9.2 Greenpeace suggereert hiermee dat er een causaal verband zou bestaan tussen het aandeel van Nederland in de mondiale uitstoot van broeikasgassen en de negatieve effecten van klimaatverandering voor specifiek de inwoners van Bonaire. De Staat onderschrijft het oordeel van de Hoge Raad in het Urgenda-arrest dat de Staat zijn deel moet doen waar het gaat om emissiereductie³³⁷ en – zoals hieronder zal worden toegelicht – neemt daartoe ook maatregelen en heeft deze reeds genomen; laat daar geen misverstand over bestaan. De Staat bestrijdt echter dat er een causaal verband aantoonbaar is tussen de emissies van Nederland en de negatieve effecten van klimaatverandering voor inwoners van Bonaire. Nederland had en heeft hiervoor een te klein aandeel in de mondiale broeikasgasemissies. Dat was in 1990 0,69% van de

³³⁵ CBS, *The Caribbean Netherlands in numbers 2023*, Statistics Netherlands (CBS) december 2023, p. 49, te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/en-gb/publication/2023/50/the-caribbean-netherlands-in-numbers-2023>.

³³⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013 – 2017*, p. 9.

³³⁷ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 5.7.1.

mondiale emissies. In 2023 is het aandeel gedaald naar 0,28%.³³⁸ Zonder de bijdrage van Nederland was er geen meetbaar verschil in klimaateffect voor Bonaire.

De verwachting is dat Nederland in 2030 een aandeel heeft in de mondiale emissie van broeikasgassen van ca. 0,20%. Deze inschatting is gebaseerd op de volgende cijfers. De Nederlandse uitstoot had in 1990 een omvang van 0,23 Gton CO₂-eq.³³⁹ Uitgaande van een reductie van 55% in 2030 komt de Nederlandse uitstoot in 2030 uit op 0,103 Gton CO₂-eq. Uitgaande van een mondiale emissie in 2030 van 56 Gton CO₂-eq., heeft Nederland in 2030 naar verwachting een aandeel van 0,20% in de mondiale uitstoot.³⁴⁰

Overigens is ook niet vast te stellen dat op Nederlands grondgebied uitgestoten moleculen aan broeikasgassen bijdragen aan klimaatverandering op Bonaire.

9.3 Zou overigens worden uitgegaan van het deel van de emissies van Nederland dat boven het door Greenpeace gestelde minimale 'fair share' van Nederland ligt, zoals Greenpeace aangeeft achter onder meer randnr. 40.84 van de dagvaarding en vordering III, dan liggen bovenstaande percentages nog lager. De Staat ziet ook dan niet in dat sprake is van het veronderstelde causaal verband.

9.4 Het is zoals het EHRM het aangeeft in de uitspraak van 9 april 2024 in de zaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*,

"The adverse effects on and risks for specific individuals or groups of individuals living in a given place arise from aggregate GHG emissions globally, and the emissions originating from a given jurisdiction make up only part of the causes of the harm. Accordingly, the causal link between the acts or omissions on the part of State authorities in one country, and the harm, or risk of harm, arising there, is necessarily more tenuous and indirect compared to that in the context of local sources of harmful pollution. [...] Accordingly, in this context, issues of individual victim status or the specific content of State obligations cannot be determined on the basis of a strict *conditio sine qua non* requirement." (rov. 439)

9.5 Samenvattend. Een individueel persoon "needs to show that he or she was personally and directly affected by the impugned failures [of the State]".³⁴¹

³³⁸ EDGAR, 'GHG emissions of all world countries. 2024 Report', te raadplegen via: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024#emissions_table.

³³⁹ EDGAR, 'GHG emissions of all world countries. 2023 Report', te raadplegen via: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023?vis=ghgtot#emissions_table.

³⁴⁰ UNEP, Emissions Gap Report 2023 - *Broken Record - Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)* (Emissions Gap Report 2023), Nairobi: UNEP 2023, p. XX (tabel ES.1).

³⁴¹ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), rov. 500 en 487.

Uit die uitspraak volgt overigens ook dat collectieve actiegroepen in klimaatzaken *locus standi* kunnen hebben. Daarbij merkt het EHRM echter op dat onder het EVRM voor “an abstract complaint” geen ruimte is.

- 9.6 Nogmaals, het voorgaande is uitdrukkelijk niet bedoeld om te betogen dat de Staat niet zijn deel zou moeten doen waar het gaat om de mondiale inspanning om emissies zodanig te reduceren dat kan worden voldaan aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. In tegendeel. De Staat ziet echter niet in dat sprake zou zijn van het veronderstelde causaal verband tussen Nederlandse emissies en de negatieve gevolgen die specifiek inwoners van Bonaire ondervinden van klimaatverandering.
- 9.7 Onderstaand zal nader worden ingegaan op inspanningen die Nederland verricht om broeikasgasemissies in eigen land te beperken en waar dat tot op heden in heeft geresulteerd en naar verwachting in zal resulteren; op de korte en langere termijn. Zoals zal worden toegelicht draagt Nederland ook op andere wijze bij aan een vermindering van broeikasgasemissies. Zo zet Nederland zich in om mondiale klimaatambities te bevorderen door klimaatdiplomatie, klimaatfinanciering en actieve deelname aan de jaarlijkse UNFCCC Conference of the Parties (COP). Overigens richten deze activiteiten zich – zoals zal worden toegelicht – niet enkel op mitigatie, maar ook op adaptatie.

10 Emissiereductie

Inleiding

- 10.1 Zoals Greenpeace in de dagvaarding terecht opmerkt onderschrijft Nederland de in de Overeenkomst van Parijs (Trb. 2016, 162) neergelegde doelstelling om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot ruim beneden de 2 °C en zo mogelijk 1,5 °C. Nederland heeft zowel op nationaal, Europees als internationaal niveau kenbaar gemaakt te streven naar een beperking van de opwarming tot 1,5 °C. Dat volgt bijvoorbeeld uit het Coalitieakkoord Rutte IV³⁴², diverse Kamerbrieven³⁴³, het eerste Klimaatplan, dat is vastgesteld in 2020³⁴⁴, het aanvullende klimaatpakket uit 2023³⁴⁵, de Internationale Klimaatstrategie van Nederland³⁴⁶, de ondertekening van het Glasgow Pact in 2021³⁴⁷ en uit de ondertekening door Nederlandse bewindspersonen

³⁴² Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, 15 december 2021, p. 10.

³⁴³ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 17 maart 2023 (Klimaatneutraliteit), (*Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, nr. 1180) (**prod. St. 20**); Brief van de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en voor Klimaat en Energie van 7 oktober 2022 (Aanbieding Internationale Klimaatstrategie) (*Kamerstukken II* 2022/2023, 31 793, nr. 231, p. 3) (**prod. St. 21**).

³⁴⁴ Ministerie van Economische Zaken, *Klimaatplan 2021-2023*, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c66c8a00-ac14-4797-a8ea-973a98c5bee0/pdf>.

³⁴⁵ Rijksoverheid, 'Extra pakket maatregelen dicht gat tot klimaatdoel 2030, 26 april 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/04/26/extra-pakket-maatregelen-dicht-gat-tot-klimaatdoel-2030>.

³⁴⁶ Prod. St. 32 (*Internationale Klimaatstrategie - van ambitie naar transitie, oktober 2022*) p. 4 en 7

³⁴⁷ Brieven van de staatssecretaris van Financiën van 12 november 2021 en 7 april 2022 (Internationale klimaatafspraken) (*Kamerstukken II*, 31 793, nrs. 202 en 205).

van verklaringen die door 'High Ambition Coalition' – een groep van staten die de 1,5 °C-doelstelling onderschrijft – zijn opgesteld en in 2023 zijn verzonden aan de G7 en de G20 (**prod. St. 22**).

De Staat verwijst hier onder meer naar het 'High Ambition Coalition Ministerial Statement on the Global Stocktake' van 31 oktober 2023, dat in voorbereiding op COP28 in Dubai is opgesteld, en waarin het volgende wordt opgemerkt:

"We see the impacts of the climate crisis at 1.1C, and this deepens our resolve to ensure we do not overshoot 1.5C. In order to do this, the science is clear: we must peak global greenhouse gas emissions before 2025, and reduce them by 43% by 2030, and by 69% by 2040 versus 2019 levels. To do this, we need every country, but in particular major emitters, to revise their existing NDC's and submit their 2035 NDC's before COP30, and for each of those NDC's to be economy wide, cover all greenhouse gases and reflect an equitable 1.5C pathway."

High Ambition Coalition Ministerial Statement on the Global Stocktake, 31 oktober 2023 (**prod. St. 22**).³⁴⁸

- 10.2 De emissiereductiemaatregelen die inmiddels mondiaal zijn genomen hebben geleid tot een aantal gigaton CO₂-eq per jaar aan vermeden wereldwijde broeikasgasemissies en hebben een positief effect op de verwachte omvang van de temperatuurstijging.³⁴⁹ Ook het Nederlands en het Europees klimaatbeleid hebben effect. In 2023 lag de Nederlandse uitstoot aan broeikasgassen 35,64% onder het niveau van 1990 en kwam deze uit op 146,8 megaton CO₂-eq.³⁵⁰ De uitstoot in 2022 was 158,4 megaton CO₂-eq, waardoor de uitstoot in 2023 7,32% lager was dan in 2022.³⁵¹ De uitstoot van broeikasgassen in de Europese Unie – uitgaande van 27 EU-lidstaten – lag in 2021 26,66% lager dan in 1990 en in 2022 28,60% lager dan in 1990.³⁵² Ondanks deze inspanningen blijven wereldwijd grote inspanningen vereist om de in de Overeenkomst van Parijs opgenomen temperatuurdoelstelling te behalen, zoals ook volgt uit dit hoofdstuk.

³⁴⁸ Ook te raadplegen via: <https://www.highambitioncoalition.org/statements>.

³⁴⁹ IPCC Climate Change Synthesis Report, 2023, Summary for Policy Makers, p. 10 (para. A.4.1) (**prod. G. 12**).

³⁵⁰ CBS, 'Emissies van broeikasgassen berekend volgens IPCC-voorschriften', 5 september 2024, te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85669NED?q=klimaat>

³⁵¹ CBS, 'Hoe groot is onze broeikasuitstoot', 5 september 2024, te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

³⁵² EEA, 'EEA greenhouse gases — data viewer', 15 april 2024, te raadplegen via: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>.

Jaartal	Totaal Nederlandse broeikasgassen (megaton CO ₂ -equivalent)	Koolstofdioxide (megaton CO ₂)	Overige broeikasgassen (megaton CO ₂ -eq)	Reductie-percentage Nederland t.o.v. 1990
1990	228,1	168,4	59,7	-
2019	185,7	156,9	28,8	18,6%
2020	168,8	140,7	28,0	26,0%
2021	171,5	143,9	27,6	24,8%
2022	158,4	132,1	26,3	30,6%
2023	146,8	120,9	26,0	35,6%

- 10.3 Onderstaand zal het voorgaande nader worden uitgewerkt, waarbij eveneens zal worden ingegaan op de grote hoeveelheid maatregelen die op Europees en nationaal niveau worden genomen om de vastgestelde klimaatdoelstellingen te behalen, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de realisering van de temperatuurdoelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs.

Emissiereductie wereldwijd

Doelstelling

- 10.4 In 1992 ondertekende de Europese Unie, althans de 15 landen van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap, het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (**VN-Klimaatverdrag**), met als doelstelling de stabilisatie van broeikasgasconcentraties in de atmosfeer naar een veilig niveau. Het verdrag vormt de basis van alle internationale afspraken op het gebied van klimaat en is door 198 landen ondertekend – vrijwel alle landen ter wereld.
- 10.5 Middels het Kyoto Protocol bij het VN-Klimaatverdrag, dat op 25 februari 2005 in werking trad, werd invulling gegeven aan de doelstelling van het VN-Klimaatverdrag. Specifiek geïndustrialiseerde landen (zogenoemde Annex I-landen onder het VN-Klimaatverdrag) werden verplicht hun uitstoot van broeikasgassen te beperken. In de eerste verbintenisperiode van het Kyoto Protocol (2008-2012) gold specifiek voor de groep geïndustrialiseerde landen de doelstelling de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 5% te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990, uitgaande van het beginsel van 'common but differentiated responsibilities' (**CBDR**). Het Kyoto Protocol werd door 84 partijen ondertekend.
- 10.6 Eind 2015 is de Overeenkomst van Parijs tot stand gekomen (Trb. 2016, 162). De Europese Unie heeft de Overeenkomst van Parijs mede namens Nederland (en de andere EU-lidstaten) ondertekend.³⁵³ Uit art. 2.1 van de Overeenkomst van Parijs volgt dat het doel van de Overeenkomst van Parijs onder meer is de uitvoering van het VN-Klimaatverdrag te verbeteren en de "wereldwijde reactie op de dreiging van

³⁵³ Zie in deze zin de verklaring van de Europese Unie van 5 oktober 2016, waarin onder verwijzing naar art. 20 lid 3 van de Overeenkomst van Parijs alsook art. 191 en 192 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) wordt opgemerkt dat de Unie de verplichtingen uit de Overeenkomst van Parijs zal uitvoeren. Overigens is Nederland ook zelf partij bij de overeenkomst.

klimaatverandering te versterken". Daarbij is het doel, zo volgt uit art. 2.1(a) van de Overeenkomst van Parijs, de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder de 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te streven de stijging te beperken tot 1,5 °C.

- 10.7 Ter zake van de realisering van deze en andere doelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs wordt opgemerkt dat de overeenkomst wordt "geïmplementeerd op basis van billijkheid ('equity') en het beginsel van gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden."³⁵⁴ Deze beginselen zullen achter randnr. 11.7 e.v. van deze conclusie nader aan de orde komen.
- 10.8 De benadering van de Overeenkomst van Parijs is dat landen hun eigen, nationale doelstellingen formuleren ter zake van het in art. 2(1) vastgelegde collectieve temperatuurdoel. Dat gebeurt via de zogeheten 'nationally determined contributions', die overigens niet bindend zijn. Deze benadering contrasteert met die van het eerdere Kyoto-Protocol (Trb. 1998, 170) en het Doha-Amendement bij het Kyoto-Protocol (Trb. 2014, 212), dat voor individuele verdragsstaten bindende reductiedoelstellingen voorschreef. In art. 2(1) van de Overeenkomst van Parijs is dus het temperatuurdoel van de Overeenkomst vastgelegd, maar met welke reductiedoelstellingen en/of reductiepaden – wel of geen lineaire afname van de broeikasgasemissies – dit moet worden gerealiseerd en aan de hand van welk tijdsplan, is (bewust) niet vastgelegd. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 11.
- 10.9 Het mechanisme om NDC's vast te stellen werkt als volgt.³⁵⁵ Partijen dienen elke vijf jaar een NDC kenbaar te maken; iedere volgende NDC moet ambitieuzer zijn dan de vorige en het hoogst mogelijke ambitieniveau van de verdragspartij reflecteren, rekening houdend met de hiervoor genoemde eerlijkheidsbeginselen uit de Overeenkomst van Parijs. Partijen mogen in het kader van de NDC ook gezamenlijk optreden. Hier hebben de EU en haar lidstaten voor gekozen.

Monitoring en rapportage

- 10.10 Om de voortgang te monitoren is vastgelegd dat verdragspartijen hun NDC kenbaar maken aan het secretariaat van de UNFCCC, dat een register van alle NDC's bijhoudt. Het register is te raadplegen via: <https://unfccc.int/NDCREG>.
- 10.11 Partijen zijn verder verplicht te rapporteren over de voortgang van het behalen van hun NDC, in overeenstemming met hetgeen door de Conference of Parties (**COP**) is besloten.³⁵⁶ Op dit moment zijn er 195 NDC's geregistreerd in het register. Die

³⁵⁴ Zie art. 2(2) Overeenkomst van Parijs.

³⁵⁵ Zie art. 3, 4(3), 4(4) en 4(11) Overeenkomst van Parijs.

³⁵⁶ Zie artikel 4, leden 12 en 13, Overeenkomst van Parijs.

omvatten gezamenlijk zo'n 94,9% van de totale mondiale emissies.³⁵⁷ Verder is er een commissie van deskundigen die jaarlijks over de implementatie van de Overeenkomst rapporteert aan de COP.

- 10.12 Artikel 14 van de Overeenkomst van Parijs bepaalt dat de COP regelmatig de stand van zaken opmaakt "betreffende de uitvoering van deze Overeenkomst teneinde de gezamenlijke voortgang naar verwezenlijking van het doel van deze Overeenkomst en de langetermijndoelstellingen ervan te beoordelen". Deze zogeheten 'Global Stocktake' (**GST**) inventariseert de voortgang van wereldwijde klimaatinspanningen en wordt door partijen gebruikt om hun NDC's te updaten en verhogen. De eerste GST is tijdens COP28 (Dubai) in 2023 afgerond. Uit hetgeen hieronder wordt opgemerkt volgt dat de huidige voorgenomen inspanningen van de verdragspartijen gezamenlijk niet voldoende zijn om de in de Overeenkomst van Parijs opgenomen doelstellingen te realiseren.

Stand van zaken

- 10.13 In de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs werd nog uitgegaan van een temperatuurstijging van 3,7 - 4,8°C in 2100.³⁵⁸ Uit de eerste GST volgt dat dit inmiddels 2.1 - 2.8°C is, indien alle landen en groepen van landen, zoals de Europese Unie, volledig uitvoering geven aan de door hen aan het UNFCCC-secretariaat gerapporteerde NDC's:

II. Collective progress towards achieving the purpose and long-term goals of the Paris Agreement, including under Article 2, paragraph 1(a–c), in the light of equity and the best available science, and informing Parties in updating and enhancing, in a nationally determined manner, action and support

A. Mitigation

18. *Acknowledges* that significant collective progress towards the Paris Agreement temperature goal has been made, from an expected global temperature increase of 4 °C according to some projections prior to the adoption of the Agreement to an increase in the range of 2.1–2.8 °C with the full implementation of the latest nationally determined contributions;

UNFCCC, First Global Stocktake, 13 dec. 2023, para. 18 (**prod. G. 65**)³⁵⁹

- 10.14 Uit de GST volgt dat op alle fronten meer ambitie en urgentie nodig is van de verdragspartijen om gevaarlijke klimaatverandering zoveel mogelijk tegen te gaan.

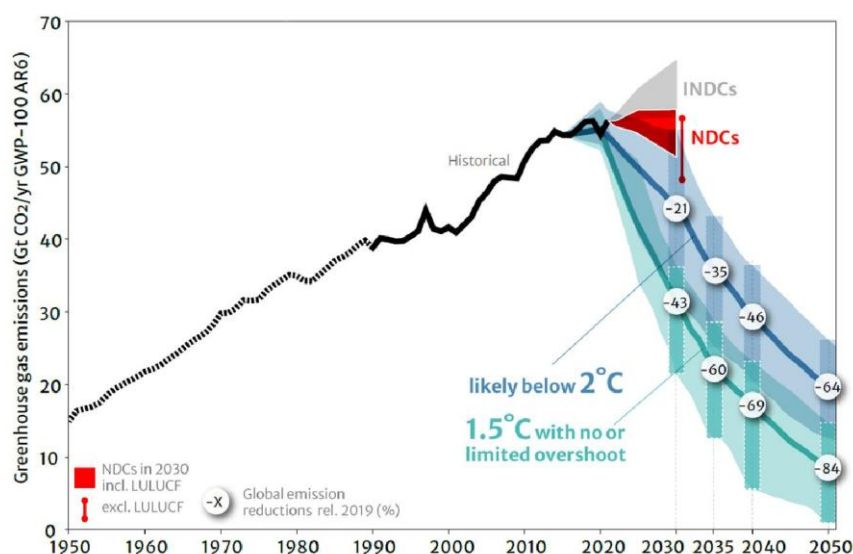
³⁵⁷ UNFCCC, 2022 NDC Synthesis Report, 26 oktober 2022, te raadplegen via: <https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2022>.

³⁵⁸ Zie IPCC, *Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C above Pre-industrial Levels*, p. 20, te raadplegen via: <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

³⁵⁹ Besluit CMA/5 van de UNFCCC (13 december 2023), *First Global Stocktake*, UN doc FCCC/PA/CMA/2023/L.17, para. 18.

De GST merkt op dat de huidige NDC's niet in overeenstemming zijn met de wereldwijde emissiereductiepaden – ook wel aangeduid als 'reduction pathways' – die gevolgd kunnen worden om klimaatverandering te beperken tot uiteindelijk 1,5 °C. Er is dan ook sprake van een zogeheten 'emissions gap'. Illustratief is in die zin de navolgende figuur.³⁶⁰

Figure 1
Historical emissions from 1950, projected emissions in 2030 based on nationally determined contributions, and emission reductions required by the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change



NB. "INDC" staat voor 'Intended Nationally Determined Contribution'

- 10.15 Zoals ook volgt uit onderstaande tabel, afkomstig uit een IPCC-rapport uit 2023, zal om op de lange termijn onder de 1,5°C opwarming te blijven (met een > 50% kans) uitgaande van geen of een beperkte 'overshoot', de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen in 2030 43% (mediaan; bandbreedte 34-60%) lager moeten liggen dan in 2019. In 2040 moet de mondiale uitstoot van broeikasgassen 69% (mediaan; bandbreedte 58%-90%) lager zijn dan in 2019 en in 2050 84% (mediaan; bandbreedte 73-98%). De uitstoot van CO₂ moet in 2050 met 99% (mediaan; 79-119%) zijn gereduceerd ten opzichte van 1990 voor een 50% kans op het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot 1,5°C.³⁶¹

³⁶⁰ UNFCCC, *Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue*, UN doc FCCC/SB/2023/9, 8 september 2023, p. 17.

³⁶¹ UNFCCC, *Technical dialogue of the first global stocktake. Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue*, UN doc FCCC/SB/2023/9, 8 september 2023, p. 17

		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]

Zie IPCC, Climate Change 2023. Synthesis Report. Summary for Policymakers, p. 21 (**prod. G. 12**).

Van belang is dat het IPCC hier 2019 als basisjaar hanteert. De Europese Unie en Nederland hanteren echter doorgaans 1990. Zie nader hierover randnr. 11.23 van deze conclusie.

- 10.16 Dat de op dit moment geregistreerde NDC's gezamenlijk onvoldoende zijn om op deze mondiaal gemiddelde percentages uit te komen en derhalve onvoldoende zijn om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 1,5 °C (of 2 °C), volgt ook uit het 2023 'Emissions Gap Report' van het United Nations Environmental Programme (**UNEP**). Om de temperatuurdoelstelling van Parijs te halen is volgens UNEP vereist dat broeikasgasemissies in 2030 met 28% en 42% dalen (t.o.v. 2019) voor respectievelijk 2 °C en 1,5 °C.³⁶²

NB. in 2022 en 2023 bedroeg het EU-aandeel in de wereldwijde emissie van broeikasgassen³⁶³ respectievelijk 6,67%³⁶⁴ en 6,08%.³⁶⁵

- 10.17 Een term die centraal staat in het UNEP Emissions Gap Report, is het 'carbon budget', ook wel koolstofbudget. Ten tijde van de start van de Urgenda-procedure – in 2012 – lag de nadruk sterk op het realiseren binnen een aangegeven tijdspad van een bepaald percentage aan emissiereductie, gerelateerd aan een mondiaal temperatuurdoel. Inmiddels is dat verschoven. De wetenschappelijke literatuur laat zien dat de langetermijntemperatuur wordt bepaald door de cumulatie van CO₂-emissies.³⁶⁶ De relatie tussen temperatuur en cumulatieve hoeveelheid CO₂ maakt het mogelijk het resterende mondiale koolstofbudget te berekenen, oftewel "de

³⁶² UNEP, *Broken Record. Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*, (Emissions Gap Report 2023), p. XXI, te raadplegen via: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43922/EGR2023.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Er zitten kleine, maar geen noemenswaardige verschillen tussen de cijfers van het IPCC en UNEP. Deze hebben de maken met de recentheid van geraadpleegde data.

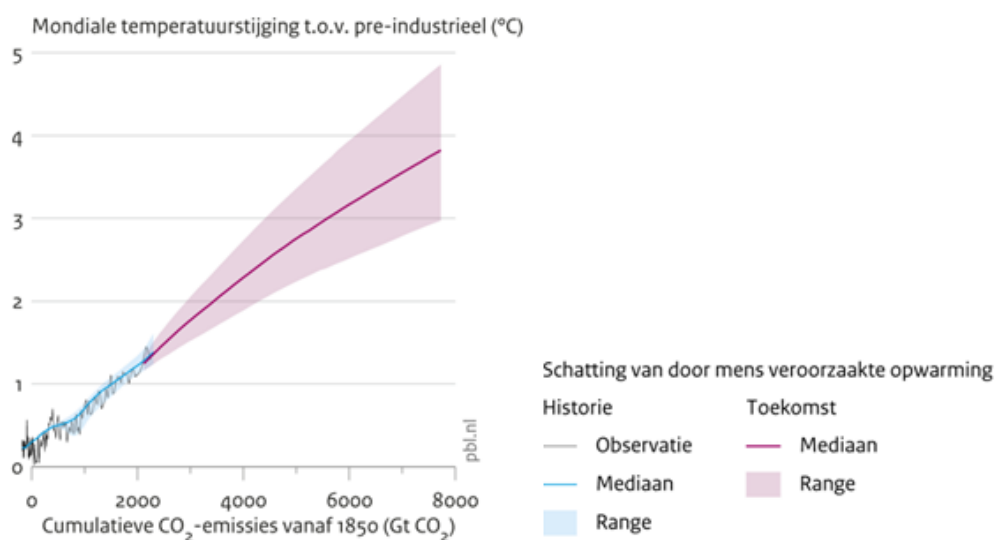
³⁶³ EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research) Community GHG Database, a collaboration between the European Commission, Joint Research Centre (JRC), the International Energy Agency (IEA), and comprising IEA-EDGAR CO₂, EDGAR CH₄, EDGAR N₂O, EDGAR F-GASES version 8.0, (2023) European Commission, JRC (Datasets), te raadplegen via: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023?vis=co2tot#emissions_table.

³⁶⁴ EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research) Community GHG Database, version 8.0, (2023) European Commission, JRC (Datasets), te raadplegen via: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023?vis=co2tot#emissions_table.

³⁶⁵ EDGAR, 'GHG emissions of all world countries. 2024 Report, te raadplegen via: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024#emissions_table.

³⁶⁶ PBL, *Wat betekent het Parijsakkoord voor de Nederlandse Langetermijn-Klimaatbeleid*, 18 november 2016, Den Haag: PBL 2016, p. 8, te raadplegen via: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2016-wat-betekent-het-parijsakkoord-voor-het-nederlandse-langetermijn-klimaatbeleid-2580_1.pdf.

hoeveelheid CO₂ die vanaf nu nog wereldwijd zou mogen worden uitgestoten om aan de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs te voldoen”.³⁶⁷ De volgende figuur illustreert het verband tussen de cumulatieve mondiale CO₂-uitstoot en de verwachte mondiale temperatuurstijging.³⁶⁸



Achter randnr. 11.38 zal nader op het voorgaande worden ingegaan alsook op de relevantie ervan voor de onderhavige procedure.

- 10.18 De Staat zal in het volgende nader ingaan op de emissiereductiedoelstellingen van achtereenvolgens de Europese Unie en Nederland, nu de EU-lidstaten gezamenlijk optreden waar het gaat om de reductie van broeikasgasemissies. Daarbij wordt eveneens ingegaan op de daartoe genomen maatregelen, alsmede de monitoring ervan en de geïntroduceerde bijstellingssystematiek.

Europese Unie

Emissiereductiedoelstellingen

- 10.19 Artikel 4, leden 16 en 18, van de Overeenkomst van Parijs staat partijen toe – met inbegrip van regionale organisaties voor economische integratie en de lidstaten daarvan – om in gezamenlijkheid op te treden waar het gaat om het stellen van een NDC en het nemen van maatregelen om daaraan te voldoen. De EU en haar lidstaten hebben er – tot dusver als enige – voor gekozen in dit verband gezamenlijk op te treden. Dit deed de EU overigens ook al onder het Kyoto Protocol, waarbij de EU zich aan het hoogste reductiepercentage van alle geïndustrialiseerde landen verbond. Dat wordt in het kader hieronder beschreven.

³⁶⁷ Idem.

³⁶⁸ PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, 19 maart 2024, Den Haag: PBL 2016 (prod. St. 38), p. 11, te raadplegen via: https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-03/pbl-2024-wat-zijn-rechtvaardige-en-haalbare-klimaatdoelen-voor-nederland_5439.pdf.

Kader: gezamenlijke EU-doelstellingen onder het Kyoto Protocol

De toenmalige Europese Unie en haar lidstaten verbonden zich in de eerste verbintenisperiode van 2008 tot 2012 van het Kyoto Protocol gezamenlijk aan het hoogste reductiepercentage van de grote geïndustrialiseerde landen (8% t.o.v. 1990). Uiteindelijk werd een reductie van 11,7%³⁶⁹ gerealiseerd, waarmee de EU ruimschoots voldeed aan haar verplichtingen uit het Kyoto Protocol.³⁷⁰

Tijdens COP18 in Doha werd besloten tot een tweede verbintenisperiode, van 2013 – 2020. Waar enkele belangrijke industrielanden zich onthielden van het aangaan van kwantitatieve reductieverplichtingen (o.a. Canada, Japan, Rusland) committeerden uiteindelijk 37 Annex I-landen, waaronder de EU-27, zich tot een reductieverplichting van minstens 18% in 2020 ten opzichte van 1990. De EU kondigde daarop als eerste een emissiereductiedoelstelling aan van 20% ten opzichte van 1990 (en een voorwaardelijke doelstelling van 30%). De EU en haar lidstaten hebben uiteindelijk de 20% doelstelling ruim gehaald; in 2019 lag het niveau aan broeikasgasemissies van de EU-28 24% lager dan in 1990.³⁷¹ In 2020 was dat – mede vanwege de COVID-19 pandemie – zelfs 34%.³⁷² Reeds onder het Kyoto Protocol trad de Europese Unie gezamenlijk op en had Nederland dus ook geen eigen emissiereductiedoelstelling:

1	2	3	4	5	6
Party	Quantified emission limitation or reduction commitment (2008–2012) (percentage of base year or period)	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–2020) (percentage of base year or period)	Reference year ¹	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–2020) (expressed as percentage of reference year) ¹	Pledges for the reduction of greenhouse gas emissions by 2020 (percentage of reference year) ²
European Union	92	80 ⁴	1990	NA	–20%–30% ⁷
Netherlands	92	80 ⁴	NA	NA	

⁴ The QELRCs for the European Union and its member States for a second commitment period under the Kyoto Protocol are based on the understanding that these will be fulfilled jointly with the European Union and its member States, in accordance with Article 4 of the Kyoto Protocol. The QELRCs are without prejudice to the subsequent notification by the European Union and its member States of an agreement to fulfil their commitments jointly in accordance with the provisions of the Kyoto Protocol.

- 10.23 In het kader van de in 2015 gesloten Overeenkomst van Parijs diende de EU in 2015 initieel een gezamenlijke 'Intended nationally determined contribution' (INDC) in met een reductiedoelstelling van 40% in 2030 ten opzichte van basisjaar 1990 – de EU was immers sinds 1990 al bezig met het reduceren van broeikasgasemissies. Op het moment dat de EU de Overeenkomst van Parijs ratificeerde werd dit de geldende NDC:

³⁶⁹ Exclusief reducties vanuit landgebruik, landgebruiksverandering en bosbouw (LULUCF) en internationale koolstofkredieten.

³⁷⁰ European Commission, 'Kyoto 1st commitment period (2008–12)', te raadplegen via: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/kyoto-1st-commitment-period-2008-12_en#reductions-achieved-under-kyoto-1.

³⁷¹ European Environmental Agency, *Trends and projections in Europe 2021*, (EEA Report No 13/2021), Kopenhagen: EEA 2021, p. 14. <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.

³⁷² European Environment Agency, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2020 and inventory report 2022*, (submission to the UNFCCC Secretariat), 27 mei 2022, EEA/PUBL/2022/023, p. 65, te raadplegen via: <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-1>.

SUBMISSION BY LATVIA AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Riga, 6 March 2015

Subject: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States

The EU and its Member States are committed to a **binding target of an at least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990**, to be fulfilled jointly, as set out in the conclusions by the European Council of October 2014. In line with the Lima Call for

- 10.24 In de jaren die volgden op het stellen van de eerste NDC groeide de ambitie van de EU op het gebied van klimaat. Dat is onder meer gebeurd in reactie op de publicatie in 2018 van het IPCC-rapport over het verschil in negatieve gevolgen tussen 1,5 °C en 2 °C temperatuurstijging.³⁷³ Dat leidde in 2019 tot een voorstel van de Europese Commissie voor een groot vergroeningsplan, de 'European Green Deal'. Centraal onderdeel van dit plan was het voorstel voor een Europese klimaatwet.

Europese Commissie, Communicatie van de Commissie: the European Green Deal, COM(2019) 640 (**prod. St. 23**)

- 10.25 Als gevolg van de ambitieverhoging die de EU op het gebied van klimaat koesterde, diende Duitsland en de Europese Commissie in december 2020 namens de EU en haar lidstaten een update in van de gezamenlijke EU NDC, waarin voor 2030 een netto-reductiedoelstelling voor de EU als geheel van ten minste 55% werd neergelegd.³⁷⁴

SUBMISSION BY GERMANY AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Berlin, 17 December 2020

Subject: The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States

³⁷³ IPCC, *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*, Cambridge University Press 2018. ,

³⁷⁴ Europese Raad 22/20, Raadsbijeenkomst 10 en 11 december 2020, Conclusies, 2020, p. 5.

II. NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION (NDC)

27. The EU and its Member States wish to communicate the following NDC. The EU and its Member States, acting jointly, are committed to a binding target of a net domestic reduction of at least 55% in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990.

This NDC and accompanying information contained in the Annex replaces the 6 March 2015 submission of the EU and its Member States contained in the UNFCCC interim NDC registry and will, as of the date of the receipt of this submission by the Secretariat, be considered to be the current NDC maintained by the EU and its Member States under Article 4 of the Paris Agreement.

Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 17 december 2020, (**prod. St. 24**)³⁷⁵

- 10.26 Het voorgaande is vervolgens in 2021 formeel vastgelegd in de Europese klimaatwet (Verordening (EU) 2021/1119).³⁷⁶ De verordening is juridisch verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.³⁷⁷ Uit de Europese klimaatwet volgen de volgende doelstellingen:

Voor 2030 geldt een doelstelling van ten minste 55% emissiereductie ten opzichte van 1990. Het betreft een netto doelstelling, hetgeen wil zeggen dat het om een doelstelling gaat van broeikasgasemissies na aftrek van verwijderingen door natuurlijke koolstofputten ('carbon sinks'), zoals bossen, en andere vormen van koolstofverwijdering (bijv. biogene CO₂ in combinatie met 'carbon capture and storage').³⁷⁸

Uiterlijk in 2050 is het doel een netto-uitstoot van nul, met een streven naar netto negatieve emissies nadien. Dat houdt derhalve in dat voor alle broeikasgassen samen, inclusief CO₂, er sprake moet zijn van netto nul emissies.³⁷⁹

- 10.27 Later in dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de maatregelen die op Europees niveau zijn genomen om deze doelstellingen te bereiken. Dit betreft in hoofdzaak het 'Fit for 55-pakket'. In vervolg hierop heeft de EU op 16 oktober 2023 haar NDC geactualiseerd – de doelstellingen zijn daarbij onveranderd gebleven (**prod. St. 25**).³⁸⁰

³⁷⁵ Ook te raadplegen via: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf.

³⁷⁶ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet") (*PbEU* 2021, L 243/1).

³⁷⁷ Idem.

³⁷⁸ Zie art. 4 lid 1 Europese klimaatwet.

³⁷⁹ Zie art. 2 lid 1 Europese klimaatwet.

³⁸⁰ Submission by Spain and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 16 oktober 2023, ook te raadplegen via: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf>.

Overigens volgt uit de NDC van de EU dat de EU en haar lidstaten de NDC zullen realiseren *zonder* het gebruik van internationale credits als bedoeld in het Kyoto Protocol of artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs. De netto 55%-doelstelling zal derhalve geheel binnen het territoir van de Europese Unie en haar lidstaten worden gerealiseerd.³⁸¹

- 10.28 Nederland draagt er samen met de andere EU-lidstaten zorg voor dat uitvoering wordt gegeven aan de in de Europese klimaatwet en de EU NDC opgenomen emissiereductiedoelstellingen. De EU rapporteert als geheel aan het secretariaat van de UNFCCC over de voortgang van de doelstellingen conform het eerder beschreven rapportagemechanisme.³⁸² Nederland doet dat derhalve niet.
- 10.29 De Europese klimaatwet stelt verder vast dat de Europese Commissie gehouden is een tussentijds emissiereductiedoel voor 2040 vast te stellen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Voorgestelde emissiereductiedoelstelling voor 2040 en broeikasgasbudget

- 10.30 Voor onderhavige procedure is van belang dat in artikel 4 lid 3 van de Europese klimaatwet is vastgelegd dat de Europese Commissie naar aanleiding van de eerste 'global stocktake' een voorstel voor wijziging van deze wet doet, gericht op de vaststelling van de klimaatdoelstelling voor 2040. In dat kader wordt ook een (indicatieve) broeikasgasbegroting voor de periode 2030-2050 opgesteld. Daaruit moet volgen wat in die periode het indicatieve totale volume aan netto-broeikasgasemissies is dat door de Europese Unie in die periode wordt uitgestoten.³⁸³
- 10.31 Gezien de doelstelling van de Unie om in 2050 klimaatneutraal te zijn, heeft de Europese wetenschappelijke adviesraad inzake klimaatverandering (**European Scientific Advisory Board on Climate Change**, hierna: **ESABCC**)) in een rapport van juni 2023 geadviseerd om voor 2040 uit te gaan van een emissiereductiedoelstelling voor de EU van 90-95% ten opzichte van 1990. De ESABCC is een onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan dat de EU voorziet van wetenschappelijke kennis op het gebied van klimaatverandering.³⁸⁴

European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), 'Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050', 15 juni 2023, p. 10.

³⁸¹ Idem, para. 28.

³⁸² De EU draagt er zorg voor dat haar aanpak uiterlijk 31 december 2024 in overeenstemming is met de accounting guidance voor NDC's zoals opgenomen in Bijlage II van Besluit 4/CMA.1 van de UNFCCC (17 december 2020), *Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, UN doc FCCC/Pa/CMA/2018/3/Add.1*, te raadplegen via: <https://unfccc.int/documents/267463>.

³⁸³ Art. 4 lid 4 van de Europese klimaatwet.

³⁸⁴ Art. 3 van de Europese klimaatwet.

Opgemerkt moet worden dat bij de bepaling van deze doelstelling rekening is gehouden met diverse beginselen en uitgangspunten, waaronder rechtvaardigheid, kosten-minimalisatie en haalbaarheid. De ESABCC merkt ter zake van de vaststelling van de doelstelling voor een 'carbon budget' dan ook het volgende op³⁸⁵:

Estimating the EU's fair share of this remaining budget has legal, ethical and practical dimensions.

- 10.32 In februari 2024 heeft de Europese Commissie haar 'impact assessment' met betrekking tot het reductiedoel voor 2040 gepresenteerd. De Commissie heeft vervolgens een mededeling gepubliceerd en een aanbeveling gedaan voor de navolgende doelstelling:

"a 90% net GHG emissions reduction compared to 1990 levels as the recommended target for 2040"³⁸⁶

- 10.33 Het is aan de nieuwe Europese Commissie om met een wetgevingsvoorstel te komen op basis waarvan de Europese klimaatwet wordt gewijzigd en een reductiedoel – de nieuwe EC kan overigens voor een andere doelstelling kiezen – voor 2040 vast te leggen, alsook het beleidskader om deze doelstelling te realiseren:³⁸⁷

The next Commission will make the legislative proposal to include the 2040 target in the European Climate Law and will ensure that the appropriate post-2030 policy framework is in place to deliver the 2040 target in a fair and cost-efficient manner.

- 10.34 Nederland heeft inmiddels steun uitgesproken voor het door de Europese Commissie aanbevolen EU-klimaatdoel van 90% in 2040 (ten opzichte van 1990).³⁸⁸
- 10.35 In het verlengde hiervan heeft de EU een indicatief 'greenhouse gas budget' (broeikasgasbudget) afgeleid dat correspondeert met het bereik van de Europese klimaatwet en consistent is met het doel van 90% reductie in 2040.³⁸⁹ In overeenstemming met de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 en 2050, en met een voorgestelde emissiereductiedoelstelling van 90% in 2040, wordt het indicatieve 'broeikasgasbudget' voor de EU voor de periode 2030-2050 geraamd op 16 GtCO₂-eq.

³⁸⁵ 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. 14 (**prod. G. 72**).

³⁸⁶ Europese Commissie, COM(2024) 63 final, p. 6.

³⁸⁷ Europese Commissie, '2040 climate target. Reducing net emission by 90% by 2040', te raadplegen via: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2040-climate-target_en.

³⁸⁸ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 26 juni 2024 (Reactie op de motie van het lid Erkens over aangeven dat voor Nederland bij een potentieel EU-klimaatdoel voor 2040 een stevig uitvoeringspakket randvoorwaardelijk is) (*Kamerstukken II* 2023/24, 31792, nr. 271, p. 1).

³⁸⁹ Europese Raad, 7 februari 2024, SWD(2024) 63 final - part 5 of 5, 6291/24 ADD 5.

Table 4: EU GHG budget over 2030-2050 associated to each target option.

GHG reductions in 2040 compared to 1990	Below 75%	Target option 1 (linear 2040, 78%)	Target option 2 (85-90%)	Target option 3 (90-95%)
Corresponding GHG budget over 2030-2050 (GtCO ₂ -eq)	More than 23	21	Up to 18	Up to 16

10.36 Het indicatieve broeikasgasbudget bestaat uit cumulatieve bruto broeikasgasemissies – geraamd op ongeveer 21-24 GtCO₂-eq – en uit cumulatieve netto verwijderingen³⁹⁰ – geraamd op ongeveer 5-8 GtCO₂-eq – voor de periode 2030-2050. Deze doelstelling valt binnen de door de ESABCC als haalbaar aangemerkte scenario's en die verenigbaar zijn met een mondiale temperatuurstijging van 1,5°C.³⁹¹

10.37 Ook verwijst de Europese Commissie naar een rapport van het PBL dat een koolstofbudget alloceert aan de landen die het meest uitstoten. Daarbij hanteert het PBL drie scenario's.³⁹²

- C1: limit warming to 1.5°C with no or limited overshoot and with a probability higher than 50%,
- C1a: subcategory of C1 including only scenarios reaching global net-zero greenhouse emissions in the second half of this century,
- C2: return warming to 1.5°C with a probability higher than 50% after a high overshoot
- C3: limit warming to 2°C with a probability higher than 67%.

10.38 De Europese Commissie concludeert dat het indicatieve koolstofbudget van 16 GtCO₂-eq in het midden ligt van de medianen van de categorieën C1 en C1a, zoals door het PBL geanalyseerd op basis van de IPCC-data:

			China	EU-27	India	Japan	US	World
Total cumulative net GHGs 2030-2050*	C1	Median	67	15	34	5	22	308
		Range	56-85	7-24	15-39	3-7	10-36	171-355
	C1a	Median	72	17	35	5	23	316
		Range	57-84	12-25	26-40	3-7	14-38	238-363
	C2	Median	98	23	39	7	41	414
		Range	77-116	15-36	27-50	5-12	23-61	311-492
	C3	Median	110	26	49	9	48	505
		Range	90-140	18-40	32-64	6-14	31-72	398-611

Note: *Includes the year 2030 and excludes the year 2050.

Source: Hooijschuur et al. (2023).

10.39 Samenvattend. De Europese Unie heeft in de Europese klimaatwet voor 2030 een netto doelstelling van 55% emissiereductie ten opzichte van 1990 opgenomen,

³⁹⁰ Het gaat hier zowel om koolstofverwijderingen van 'Land use, Land use change and Forestry (LULUCF) en industriële koolstofverwijderingen.

³⁹¹ 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 (prod. G. 72), te raadplegen via: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.

³⁹² E. Hooijschuur, M.G.J. den Elzen,, I. Dafnomilis, and D.P.van Vuuren, , *Analysis of cost-effective reduction pathways for major emitting countries to achieve the Paris Agreement climate goal*, 8 september 2023, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency 2023.

alsmede een doelstelling van netto nul emissies in uiterlijk 2050. Inmiddels heeft de Europese Commissie daar een indicatief broeikasgasbudget bij voorgesteld van 16 Gt CO₂-eq. Momenteel loopt het traject om een aanvullende tussendoelstelling voor 2040 in de Europese klimaatwet op te nemen, waarbij de suggestie van de Europese Commissie is om een doelstelling van 90% reductie in 2040 op te nemen. Hieronder zal de Staat ingaan op achtereenvolgens de maatregelen die worden genomen in het kader van deze doelstellingen, alsook het in de Europese klimaatwet vastgelegde monitorings- en bijstellingsraamwerk dat realisatie van de doelstellingen waarborgt.

Klimaatmaatregelen

10.40 De beleidsarchitectuur van het EU-klimaatbeleid bevat drie pilaren die gezamenlijk de emissiereductiedoelstelling vertalen naar sectoren en lidstaten: het **ETS** (Emissions Trading System), de **ESR** (Effort Sharing Regulation) en de verordeningen inzake **LULUCF** (Land Use, Land-Use Change and Forestry). De Staat licht dit nader toe.

10.41 Het ETS bestaat al sinds 2005 en geldt voor een groot deel van de emissies in de energiesector, de (zware) industrie, de luchtvaart en de zeevaart (ETS1). Vanaf 2027 start een tweede emissiehandelssysteem (ETS2) voor de emissies van de sectoren gebouwde omgeving, wegtransport en kleine industrie. Onder de systematiek van het ETS ('cap and trade') is een absoluut emissieplafond vastgesteld op EU-niveau voor een aantal gereguleerde activiteiten. Bedrijven die de gereguleerde activiteiten uitvoeren in de Europese Unie zijn verplicht om emissierechten in te leveren voor alle emissies die daarmee gepaard gaan. Het aantal jaarlijks beschikbare emissierechten in de gehele Unie daalt lineair, waardoor het emissiereductiedoel kan worden behaald. Door het creëren van een Europese markt voor schaarse emissierechten wordt uitstootvermindering gerealiseerd daar waar dit het goedkoopst is. De EU-ETS-emissies liggen inmiddels 47% lager dan in startjaar 2005. De ETS-instrumenten leggen dan ook geen specifieke reductiequota op aan de lidstaten: het uitstootplafond geldt EU-breed. Om de 2030-doelstelling te behalen gelden er emissiereductie-doelstellingen van 62% en 42% in 2030 (ten opzichte van 2005) voor respectievelijk de emissies in ETS1 en ETS2.

Er vallen op dit moment zo'n 10.000 binnen de EU actieve bedrijven onder het ETS1. Deze bedrijven nemen zo'n 45% van de CO₂-uitstoot in de EU voor hun rekening. In Nederland vallen zo'n 350 bedrijven onder de EU ETS.

10.42 Voor emissies die buiten het ETS1 en LULUCF vallen geldt dat de EU wél lidstaatspecifieke bindende reductiequota oplegt.³⁹³ De verordening inzake de verdeling van de inspanningen (Effort Sharing Regulation; ESR) is gericht op emissies in de gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en de kleinere industrie. De ESR bepaalt welke emissiereducties per afzonderlijke lidstaat moeten worden gerealiseerd

³⁹³ Artikel 2 van de Effort Sharing Regulation.

voor deze sectoren.³⁹⁴ Voor Nederland geldt een reductiepercentage van 48% in 2030 ten opzichte van 2005.³⁹⁵ Naast dit doel voor 2030 voorziet de ESR voor iedere lidstaat ook in jaarlijkse emissiereductieverplichtingen voor de periode tot 2030. De nationale reductiedoelen en -verplichtingen op grond van de ESR worden door lidstaten opgenomen in een Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan ('INEK').³⁹⁶ De voortgang wordt gerapporteerd en jaarlijks beoordeeld door de Europese Commissie (zie achter randnummer. [●] van deze conclusie).

Ter zijde merkt de Staat op dat de ESR in artikel 5 voorziet in verschillende flexibiliteitsmechanismen. Zo biedt artikel 5, lid 1, de lidstaten de mogelijkheid om jaarlijkse tekorten of overschrijdingen van hun eigen begroting te compenseren. Tevens biedt artikel 5, leden 4 en 5, de mogelijkheid tot overdrachten tussen lidstaten. Een lidstaat die voornemens is gebruik te maken van flexibiliteitsinstrumenten dient dat te vermelden in zijn INEK.³⁹⁷

- 10.43 De derde pilaar, de LULUCF-wetgeving, is ontworpen om ervoor te zorgen dat emissies en verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw nauwkeurig worden meegerekend in de klimaatdoelstellingen van de EU.³⁹⁸ De LULUCF-sector omvat het gebruik van bodems, bomen, planten, biomassa en hout en is verantwoordelijk voor zowel de uitstoot als de opname van CO₂ uit de atmosfeer. Het doel van de verordening is om de verwijderingen geleidelijk te verhogen en de emissies in de sector te verminderen. De opname van CO₂ draagt bij aan de doelstelling van netto neutraliteit in 2050. Ook in de INEKs van de lidstaten wordt aandacht besteed aan LULUCF.
- 10.44 In navolging van de verhoogde Europese ambitie op het gebied van klimaat heeft de Europese Commissie het zogeheten 'Fit for 55'-maatregelenpakket geïntroduceerd. Dit is een zeer omvangrijk pakket met klimaatmaatregelen dat nieuwe wetgeving introduceert en tegelijkertijd voortbouwt op bestaand instrumentarium zoals het hiervoor genoemde EU ETS.

³⁹⁴ Verordening 2023/857 van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/842 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en van Verordening (EU) 2018/1999, OJ L 111/1.

³⁹⁵ Dit percentage is ook opgenomen onder 4(b) van de NDC-submission van 2023 (**prod. St. 25**).

³⁹⁶ Artikel 4, aanhef, onderdeel a, onder 1, sub i, van Verordening (EU) 2018/1999.

³⁹⁷ Artikel 30, lid 2, Verordening (EU) 2018/1999.

³⁹⁸ Verordening (EU) 2023/839 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de rapportage- en nalegingsvoorschriften, en vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling (PbEU L 107/1); Verordening 2018/841 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energieakder 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU (PbEU L 107); Besluit 529/2013/EU inzake boekhoudregels met betrekking tot broeikasgasemissies en -verwijderingen als gevolg van activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw en inzake informatie betreffende acties met betrekking tot deze activiteiten (PbEU L 165/80).

- 10.45 De belangrijkste wetswijzigingen van het 'Fit for 55'-pakket zijn inmiddels aangenomen op Europees niveau en worden nu of zijn inmiddels door de lidstaten geïmplementeerd.³⁹⁹ De implementatie van het 'Fit for 55'-pakket zal op verschillende manieren doorwerking vinden in (de rechtssystemen van) de afzonderlijke lidstaten. Onderstaande tabel geeft de belangrijkste – en dus niet alle – elementen uit het maatregelenpakket op schematische wijze weer. Uit de tabel spreekt de aanzienlijke complexiteit van de opgave, nu de maatregelen vrijwel de gehele breedte van EU-beleid en -competenties beslaan en ook van de lidstaten vergaande inspanningen vergen. Met het ingrijpende en omvangrijke 'Fit for 55'-pakket wordt gewaarborgd dat de doelstellingen van de Europese klimaatwet en de EU-brede NDC van ten minste 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 worden gerealiseerd. De tevens daartoe strekkende monitorings- en bijstellingssystematiek komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

Instrument	Belangrijkste voorstellen 'Fit for 55' ⁴⁰⁰
Hervorming van de koolstofmarkt	
Emissions Trading System (ETS) Richtlijn (EU) 2023/959, Richtlijn 2023/958, Verordening (EU) 2023/958, Besluit (EU) 2023/852	Onder het bestaande emissiehandelssysteem (ETS1) wordt een versnelde reductie van emissieplafond ingezet en wordt het toepassingsbereik vergroot. Het gaat om de sectoren industrie, elektriciteitsproductie en intra-EU-luchtvaart, en vanaf 2024 ook scheepvaart: Het uitstootplafond ziet toe op 62% reductie in 2030 t.o.v. 2005 (was 43%). Het jaarlijks aantal beschikbare certificaten daalt hiertoe lineair met 4,3 procent vanaf 2024 en 4,4 procent vanaf 2028. Dit betekent dat er vanaf 2040 geen nieuwe emissierechten meer worden uitgegeven. Eerder uitgegeven emissierechten zijn nog wel geldig. Voor emissies van fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving, wegtransport en aanvullende sectoren zoals de kleine industrie wordt vanaf 2027 een separaat ETS2 ingevoerd. Het aantal beschikbare ETS2 emissierechten daalt lineair, opdat in 2030 de doelstelling van 42% emissiereductie (t.o.v. 2005) wordt bereikt. Vanaf 2044 worden geen nieuwe emissierechten meer uitgegeven.
Social Climate Fund (SCF) Verordening (EU) 2023/955	Om bedrijven en burgers in ETS2 sectoren te ondersteunen in hun verduurzaming en eventuele negatieve verdelingseffecten van het ETS2 te mitigeren wordt een fonds opgericht (Social Climate Fund) dat in totaal 86,7 miljard euro beschikbaar stelt voor de periode 2026-2032.
Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Verordening (EU) 2023/956	Ter voorkoming van koolstoflekkage wordt een Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) ingesteld. Doel van dit initiatief is om de industrie in de EU te beschermen tegen 'koolstoflekkage' van productie naar andere regio's met lagere bedrijfskosten dan de EU als gevolg van zwakkere milieunormen. Producenten in derde landen worden net als binnenlandse producenten verplicht om de EU ETS koolstofprijs te betalen. De sectoren die onder de CBAM vallen zijn emissie-intensieve industrieën zoals cement, ammoniak, ijzer, staal, aluminium, kunstmest en elektriciteit.
Verdeling van inspanningen	

³⁹⁹ Zie ook het overzicht stand van zaken implementatie Fit-for-55 pakket, bijlage bij brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 23 februari 2024 (Reactie op verzoek commissie over de stand van zaken inzake de implementatie van het fit-for-55 pakket)(*Kamerstukken II*, 22 112, nr. 3899).

⁴⁰⁰ Naast de genoemde voorstellen wordt onder meer gewerkt aan een herziening van de Richtlijn Energiebelastingen, een verordening inzake de beperking van methaanemissies in de energiesector en een herschikking van de Gasrichtlijn en – verordening. Omwille van de beknoptheid zijn deze voorstellen niet in de tabel opgenomen.

Effort Sharing Regulation (ESR) Verordening (EU) 2023/857	De emissies die niet onder het ETS1 of LULUCF vallen worden gereguleerd door de Effort Sharing Regulation. Het ESR stelt gedifferentieerde bindende doelstellingen op lidstaatniveau vast voor emissiereducties. Dit gebeurt hoofdzakelijk op basis van het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Het gaat om een bindend emissiereductiedoel per lidstaat voor 2030 en om jaarlijkse emissiereductieverplichtingen voor de periode tot 2030 voor iedere lidstaat. Met de herziene ESR wordt de bindende reductieopgave voor ESR-sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en niet-ETS-industrie) aangescherpt naar een 40% reductie in 2030 t.o.v. 2005 (was 30%). Lidstaten hebben de mogelijkheid emissierechten over te hevelen naar een volgend jaar en kunnen deze rechten tevens onderling (ver)kopen.
Hernieuwbare en duurzame energie en energiegebruik	
Renewable Energy Directive (RED) Richtlijn (EU) 2023/2413	De richtlijn hernieuwbare energie (RED) stelt een nieuw doel voor het aandeel hernieuwbare energie: De lidstaten dienen er gezamenlijk voor te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie in 2030 ten minste 42,5 procent bedraagt (was 32 procent).⁴⁰¹ Dit is een bindend streefcijfer voor de hele Unie. Iedere lidstaat dient een nationale bijdrage vaststellen om het EU-doel gezamenlijk te bereiken. Deze wordt opgenomen in de INEK's. Naast de hoofddoelstelling bevat de richtlijn ook meerdere subdoelstellingen voor hernieuwbare energie in bepaalde sectoren en toepassingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van waterstof.
Energy Efficiency Directive (EED) Richtlijn (EU) 2023/1791	Het principe 'energy efficiency first' staat centraal in het energiebeleid van de EU en als onderdeel van het 'Fit for 55'-pakket is de richtlijn energie-efficiëntie (EED) gewijzigd. De EED stelt een doel voor algemene verbeteringen in energie-efficiëntie en een doel voor het renovatietempo van gebouwen. De vorige doelstellingen van de EED waren een verbetering van 32,5% van de algehele energie-efficiëntie in 2030 en de renovatie van 3% van alle openbare en particuliere gebouwen. Na de herziening stelde de EED een herziene doelstelling voor 2030 vast van 36-39% voor de verbetering van de algehele energie-efficiëntie en een vermindering van de totale energievraag met 9% ten opzichte van een basisscenario. Van cruciaal belang is dat de energie-efficiëntiedoelstellingen nu wettelijk bindend zijn. Doel voor maximaal energieverbruik EU (geen bindend lidstaatdoel): 9% extra besparing in 2030 t.o.v. basisscenario Hoger bindend lidstaatdoel energiebesparing: 1,5% jaarlijks t.o.v. basisscenario (was 0,8%)
Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) Richtlijn (EU) 2024/1275	De herziene EPBD stelt vast dat alle lidstaten een eigen traject moeten introduceren om het gemiddelde energiegebruik van de woningvoorraad te verlagen. Het gaat om een vermindering van 16% in 2030 en 20 tot 22% in 2035 t.o.v. 2020. Voor utiliteitsgebouwen zoals kantoren, winkels en scholen volgen minimumeisen aan energieprestatiestandaarden. Dat betekent dat lidstaten in 2030 16% en in 2033 26% (t.o.v. 2020) van de slechtst presterende utiliteitsgebouwen moeten renoveren.
Brandstoffen, personen- en vrachtovervoer	

⁴⁰¹ Artikel 1, aanhef en onder 2, sub a, van Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

Regulation on CO2 emission standards for new passenger cars Verordening (EU) 2023/851	Met de herziening van verordening 2019/631 gaan strengere CO2-emissienormen voor personenauto's en bestelwagens gelden: de gemiddelde uitstoot van nieuwe auto's moet vanaf 2030 met 55% dalen en vanaf 2035 met 100% ten opzichte van 2021. Als gevolg daarvan zullen alle nieuwe auto's die vanaf 2035 worden geregistreerd emissievrij moeten zijn.
ReFUEL EU Aviation en FuelEU Maritime Regulation Verordeningen (EU) 2023/2405, 2023/1805	De verordeningen inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer (ook bekend als het ReFuelEU Luchtvaart) en inzake het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in het zeevervoer (FuelEU Zeevaart) hebben als doel het gebruik van duurzame brandstoffen door vliegtuigen en schepen te vergroten, om zo hun ecologische voetafdruk te verkleinen. De verordeningen bieden scheepsexploitanten en brandstofproducenten rechtszekerheid teneinde grootschalige productie van duurzame maritieme brandstoffen op gang te brengen.
Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR) Verordening (EU) 2023/1804	De AFIR stelt verplichte doelstellingen vast voor de uitrol van infrastructuur voor elektrisch opladen en tanken op waterstof in verschillende sectoren, waaronder wegeninfrastructuur, elektriciteitslevering vanaf het vasteland in zee- en binnenvaarthavens en elektriciteitslevering aan stationaire vliegtuigen. De AFIR legt ook de basis voor een efficiënte en gebruiksvriendelijke tankervaring in alle EU-lidstaten door te pleiten voor transparante prijzen, gestandaardiseerde minimumbetalingsopties en uniforme klanteninformatie.
Landgebruik	
Regulation on Land Use, Forestry and Agriculture (LULUCF) Verordening (EU) 2023/839	De verordening stelt een algemene EU-doelstelling vast voor de verwijdering van kooldioxide uit natuurlijke putten, overeenkomend met 310 miljoen ton CO2-emissies in 2030. Dit wordt in de verordening vertaald naar bindende doelstellingen op niveau van individuele lidstaten. Tegen 2035 moet de EU streven naar klimaatneutraliteit in de sectoren landgebruik, bosbouw en landbouw, met inbegrip van andere landbouwemissies dan CO2, zoals emissies van het gebruik van meststoffen en van vee. De bosbouwstrategie van de EU beoogt onder andere de aanplant van drie miljard bomen in heel Europa tegen 2030.
Harmonisatie van energiebelasting binnen de EU	
Energy Taxation Directive (ETD) Richtlijn (EC) 2003/96/EC	De herziene energiebelastingrichtlijn verandert de belastingsytematiek op energie door het invoeren van minimumtarieven op basis van de energie-inhoud en milieuprestaties. Zo worden bijvoorbeeld conventionele fossiele brandstoffen als olie en benzine met het hoogste tarief belast en geldt voor bijvoorbeeld biobrandstoffen, die minder vervuילend zijn, een lager tarief. Tevens wordt een aantal vrijstellingen en tariefverminderingen opgeheven dat op dit moment het gebruik van fossiele brandstoffen bevordert, bijvoorbeeld op het gebied van energie-intensieve industrie, luchtvaart en visserij. Deze maatregel is de enige maatregel waarvan besluitvorming in de EU nog niet is afgerond.

- 10.46 De geopolitieke ontwikkelingen van 2022 hebben er bovendien toe geleid dat de Commissie op 18 mei 2022 het REPowerEU-plan heeft voorgesteld.⁴⁰² Het doel daarvan is om zo snel mogelijk onafhankelijker te worden van Russische fossiele energiebronnen en om de overgang naar hernieuwbare energie verder te versnellen. Met het REPowerEU-plan zijn onderdelen van het Fit for 55-pakket aangescherpt. Zo werd bijvoorbeeld de doelstelling voor het aandeel van hernieuwbare energie in het totale energieverbruik van de EU verhoogd ten opzichte van het initiële 'Fit For 55'-

⁴⁰² Europese Commissie, COM/2022/230 final, te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>.

voorstel, naar 42,5%. De belangrijkste financieringsbron is de 'Recovery and Resilience Facility', een Europees instrument dat is opgericht ter ondervanging van de gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de lidstaten.

- 10.47 Het 'Fit for 55'-pakket bevat dus de wetgevingsmaatregelen om aan de vereisten van de Europese klimaatwet te voldoen om de netto broeikasgasemissies in de EU in 2030 met ten minste 55% (t.o.v. 1990) te verminderen, die vervolgens ook grotendeels door de lidstaten geïmplementeerd zullen moeten worden. Het pakket is aangepast met het REPowerEU-plan. De commissie verwacht dat de netto broeikasgasemissies met het definitieve wetgevingspakket van Fit for 55 in 2030 zelfs met meer dan 55%, namelijk met 57%, zal afnemen.⁴⁰³ Om te zorgen dat de doelstellingen gehaald worden, is zoals eerder opgemerkt een uitgebreid monitorings- en bijstellingskader wettelijk verankerd. Daar gaat de Staat hieronder op in.

Monitoring en bijstelling

- 10.48 Zoals ook door het EHRM is bevestigd in de uitspraak *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a v. Zwitserland*, is het van belang mechanismen in werking te hebben om klimaatbeleid periodiek te monitoren, tussentijds te evalueren en, indien nodig, bij te stellen, en daarover informatie publiek beschikbaar te stellen. Op voorhand bestaat namelijk geen zekerheid dat voorgenomen maatregelen ook het verwachte resultaat bereiken. Dat is sterk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de effectiviteit van de maatregelen, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en – uiteraard – het draagvlak voor maatregelen in de samenleving.
- 10.49 Om ervoor te zorgen dat de EU haar wettelijk vastgelegde emissiereductie-doelstellingen verwezenlijkt, is in de Verordening inzake de governance van de energie-unie ("de Governance-verordening"⁴⁰⁴) een mechanisme verankerd voor het bewaken en beoordelen van de voortgang van de lidstaten in de klimaat- en energietransitie, zodat aanpassingen kunnen worden doorgevoerd waar nodig. De Governance-verordening bevat verplichtingen voor iedere lidstaat tot het opstellen, bijstellen en actualiseren van een INEK om er (onder meer) voor zorg te dragen dat klimaat- en energiedoelstellingen, beleidslijnen en maatregelen op elkaar zijn afgestemd en in overeenstemming blijven met de EU-doelen en de doelen uit de Overeenkomst van Parijs. Om dat te bewerkstelligen dient de Europese Commissie op basis van de verordening periodiek ontwerp-INEK's van lidstaten te beoordelen, de voortgang te evalueren en daarover te rapporteren.

⁴⁰³ Europese Commissie, 'Commissie verheugd zich over voltooiing van belangrijke "Fit for 55"-wetgeving – EU op schema om de doelstellingen voor 2030 te overtreffen', 9 oktober 2023, te raadplegen via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_23_4754.

⁴⁰⁴ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013. Zie ook artikel 13 Europese klimaatwet.

- 10.50 Het mechanisme en het bijbehorende tijdschema die in de Governance-verordening zijn vastgelegd, komen overeen met het mechanisme en het tijdschema van de Overeenkomst van Parijs en overlappen deels met de planning, monitoring- en bijsturingsmechanismes die zijn vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet.
- 10.51 Bij het voorbereiden van een INEK moet de lidstaat rekening houden met een reeks factoren, waaronder de milieu- en sociaaleconomische gevolgen van het klimaatplan.⁴⁰⁵ Het INEK moet ook een overzicht bevatten van de voorbereidende fase, waarin in elk geval de openbare raadpleging en de deelname van belanghebbenden worden beschreven, evenals de resultaten van deze processen. Het uiteindelijke INEK moet bindende nationale doelstellingen voor emissiereductie, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie bevatten.
- 10.52 Het INEK heeft betrekking op een periode van 10 jaar en moet elke 10 jaar opnieuw worden vastgesteld. Vier jaar na het indienen van hun definitieve plannen (d.w.z. op 30 juni 2023 voor het eerste INEK en vervolgens op 30 juni 2033) moet elke lidstaat een ontwerp-update van het laatst ingediende INEK bij de Commissie indienen. Een jaar later moet de definitieve versie van het meest recente INEK worden ingediend.
- 10.53 Indien de Europese Commissie op basis van de evaluatie van (geactualiseerde) INEK's concludeert dat de INEK's onvoldoende zijn om de collectieve doelstellingen te verwezenlijken, waaronder in het bijzonder de doelen van de EU voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, dan dient de Commissie maatregelen voor te stellen en haar bevoegdheden uit te oefenen om te garanderen dat de doelen alsnog worden bereikt.⁴⁰⁶

Een voorbeeld zijn de doelstellingen in de Richtlijn hernieuwbare energie (RED; Renewable Energy Directive), die op 20 november 2023 zijn herzien in RED III. De herziening betekent dat lidstaten er gezamenlijk voor dienen te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2030 ten minste 42,5% bedraagt. Dit is een bindend streefcijfer voor de hele Unie. Iedere lidstaat dient in zijn INEK zijn nationale bijdrage vast te stellen om het EU-doel gezamenlijk te bereiken. In bijlage II bij de richtlijn zijn formules opgenomen om de nationale bijdrage te kunnen bepalen. Als gezegd, de Europese Commissie beoordeelt de ontwerp INEK's van de lidstaten. Indien de Commissie tot de conclusie komt dat de individuele bijdragen van de lidstaten niet volstaan om de doelstelling van ten minste 42,5 procent te halen, dan is de Commissie verplicht aan de lidstaten waarvan zij de bijdrage onvoldoende acht, aanbevelingen te doen om hun ambitie te verhogen.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Artikel 8, tweede lid, onder b, van Verordening (EU) 2018/1999.

⁴⁰⁶ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

⁴⁰⁷ Zie art. 3, lid 2, van richtlijn 2018/2001 jo. art. 31, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1999.

Een ander voorbeeld is de Effort Sharing Regulation. Lidstaten dienen de nationale reductiedoelen en -verplichtingen op grond van de ESR op te nemen in het INEK.⁴⁰⁸ De Europese Commissie beoordeelt ieder jaar of de lidstaten voldoende voortgang hebben geboekt om de emissiereductiedoelen en -verplichtingen uit de ESR te halen.⁴⁰⁹ Indien de Commissie constateert dat een lidstaat onvoldoende vooruitgang boekt, is de lidstaat verplicht om binnen drie maanden bij de Commissie een actieplan met corrigerende maatregelen in te dienen. De Commissie beoordeelt dit actieplan met corrigerende maatregelen. Het Europees Milieuagentschap staat de Commissie daarin bij. De Commissie kan over het actieplan een advies uitbrengen. De betrokken lidstaat houdt rekening met dit advies van de Commissie en kan zijn actieplan met corrigerende maatregelen naar aanleiding van het advies herzien. Indien een lidstaat besluit om geen gevolg te geven aan het advies van de Commissie, dan wordt daarover verantwoording afgelegd aan de Commissie.⁴¹⁰ Als een lidstaat echter onwillig blijft om aan zijn verplichtingen op grond van de ESR te voldoen (inclusief de inzet van flexibiliteitsinstrumenten die deze verordening biedt), dan kan de Commissie een ingebrekestellingsprocedure bij het EU Hof van Justitie starten dat kan leiden tot een boete voor de lidstaat en/of een dwangsom voor de tijd dat de lidstaat in gebreke blijft.

- 10.54 Nederland heeft op 29 juni 2023 een ontwerp van zijn geactualiseerde INEK bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft dit ontwerp beoordeeld conform de kaders uit de Governance-verordening en de Europese klimaatwet. Op 18 december 2023 heeft de Commissie aanbevelingen gedaan over het ontwerp van de geactualiseerde Nederlandse INEK.⁴¹¹ Bij de vaststelling van de definitief geactualiseerde INEK op 21 juni 2024 heeft Nederland rekening gehouden met de aanbevelingen van de Commissie.

Zie de brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 21 juni 2024 (Definitieve update Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan).⁴¹²

- 10.55 Lidstaten zijn voorts gehouden om elke twee jaar een voortgangsverslag uit te brengen over de het verwezenlijken van de nationale en gemeenschappelijke doelstellingen. Deze worden door de Commissie geëvalueerd. De Commissie informeert het Europees Parlement en de Raad jaarlijks over de voortgang van de INEK's. Deze voortgangsrapporten worden ook ingediend bij het UNFCCC-secretariaat en openbaar gemaakt.

⁴⁰⁸ Art. 4, aanhef, onderdeel a, onder 1, sub i, van Verordening (EU) 2018/1999.

⁴⁰⁹ Art. 29, lid 5, aanhef en onder b, Verordening (EU) 2018/1999.

⁴¹⁰ Art. 8 Verordening (EU) 2018/842.

⁴¹¹ Aanbeveling (EU) 2024/616 van de Commissie van 18 december 2023 over het ontwerp van geactualiseerd geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan van Nederland voor de periode 2021-2030 en over de samenhang van de Nederlandse maatregelen met de doelstelling van de Unie inzake klimaatneutraliteit en het waarborgen van vooruitgang op het gebied van klimaatadaptatie, te raadplegen via: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L_202400616.

⁴¹² *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1407.

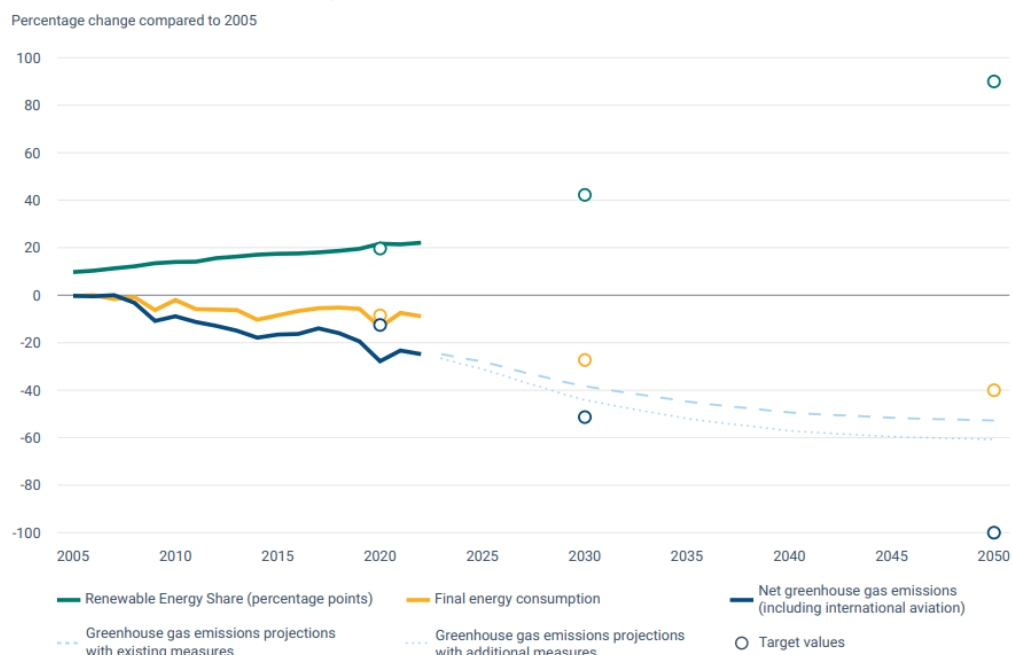
- 10.56 De Commissie voert de evaluatie iedere twee jaar uit. Indien de Commissie op basis van de evaluatie concludeert dat een lidstaat onvoldoende voortgang boekt bij de verwezenlijking van zijn doelstellingen of de uitvoering van de beleidslijnen en maatregelen uit het INEK, dan doet de Commissie aanbevelingen aan de betrokken lidstaat. Een lidstaat moet terdege rekening houden met eventuele aanbevelingen van de Commissie en publiekelijk opgaaf van reden doen als hij besluit geen gevolg te geven aan een bepaalde aanbeveling.⁴¹³
- 10.57 De Europese Commissie moet ook elke vijf jaar beoordelen of de EU-maatregelen nog steeds in overeenstemming zijn met de EU-klimaatdoelstellingen. Als de Commissie op basis van deze beoordeling van mening is dat deze maatregelen ontoereikend zijn of dat er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt in de richting van deze doelstellingen, zal zij de nodige maatregelen nemen. De Commissie beoordeelt ook elke vijf jaar de relevante nationale maatregelen en doet aanbevelingen als zij inconsistenties vaststelt of van mening is dat de maatregelen ontoereikend zijn om de doelstellingen te bereiken. In het najaar van 2023 heeft de Commissie voor het eerst de voortgang in het kader van de Europese klimaatwet beoordeeld op grond van de artikelen 6 tot en met 8 van de Europese klimaatwet.⁴¹⁴
- 10.58 Uit de beoordeling door de Commissie van de conceptupdates van de INEK's uit 2023 volgt dat de EU-lidstaten met deze concept-INEK's een gezamenlijke vermindering van de netto-emissieniveaus realiseren van 51% ten opzichte van 1990. Zoals gezien het voorgaande verwacht mocht worden zijn naar aanleiding daarvan door de Commissie aanbevelingen gedaan en hebben lidstaten hun INEKs verder bijgesteld. Verder zijn op 9 oktober 2023 de laatste kernonderdelen van het *Fit for 55*-pakket aangenomen.
- European Commission, 'EU wide assessment of the draft updated National Energy and Climate Plans An important step towards the more ambitious 2030 energy and climate objectives under the European Green Deal and RePowerEU' 18 december 2023, COM(2023) 796, p. 4.
- 10.59 Onderstaande figuur uit een rapport van de European Environmental Agency is in zoverre ook illustratief.⁴¹⁵

⁴¹³ Artikel 9 van Verordening (EU) 2018/1999.

⁴¹⁴ Europese Commissie, COM (2023) 653 final (Voortgangsverslag 2023 over klimaatactie in de EU), te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A653%3AFIN>.
Fout! De hyperlinkverwijzing is ongeldig.

⁴¹⁵ European Environmental Agency, *Trends and projections in Europe 2023*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2023 p. 8.

Figure ES.1 EU 2020 achievement and progress towards 2030 and 2050 climate and energy targets



- 10.60 Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het behalen van de Europese klimaatdoelstellingen geenszins een eenvoudige opgave is. Vergaande maatregelen die de gehele samenleving raken zijn vereist, zowel op EU-niveau als op het niveau van de individuele lidstaten. Daarbij is constante monitoring en rapportage van belang.⁴¹⁶ De Staat merkt ook op dat voorgenomen maatregelen veel verschillende reacties oproepen uit de samenleving, zowel in Nederland als binnen de Europese Unie.
- 10.61 Met de mechanismen uit de Governance-verordening en de Europese klimaatwet is een (beleids)cyclus vastgelegd om te waarborgen dat de klimaatdoelen van de Unie worden gerealiseerd. De cyclus bestaat uit het maken van beleid, het monitoren van de plannen en de voortgang die bij de realisering ervan wordt geboekt en het zo nodig bijstellen van beleid. Ook bevatten deze mechanismen bevoegdheden en verplichtingen voor de Commissie om bij te sturen als dat nodig is voor het halen van de doelen.
- 10.62 In het volgende deel van dit hoofdstuk gaat de Staat in op de doelstellingen, maatregelen en monitoringsmechanismen die op nationaal niveau zijn vastgelegd en genomen. Zoals duidelijk wordt, hangt veel samen met de zojuist beschreven Europese verplichtingen, doelstellingen en maatregelen.

⁴¹⁶ Zie ook: European Scientific Advisory Board on Climate Change, *Towards EU climate neutrality: progress, policy gaps and opportunities* (Assessment Report 2024), Luxembourg: Publications Office of the European Union 2024, p. 14-22.

Nederland

Emissiereductiedoelstellingen

- 10.63 De inzet van Nederland is – net als die van de Europese Unie – een beperking van de mondiale opwarming tot 1,5 °C.⁴¹⁷ Om zijn bijdrage te leveren aan de wereldwijde inspanningen die nodig zijn om deze doelstelling te halen, wordt door Nederland emissiereductie gerealiseerd en worden andere klimaatmaatregelen genomen. De Staat gaat daar hieronder op in.
- 10.64 Anders dan ten tijde van de Urgenda-procedure het geval was, heeft Nederland nu een klimaatwet (**Nederlandse Klimaatwet**, Stb. 2019, 253). Met deze wet heeft de wetgever een nationale lange termijn aanpak van het klimaatvraagstuk geborgd, onder meer door emissiereductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 wettelijk vast te leggen en door de uitvoering van het klimaatbeleid institutioneel vorm te geven.
- 10.65 Op het moment van inwerkingtreding van de Nederlandse Klimaatwet, in 2019, was voor 2030 een streefdoelstelling van 49% ten opzichte van 1990 opgenomen en een doelstelling voor 2050 van 95% ten opzichte van 1990.⁴¹⁸ Deze doelstellingen zijn inmiddels – mede naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet – aangescherpt.⁴¹⁹ In de Nederlandse Klimaatwet zijn nu, voor zover hier relevant, de volgende emissiereductiedoelen opgenomen:
- voor 2030 geldt een netto streefdoelstelling van een reductie van de broeikasgassen in Nederland van 55% ten opzichte van 1990;
 - uiterlijk in 2050 is de netto-uitstoot van broeikasgassen voor Nederland tot nul gereduceerd;
 - na 2050 streeft Nederland naar negatieve emissies.
- Terzijde merkt de Staat op dat een niveau aan emissies van 55% in 2030, ten opzichte van 1990, overeenkomt met een niveau aan broeikasgassen van ongeveer 102,6 megaton CO₂-eq.
- 10.66 De Nederlandse Klimaatwet kent alleen nationale emissiereductiedoelstellingen en geen reductiedoelstellingen voor provincies, gemeenten of regio's; ook niet voor de BES-eilanden.

⁴¹⁷ Zie o.a. Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 17 maart 2023 (Klimaatneutraliteit) (*Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, nr. 1180) (**prod. St. 20**).

⁴¹⁸ Zie art. 2 Nederlandse Klimaatwet.

⁴¹⁹ Zie Wet van 10 juli 2023 tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet), Stb. 2023, 271.

Kader: vertaling reductiedoel Europese klimaatwet naar de Nederlandse Klimaatwet

Met de Europese klimaatwet werden de EU-reductiedoelen voor het eerst in een verordening vastgelegd. Zoals bekend, is een verordening juridisch verbindend in al haar onderdelen, is deze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en heeft deze voorrang ten opzichte van nationaal recht. De doelen uit de Nederlandse Klimaatwet mogen dan ook niet conflicteren met de doelen die zijn opgenomen in de Europese klimaatwet. Van een 'conflict' is sprake als Nederland op grond van de Nederlandse Klimaatwet minder doet dan hetgeen waartoe het minimaal op grond van de Europese klimaatwet – en de daarmee samenhangende EU instrumenten – verplicht is.

Eén van de kerninstrumenten van het Europese klimaatbeleid is het emissiehandelssysteem van de EU (EU ETS), dat voorziet in een EU-wijd emissieplafond en waarbij bedrijven die onder de EU ETS vallen emissierechten kunnen verhandelen in de gehele EU. De emissies van de bronnen die onder het EU ETS vallen worden dus *niet* gerelateerd aan de individuele prestatie van een lidstaat. Ook zijn er richtlijnen, zoals die ter zake van energiebesparing en hernieuwbare energie, die verschillende mogelijkheden bieden aan een lidstaat om invulling te geven aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Dat maakt het niet eenvoudig om op voorhand te bepalen wat de emissiereductie is die de hiermee samenhangende maatregelen opleveren.

Gezien het voorgaande is niet op voorhand aan te geven wat de verplichte bijdrage van Nederland is, in termen van emissiereductie, aan het EU emissiereductiedoel van ten minste 55%. Niettemin heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen het nationale streefdoel voor 2030 op te hogen naar een reductie van 55% t.o.v. 1990. Daarbij wordt opgemerkt dat in artikel 2 van de Nederlandse Klimaatwet ook de verplichting is opgenomen dat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen uit de Europese klimaatwet en de bindende EU-rechtshandelingen die in dat kader door de Europese Unie zijn vastgesteld.

Overigens volgt ook uit het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, VWEU) dat een lidstaat gehouden is om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om EU-doelstellingen te realiseren. Nederland kan dus niet een minder ambitieus klimaatbeleid voeren dan hetgeen op basis van de Europese klimaatwet vereist is.

Om de Nederlandse Klimaatwet in lijn te brengen met de Europese klimaatwet is het gezien het voorgaande niet noodzakelijk geweest om het nationale streefdoel voor 2030 als bindende verplichting te formuleren.

- 10.67 Uit voorgaande volgt dat de Nederlandse Klimaatwet geen doelstelling kent voor 2033, 2035 en 2040, hetgeen gezien vorderingen IV. en V. van Greenpeace van belang is. Momenteel is het volgende Klimaatplan in voorbereiding, dat in zal gaan op het reductiedoel voor 2040.⁴²⁰ Overigens is hier wel van belang dat de EU, gezien het bepaalde in art. 4 lid 3 van de Europese klimaatwet gehouden is een emissiereductiedoel voor 2040 te bepalen, zodat er voor Nederland en de overige EU-lidstaten wel een reductiedoel voor 2040 gaat gelden: de lidstaten zijn immers gehouden mee te werken aan een bij verordening vastgesteld doel.

⁴²⁰ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 26 april 2024 (Reactie op advies Wetenschappelijke Klimaatraad) (*Kamerstukken II* 2023/24, 32 813, nr. 1384, p. 3).

Op verzoek van de regering heeft de Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad (**WKR**) – die tot taak heeft de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over klimaatbeleid – op 15 december 2023 een advies uitgebracht over de keuzes waar Nederland voor staat in de transitie naar klimaatneutraliteit (**prod. St. 26**).⁴²¹ WKR heeft geadviseerd te sturen op 90 – 95% emissiereductie in 2040 en motiveert het geadviseerde emissiereductiedoel door aan te geven dat met deze doelstelling het “behalen van klimaatneutraliteit in 2050 waarschijnlijker wordt [en] zorgt voor een rechtvaardiger bijdrage aan de internationale reductie-inspanning”. Het voorgestelde doel is in lijn met hetgeen door de Europese Commissie is voorgesteld voor de EU als geheel (zie randnr. 10.35 van deze conclusie).

- 10.68 De in de Nederlandse Klimaatwet opgenomen emissiereductiedoelstellingen zijn dus in lijn met de in de Europese klimaatwet opgenomen emissiereductiedoelstellingen. De Staat beschrijft in het volgende achtereenvolgens de maatregelen die genomen worden om de doelstellingen te behalen en het mechanisme om de voortgang daarbij te bewaken.

Klimaatmaatregelen

- 10.69 De Nederlandse Klimaatwet verplicht de regering klimaatbeleid te voeren gericht op de doelen die zijn opgenomen in artikel 2 van de Klimaatwet. Daartoe dient eenmaal in de vijf jaar een Klimaatplan te worden vastgesteld.⁴²² Het Klimaatplan bevat de hoofdzaken van het nationaal te voeren klimaatbeleid voor de eerstvolgende tien jaren, gericht op de doelen van de wet. In het Klimaatplan worden de maatregelen vastgelegd die worden getroffen zodat de doelstellingen van de wet worden bereikt.⁴²³ In het Klimaatplan wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van het te voeren klimaatbeleid voor o.a. de economie, de werkgelegenheid en de opleiding en scholing van werknemers.⁴²⁴
- 10.70 Voordat een Klimaatplan wordt vastgesteld, wordt een eerste ontwerp ter inzage gelegd zodat een ieder zienswijzen kan indienen. Het Klimaatplan wordt daarnaast voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering RvS. Dit onafhankelijke adviesorgaan brengt openbaar advies uit over het Klimaatplan, waarbij ook kan worden ingaan op de gevolgen van het in het Klimaatplan opgenomen beleid voor alle geledingen van de samenleving.

⁴²¹ Wetenschappelijke Klimaatraad, *Met iedereen de transities in. Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland*, 15 december 2023, p. 6.

⁴²² Zie artikel 3, lid 1, Klimaatwet.

⁴²³ Art. 3 Klimaatwet.

⁴²⁴ De Klimaatwet en het Klimaatplan zijn geen nationale implementatie van de Europeesrechtelijke verplichtingen op grond van de Governance-verordening om een INEK op te stellen. De Governance-verordening heeft rechtstreekse werking en behoeft derhalve geen implementatie in de nationale rechtsorde. Het Klimaatplan o.g.v. de Nederlandse Klimaatwet wordt als aanvulling op het INEK opgesteld als 'nationale verantwoording van het klimaatbeleid van de regering aan het parlement'. Zie in deze zin *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, nr. 10, p. 20.

- 10.71 Aan het advies van de Afdeling advisering RvS komt zoals gebruikelijk veel gewicht toe. De Minister van Klimaat en Groene Groei moet goed onderbouwd uitleggen hoe dit advies is verwerkt in het definitieve ontwerp van het Klimaatplan. Nadat het advies en de eventueel ingediende zienswijzen zijn verwerkt, wordt het ontwerpplan voorgelegd aan het parlement. Het Klimaatplan kan pas definitief worden vastgesteld door het kabinet nadat het parlement is gehoord.⁴²⁵
- 10.72 Waar de Nederlandse Klimaatwet dus de doelstellingen ter zake van emissiereductie stelt, beschrijft het eerste Klimaatplan de kernpunten van het klimaatbeleid (voor 2021-2030) (**prod. St. 27**).⁴²⁶ Het Klimaatplan geeft bijvoorbeeld nationale invulling aan de EU-doelstellingen voor de ESR-sectoren. Ook bevat het Klimaatplan aanvullend beleid voor de sectoren die onder het EU ETS vallen.⁴²⁷
- 10.73 Voor de onderhavige procedure is van belang dat er een uitgebreide wetgevings-inspanning nodig is om alle klimaatmaatregelen te realiseren en implementeren; een aanpassing van alleen de Nederlandse Klimaatwet volstaat derhalve uitdrukkelijk niet.
- 10.74 Bovendien worden aanvullende maatregelen genomen. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer het monitoren van de maatregelen uitwijst dat dit nodig is om de in de Nederlandse Klimaatwet opgenomen doelstellingen te behalen. Hier zal de Staat later in dit hoofdstuk op in gaan. Onderstaande tabel geeft inzicht in de additionele maatregelen die in 2023 zijn aangekondigd.⁴²⁸

Additionele maatregelen uit Voorjaarsnota 2023	
Elektriciteit	Doel voor het elektriciteitssysteem is om in 2035 CO ₂ -vrij te zijn. Vanaf 2035 zal kernenergie een belangrijke rol spelen in het CO ₂ -vrije systeem. Om het vrij regelbaar vermogen uit te breiden investeert het kabinet in het gebruik van waterstof. Door het waterstof en elektriciteitsnetwerk uit te breiden en beter aan te sluiten kan met omliggende landen gemakkelijker geïmporteerd en geëxporteerd worden. Ook breidt het kabinet de energiebesparingsplicht voor grootverbruikers uit en introduceert het kabinet energiebesparingsdoelen per sector.
Industrie	Het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) vormt de basis voor het verduurzamen van de industrie. Met een inzet van normering, beprijzing en subsidiering worden bedrijven gestimuleerd en gefaciliteerd om in Nederland te verduurzamen. Er is een CO ₂ -heffing industrie en CO ₂ -minimumprijs ingevoerd. Eveneens worden in dit kader maatwerkafspraken gemaakt met grote bedrijven. Voor de industrie beoogt het kabinet de transitie van lineaire naar circulaire ketens te versnellen onder het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE), waarbij onder meer toepassingsplichten voor gerecycled en bio-plastic gaan gelden en een aantal maatregelen worden genomen met betrekking tot afvalverbrandingsinstallaties.

⁴²⁵ Art. 5 Klimaatwet.

⁴²⁶ De bouwstenen van het Klimaatplan volgen grotendeels uit het Klimaatakkoord van 2019, dat werd opgesteld met input van meer dan 100 stakeholders.

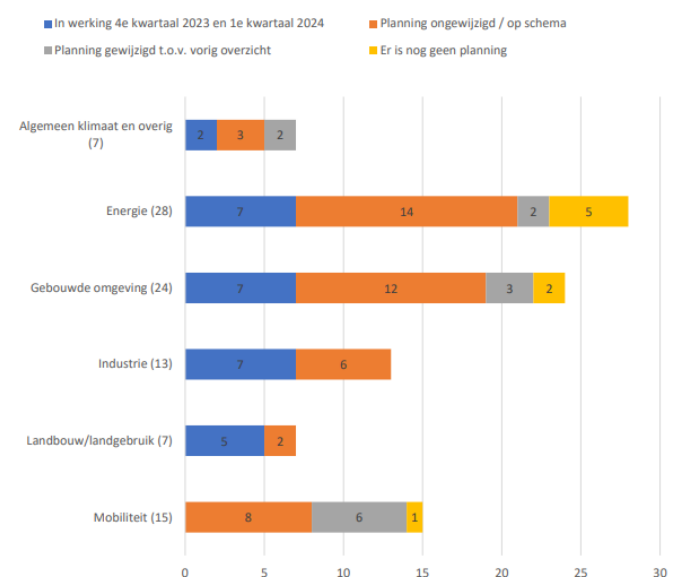
⁴²⁷ Door de coalitie Rutte IV is tevens een aanvullend pakket aan maatregelen aangekondigd om een hogere emissiereductie te realiseren. Deze maatregelen zijn uitgewerkt in het 'Beleidsprogramma Klimaat' en vormen aanvulling op het Klimaatplan. Te raadplegen via:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/beleidsprogramma-klimaat>.

⁴²⁸ De nieuwe maatregelen zijn bij Kamerbrief van 26 april 2023 kenbaar gemaakt (**prod. St. 28**).

Gebouwde omgeving
Om de gebouwde omgeving te verduurzamen stimuleert het kabinet toegankelijke verduurzaming en wordt extra geïnvesteerd in kwetsbare wijken en lage- en middeninkomensgroepen, mede binnen het Nationale Programma Warmtetransitie en het Warmtefonds. Ter ondersteuning van investering in isolatie en warmtepompen en warmtenetten worden aanvullende middelen beschikbaar gesteld binnen de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) en de Warmte Infrastructuur Subsidieregeling (WIS). Ook wordt ingezet op de versnelde verduurzaming van onder meer commercieel vastgoed en huurwoningen met EFG-labels.
Landbouw
Een belangrijke opgave binnen de landbouwsector is het terugdringen van methaanuitstoot. Methaan is een krachtig broeikasgas dat een beduidend sterker opwarmend effect heeft dan koolstofdioxide (CO ₂). Tegelijkertijd breekt methaan sneller af in de atmosfeer dan koolstofdioxide. Dat betekent dat naast reductie van CO ₂ , een significante reductie van methaan op korte termijn een zeer effectieve bijdrage kan leveren om klimaatverwarming tegen te gaan. Nederland heeft met een grote groep landen de <i>Global Methane Pledge</i> ondertekend die ten doel stelt 30% minder methaanuitstoot in 2030 ten opzichte van 2020. Verder is door de inzet van onder meer opkoopregelingen veehouderij en normerend en beprijzend beleid, een reductie van in totaal 5 Mton voorzien. Ook verduurzaming van het voedselaanbod en de energietransitie voor de glastuinbouw zijn belangrijke speerpunten.
Mobiliteit
Op het gebied van mobiliteit versnelt het kabinet de ingroei van emissievrije personenauto's en stimuleert het gebruik van EV, OV en fiets voor zakelijk gebruik. Ook subsidieert het kabinet de aanschaf van een elektrische auto en investeert het kabinet in extra laadinfrastructuur voor elektronische voertuigen. Voor het zwaar transport worden prestatieafspraken met de sector gemaakt over het terugdringen van CO ₂ -uitstoot. Voor de binnenvaart wordt het ETS2 geïntroduceerd, hetgeen beprijzing van brandstoffen tot gevolg heeft. Binnen voorgenoemde sectoren wordt tevens ingezet op het gebruik van waterstof
Sectoroverstijgende maatregelen
Een belangrijke sectoroverstijgende maatregel is de afbouw van verschillende fiscale voordelen van fossiele brandstoffen en energiebelastingen (mede in pas met de RED). Ook wordt de energiebelasting aangepast om lagere energiekosten en verduurzaming te verwezenlijken. De energiebesparingsplicht wordt aangescherpt over alle sectoren. Via onder meer het SDE++ en het Klimaatfonds wordt financiering beschikbaar gesteld voor maatregelen die bijdragen aan het doel van ten minste 55% CO ₂ -reductie in 2030 (t.o.v. 1990). Tot slot is het kabinet voornemens het ETS2, het nieuwe Europese emissiehandelssysteem voor gebouwde omgeving, wegtransport en kleine industrie zo breed mogelijk in te voeren.

10.75 De totale waaier aan maatregelen is terug te voeren op onder meer het Europese 'Fit for 55'-pakket, nationale maatregelen uit het Klimaatplan en voorgenoemde aanvullende maatregelen. Dit alles vormt een omvangrijke en complexe wetgevingsopgave waarover het kabinet halfjaarlijks rapporteert in de zogeheten wetgevingsprogramma's. Onderstaande tabel geeft schematisch en per sector de voortgang weer van de voorbereiding van klimaatgerelateerde wetgeving in het laatste kwartaal van 2023 en het eerste kwartaal van 2024: ⁴²⁹

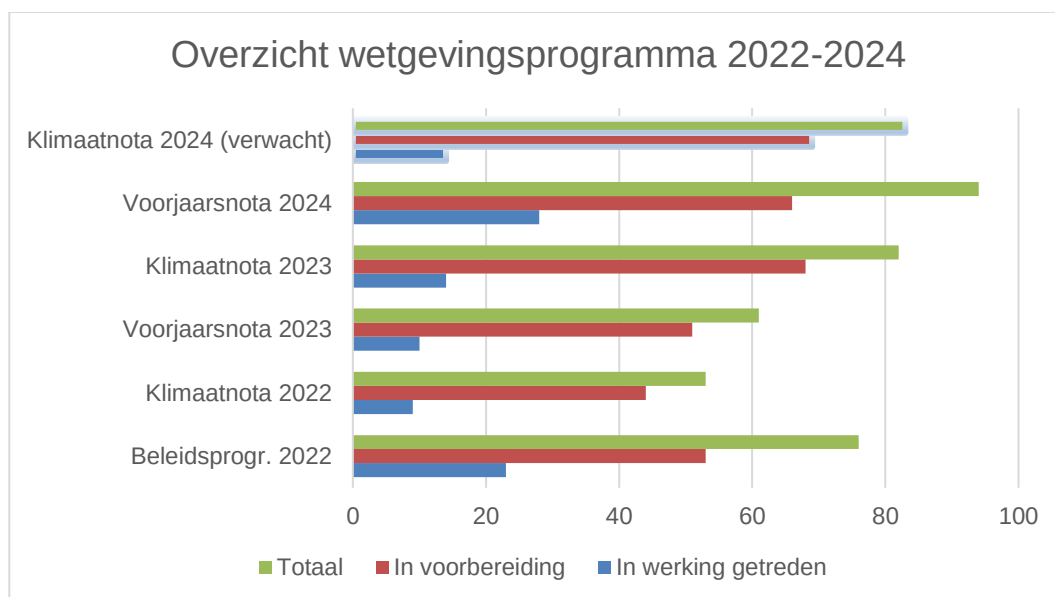
⁴²⁹ **Prod. St. 29** (Wetgevingsprogramma voorjaar 2024, bijlage bij brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 15 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/2024, 32 813, nr. 1374).



- 10.76 Uit het wetgevingsprogramma van april 2024 volgt dat er op 1 april 2024 66 wetgevingsproducten in (verschillende fasen van) voorbereiding zijn.⁴³⁰ Ook zijn er in het laatste kwartaal van 2023 en het eerste kwartaal van 2024 28 klimaat-gerelateerde wetgevingsproducten in werking getreden. Maatregelen worden via verschillende wetgevingsinstrumenten door verschillende ministeries voorbereid. Wetgevingsproducten worden pas opgenomen in het overzicht als met de voorbereiding is gestart. Voor de circa 60 tot 70 maatregelen uit het voorjaarspakket van 26 april 2023 is naar verwachting ook wet- en regelgeving nodig, die nog niet in het wetgevingsprogramma is opgenomen. Dat is een omvangrijke opgave, zoals het kabinet zelf ook duidelijk heeft gemaakt in de brief over de Klimaat- en Energiemaatregelen bij de Voorjaarsnota 2024 en in de Klimaatnota 2023. In dat kader is het van belang op te merken dat het kabinet heeft aangegeven dat een voortvarende voorbereiding van wet- en regelgeving van belang is om maatregelen tijdig te kunnen effectueren en zodoende de doelstelling voor 2030 te realiseren en verder dat het kabinet zich bewust is van de enorme wetgevingsoperatie die aan de orde is. Deze vergt een grote inspanning.⁴³¹
- 10.77 Onderstaand is een overzicht opgenomen van de voortgang van de voorbereiding van wetgeving op basis van de wetgevingsprogramma's voor klimaat sinds 2022.

⁴³⁰ **Prod. St. 29** (Wetgevingsprogramma Klimaat Voorjaar 2024), p. 2.

⁴³¹ *Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr 1374 en Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr. 1307, p. 60.*



In cijfers komt het op het volgende neer:

	Beleidsprogr. 2022	Klimaatnota 2022	Voorjaar 2023	Klimaatnota 2023	Voorjaar 2024	Klimaatnota 2024 (verwacht)
Totaal	76	53	61	82	94	92
Voorbereiding	53	44	51	68	66	77
In werking	23	9	10	14	28	15

- 10.78 Al met al gaat het dus om een enorme wetgevingsoperatie.⁴³² Per brief van 15 april 2024 en onder verwijzing naar de Klimaatnota 2023⁴³³ is het kabinet nader ingegaan op de voortgang van de maatregelen op het gebied van klimaat. Daarbij merkt zij over de uitvoering van klimaatmaatregelen het volgende op:

“Met het tempo dat we moeten maken om de doelen te halen, zoeken we de grenzen op van wat tot en met 2030 uitvoerbaar is: we zien nu al dat het soms piept en kraakt. [...] Het kabinet blijft zich inzetten om concrete problemen in de uitvoering op te lossen en houdt bij de uitwerking rekening met draagkracht en handelingsperspectief binnen het klimaatbeleid.”⁴³⁴

- 10.79 Datzelfde werd ook reeds door het onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving (**PBL**) geconstateerd. Het PBL is eerder nagegaan of de in het coalitieakkoord Kabinet Rutte IV opgenomen aanscherping van het reductiedoel voor 2030 haalbaar is. Het PBL heeft daarbij aangegeven dat het aangescherpte klimaatdoel van ten

⁴³² Zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II 2022/23*, 32813, nr. 1230. “Het kabinet staat met het klimaatbeleid voor een grote wetgevingsoperatie die alles vergt van de juridische afdelingen van de betrokken ministeries. Het is onmiskenbaar een uitdaging om het vereiste tempo van uitwerking van de benodigde wet- en regelgeving te bereiken.”

⁴³³ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatnota 2023*, 26 oktober 2023 te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/1021c2e4-5774-4874-b607-077a71eb16fa/file>.

⁴³⁴ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 15 april 2024 (Klimaat- en energiemeatregelen Voorjaarsnota 2024) (*Kamerstukken II 2023/2024*, 32 813, nr. 1374, p. 1).

minste 55 procent broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 grenst aan wat praktisch is te realiseren.

Monitoring en bijstelling

- 10.80 De voortgang in het nemen van maatregelen en de uitvoering daarvan wordt nauwlettend gemonitord. Het voortgangs- en verantwoordingsmechanisme is opgenomen in hoofdstuk 3 van de Nederlandse Klimaatwet. Artikel 6 bepaalt dat PBL jaarlijks een Klimaat- en Energieverkenning (**KEV**) uitbrengt. De KEV geeft een onafhankelijke wetenschappelijke weergave van de voortgang van het klimaatbeleid en de resultaten ervan. Dit betreft een beleidsneutrale, feitelijke weergave van de stand van het klimaatbeleid, waaruit ook blijkt of met het vastgestelde en voorgenomen klimaatbeleid de klimaatdoelen kunnen worden gehaald. Op basis van de KEV wordt dus ook duidelijk of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de klimaatdoelen te realiseren. De KEV wordt jaarlijks in oktober, met een appreciatie van het kabinet in de Klimaatnota, aan het parlement aangeboden. Voordat de Klimaatnota aan het parlement wordt aangeboden brengt de Afdeling advisering RvS advies uit.⁴³⁵
- 10.81 Indien uit de KEV en de Klimaatnota blijkt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de klimaatdoelen te halen, wordt een proces in gang gezet om de besluitvorming over aanvullende maatregelen voor te bereiden. In lijn met de begrotingscyclus wordt over eventuele aanvullende maatregelen in het kader van de voorjaarsbesluitvorming een besluit genomen. Met de jaarlijkse KEV, de jaarlijkse beschouwingen van de Afdeling advisering RvS over de Klimaatnota en de Klimaatnota zelf kent de Klimaatwet een wettelijk monitoring-, verantwoording- en bijstellingsmechanisme dat ervoor zorgt dat het nationale klimaatbeleid jaarlijks wordt gemonitord en geëvalueerd, en dat wordt beoordeeld of bijsturing van het beleid met het oog op het realiseren van de gestelde klimaatdoelen nodig is. Nog los daarvan is de Staat gehouden aan de monitoringsmechanismen op Europees (en wereldwijd) niveau die eerder in dit hoofdstuk werden beschreven.
- 10.82 Dit mechanisme draagt er derhalve zorg voor dat vrijblijvend beleid en uitstel van beleid niet mogelijk is. Dat volgt ook uit de ervaringen die sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet met dit mechanisme zijn opgedaan. Deze ervaringen zijn beschreven in onderstaand tekstkader en laten zien dat dit wettelijk mechanisme werkt en effectief is om de voortgang van het Nederlands klimaatbeleid jaarlijks te beoordelen – en waar nodig bij te sturen met het oog op het realiseren van de klimaatdoelen.

⁴³⁵ Art. 6 en 7 van de Klimaatwet.

Kader: de werking van monitoring en bijsturing in de praktijk

- Prognoses in de KEV 2021 lieten zien dat de emissies van broeikasgassen naar verwachting met 38-48 procent zou zijn gedaald in 2030 ten opzichte van 1990 uitgaande van het concrete vastgestelde en voorgenomen beleid in 2021. De geraamde emissiereductie in de KEV 2021 lag daarmee fors hoger dan in de KEV 2020 (reductie van 30-40 procent). Dat kwam met name doordat enkele beleidsinstrumenten tussen het verschijnen van de KEV 2020 en de KEV 2021 concreet waren uitgewerkt en daardoor in de KEV 2021 konden worden meegenomen.⁴³⁶
- Ten tijde van het verschijnen van de KEV 2021, op 28 oktober 2021, gold nog een streefdoelstelling van 49 procent emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. De opgave die resteerde tussen de geraamde emissiereductie voor 2030 in de KEV 2021 (38-48 procent) en de streefdoelstelling van 49 procent, was voor het toenmalige kabinet aanleiding om actie te ondernemen en een fors pakket van aanvullende klimaatmaatregelen aan te kondigen, waarmee een extra investering van € 6,8 miljard was gemoeid.⁴³⁷
- Met het aantreden van het Kabinet Rutte IV begin 2022 is de doelstelling van 49 procent emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 aangescherpt naar 55 procent en is tevens de doelstelling van 95 procent emissiereductie in 2050 opgewaardeerd naar netto nul uitstoot in 2050. Om de aangescherpte reductiedoelstelling voor 2030 te halen, heeft het kabinet Rutte IV op 2 juni 2022 een ontwerp Beleidsprogramma Klimaat gepubliceerd. Dit beleidsprogramma bevat een omvangrijk pakket aan aanvullende emissiereducerende maatregelen om de aangescherpte doelstelling van 55 procent emissiereductie binnen bereik te brengen.
- Uit de KEV 2022 bleek vervolgens dat, wanneer rekening wordt gehouden met het vastgestelde en voorgenomen beleid en een gedeelte van het geagendeerd beleid, waaronder de maatregelen uit het Beleidsprogramma Klimaat, de raming voor de uitstoot van broeikasgassen in 2030 uitkomt op 41 tot 52 procent reductie ten opzichte van 1990.⁴³⁸ De KEV 2022 liet derhalve zien dat het klimaatbeleid in het najaar 2022 nog niet op schema lag om 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 te realiseren. Het kabinet is dan ook op zoek gegaan naar aanvullende emissiereducerende maatregelen, onder andere door een onafhankelijk interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uit te laten voeren. Dit onderzoek heeft geleid tot een rapport dat in maart 2023 is verschenen met een keuzemenu aan beleidsopties voor aanscherping en bijstelling van het klimaatbeleid, met een nadruk op normerende en beprijzende maatregelen.⁴³⁹
- Mede op basis van het IBO rapport heeft het kabinet op 26 april 2023 wederom een omvangrijk aanvullend maatregelenpakket aangekondigd, waarmee een emissiereductie van circa 22 Mton kan worden gerealiseerd. Ook is met dit kabinetsbesluit € 28,0 miljard vrijgemaakt voor klimaatuitgaven, waarvan € 24,6 miljard uit het klimaatfonds.⁴⁴⁰
- In de KEV 2023 heeft het PBL berekend dat met alle door te rekenen klimaatmaatregelen, waaronder het omvangrijke voorjaarspakket aan klimaatmaatregelen van 26 april 2023, een reductie van de emissie van broeikasgassen mogelijk is van 46 tot 57 procent in 2030 ten opzichte van 1990. Het streefdoel uit de Klimaatwet van 55 procent emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 ligt binnen de bandbreedte van deze raming.
- Het volgende verantwoordingsmoment over de voortgang van het klimaatbeleid is op donderdag 24 oktober 2024 als de KEV 2024 en de Klimaatnota 2024 aan het parlement worden aangeboden.

10.83 Uitgaande van de klimaatmaatregelen die op 1 mei 2023 bekend waren en die zodanig concreet zijn dat deze zijn door te rekenen, is – zo volgt uit de KEV 2023

⁴³⁶ PBL, TNO, CBS en RIVM, *Klimaat- en Energieverkenning 2021*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2021, p. 8-9.

⁴³⁷ *Kamerstukken II 2021/22 32813*, nr. 914.

⁴³⁸ PBL, TNO, CBS & RIVM, *Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2022, p. 60. <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2022-klimaat-en-energieverkenning-4838.pdf>.

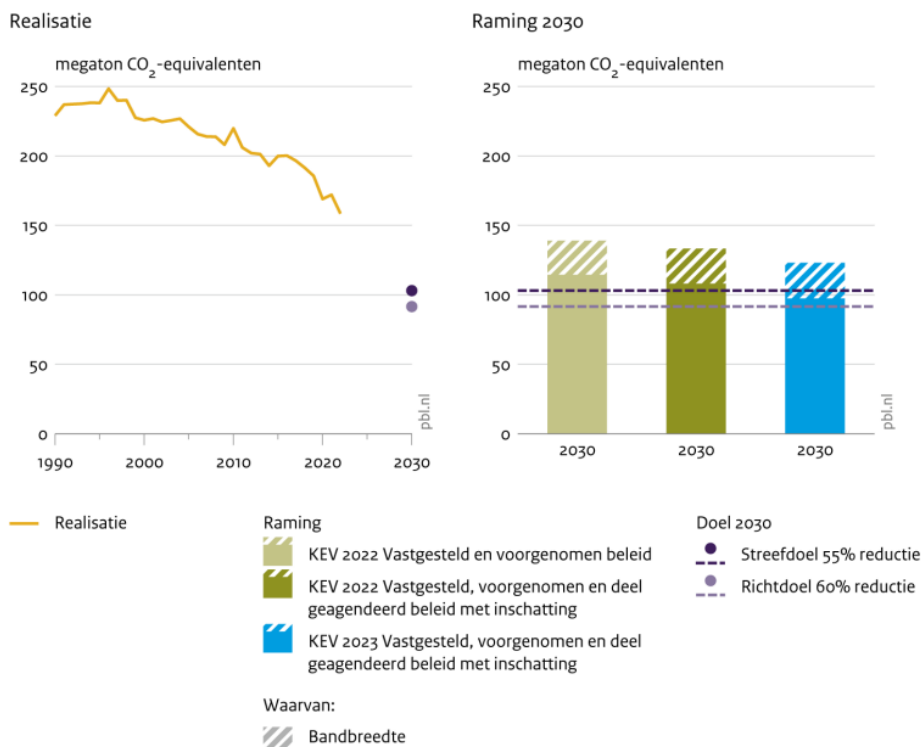
⁴³⁹ Van Geest e.a., 2023; *Scherpe doelen, scherpe keuzes. IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, Den Haag: Rijksoverheid maart 2023, te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/13/bijlage-2-hoofdrapport-ibo-klimaat.

⁴⁴⁰ *Kamerstukken II 2022/23 32813*, nr. 1230.

(**prod. St. 30**)⁴⁴¹ – in 2030 een reductie aan broeikasgasemissies mogelijk van 46 tot 57% ten opzichte van 1990, hetgeen overeenkomt met een emissieniveau van 97 tot 123 megaton CO₂-equivalenten in 2030.⁴⁴²

Figuur 1

Nationale broeikasgasemissie en doelen



Bron: Emissieregistratie (realisatie); KEV-raming 2022 en 2023

- 10.84 Daarmee is de doelstelling van 55% met het geagendeerde beleid voor het eerst in zicht. Dat was in de KEV 2022 nog niet het geval. Zoals eerder opgemerkt lag de bandbreedte toen, uitgaande van vastgesteld en voorgenomen beleid en inclusief een gedeelte geagendeerd beleid, voor 2030 tussen de 41 en 52%.⁴⁴³ Een aantal maatregelen uit het voorjaarspakket van 26 april 2023 is door het PBL overigens niet meegenomen in de ramingen voor de KEV 2023, omdat deze maatregelen nog onvoldoende waren uitgewerkt, of pas ná 2030 een bijdrage leveren aan emissiereducties. Een voorbeeld ervan zijn de maatwerkafspraken die met tenminste vijftien van de grootste industriële uitstoters van Nederland worden gemaakt en/of in voorbereiding zijn en die gericht zijn op de verduurzaming ervan.

Uitgaande van september 2024 hebben 11 bedrijven een Expression of Principles (EoP) getekend. In oktober worden naar verwachting nog eens twee EoP's getekend. In geval van realisatie van hetgeen met de EoP's is

⁴⁴¹ De KEV 2023 is te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2023>.

⁴⁴² KEV 2023, p. 7.

⁴⁴³ PBL, *Klimaat- en Energieverkenning 2022*, 1 november 2022, p. 8., te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2022>.

beoogd, levert dat naar verwachting een verminderde uitstoot op van 13,5 Mton Co₂ equivalenten op.

Voor een volledig overzicht van de nog niet meegenomen maatregelen wordt verwezen naar Tabel 1.2 en bijlage 2 van de KEV 2023. Overigens staan in bijlage 2 ook maatregelen genoemd die pas na 2030 effect zullen of kunnen hebben en die om die reden niet zijn meegenomen in de KEV 2023.

10.85 Hoe groot de reductie uiteindelijk uitvalt 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.”

10.86 De complexiteit van de opgave is in ieder geval evident, en volgde ook al uit de omvangrijkheid van de eerder beschreven wetgevingsprogramma's. Nog los daarvan gaf PBL al aan dat

“[...] het aangescherpte klimaatdoel van ten minste 55 procent broeikasgas-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 [grenst] aan wat praktisch maximaal is te realiseren.” (Onderstr. adv.)

PBL, Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord, p. 5 (**prod. St. 31**).

10.87 Om de 55 procent emissiereductie te halen moeten dus bijna alle klimaatmaatregelen die het PBL heeft meegenomen in de ramingen voor de KEV 2023 maximaal effect hebben en moeten ook niet stuurbare factoren, zoals het weer en de export van elektriciteit, gunstig uitpakken. Het PBL benadrukt dat een maximale en doelgerichte uitvoering van de beleidsmaatregelen van groot belang is om het 2030-doel te halen.⁴⁴⁴ Ook de Afdeling advisering RvS heeft in haar beschouwingen over de Klimaatnota 2023 gewezen op het belang van een voortvarende uitwerking en uitvoering van klimaatmaatregelen.⁴⁴⁵

10.88 Voor het kabinet is dit reden om na het verschijnen van de KEV 2023 de focus te leggen op een voortvarende uitwerking en uitvoering van klimaatmaatregelen.⁴⁴⁶ Met de brief van 15 april 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stappen die sinds het verschijnen van de Klimaatnota 2023 zijn gezet.⁴⁴⁷

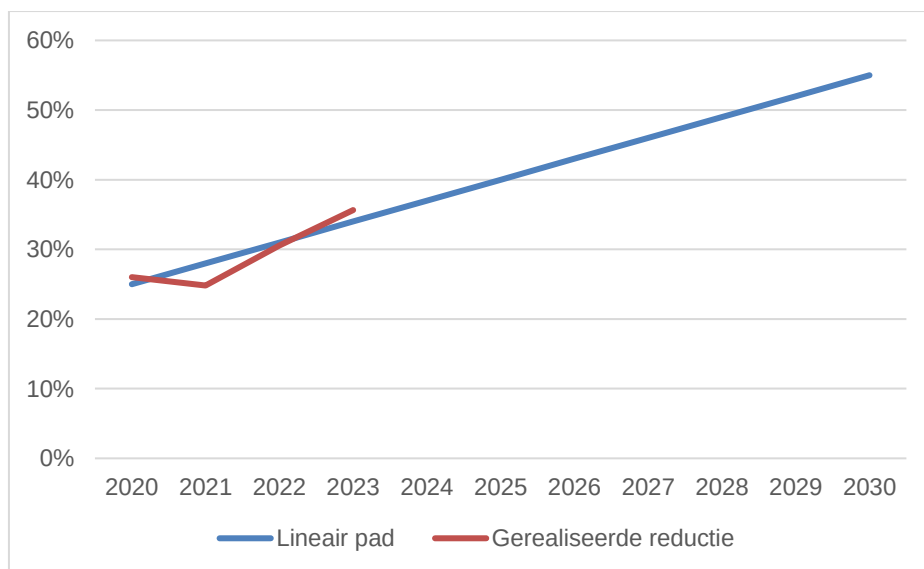
⁴⁴⁴ PBL, TNO, CBS & RIVM, 2023.

⁴⁴⁵ Afdeling advisering van de Raad van State, 12 oktober 2023, *Beschouwingen Concept Klimaatnota 2023*, W18.23.00227/IV, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@140310/w18-23-00339-iv/#highlight=Klimaatnota>.

⁴⁴⁶ *Kamerstukken II* 2023/24 32813, nr. 1291.

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II* 2023/24 32813, nr. 1374.

- 10.89 De volgende figuur maakt inzichtelijk dat de gerealiseerde emissiereducties tot op heden nagenoeg een lineair reductiepad volgen richting een emissiereductie van ten minste 55% in 2030. De blauwe lijn geeft weer wat een lineaire reductie van emissies richting 2030 jaarlijks zou betekenen. Daarbij merkt de Staat op dat het verdere reductiepad richting 2030 waarschijnlijk niet lineair zal verlopen. De oranje lijn geeft weer welke daling van broeikasgassen reeds heeft plaatsgevonden.



Blauwe lijn: lineair reductiepad / Oranje lijn: Uitstoot broeikasgassen in NL

- 10.90 Uit de KEV 2024 zal nader blijken in hoeverre het klimaatbeleid op koers ligt voor het realiseren van dit 2030-doel. De Staat merkt daarbij op dat ook het abinet Schoof-I zich heeft gecommitteerd aan de doelen uit de Klimaatwet. Indien uit de KEV 2024 zal blijken dat extra stappen nodig zijn richting het behalen van het 2030-doel, dan zullen conform het hierboven beschreven monitorings- en bijsturingsmechanisme alternatieve maatregelen worden voorbereid, waarover het kabinet in het voorjaar 2025 een besluit neemt.
- 10.91 Samenvattend. Het plannings-, monitorings- en bijsturingsmechanisme van de Nederlandse Klimaatwet waarborgt de tussentijdse monitoring en beoordeling van klimaatplannen en behaalde resultaten, en de beoordeling van de vraag of bijsturing nodig is. Dat is, gelet op de enorme complexiteit en omvang van de opgave, ook noodzakelijk. Het mechanisme in de Klimaatwet voorziet, in het a) periodiek vijfjaarlijks vaststellen van Klimaatplannen, b) het jaarlijks monitoren en rapporteren over de (te verwachte) resultaten en voortgang van klimaatbeleid, c) daarover ook jaarlijks verantwoording afleggen aan het parlement met de Klimaatnota in het najaar, en d) het – indien nodig – bijstellen van het klimaatbeleid in het voorjaar. Het PBL speelt bij dit alles een belangrijke rol.

- 10.92 Het monitorings- en bijsturingsmechanisme heeft ertoe geleid dat de Staat de afgelopen jaren aanvullende maatregelen heeft genomen om de doelstellingen uit de Klimaatwet te bereiken. Uit de KEV 2023 volgt dat daarmee de streefdoelstelling van 55% emissiereductie in 2030 t.o.v. 1990 voor het eerst binnen bereik is. De cijfers van de Klimaat- en Energieverkenning 2024 zijn op dit moment nog niet beschikbaar. Het volgende verantwoordingsmoment over de voortgang van het klimaatbeleid is op donderdag 24 oktober 2024 als de KEV 2024 en de Klimaatnota 2024 aan het parlement worden aangeboden.
- 10.93 In het voorgaande is uitgebreid ingegaan op de inspanningen van de Europese Unie en Nederland in het kader van de 1,5 °C-doelstelling uit de Overeenkomst van Parijs. Om deze te behalen, is naast het treffen van maatregelen binnen het eigen territorium, eveneens relevant daarbuiten inspanningen te verrichten. Het is onder meer in dat kader dat Nederland door in te zetten op klimaatfinanciering, internationale samenwerking en klimaatdiplomatie verder tracht bij te dragen aan de realisering van deze doelstelling. De Staat licht dit toe.

Klimaatactie in internationale context:, internationale samenwerking, klimaatdiplomatie en klimaatfinanciering

- 10.94 Het doel van de Overeenkomst van Parijs is om ruim onder de 2°C graden temperatuurstijging te blijven en te streven naar maximaal 1,5°C temperatuurstijging. Dit vergt een collectieve inzet die landen invullen via zowel nationale als internationale inspanningen. Zoals in het voorgaande aan de orde is gekomen met betrekking tot nationale inspanningen en nationaal vastgestelde bijdragen (NDC's) dient Nederland geen eigen NDC in bij het secretariaat van het UNFCCC, maar draagt zij bij aan de realisatie van de door de EU namens de EU en de EU-lidstaten kenbaar gemaakte EU NDC. In deze NDC zijn de doelstellingen opgenomen die ook in de Europese klimaatwet zijn geïmplementeerd.
- 10.95 Los van de NDC's wordt uit de Overeenkomst van Parijs duidelijk dat ook andere (internationale) bijdragen relevant zijn in het kader van de collectieve temperatuurdoelstelling. Zo noemt de Overeenkomst van Parijs bijvoorbeeld het in lijn brengen van financiële stromen met de Parijsdoelen (art. 2.1.c), acties voor het behoud en vergroting van 'carbon sinks' zoals bossen en mangroven (art. 5.1), het beschikbaar stellen van financiële hulpbronnen (art. 9.1), 'technologieoverdracht en -ontwikkeling (art. 10) en capaciteitsopbouw (art. 11). Ook het VN-Klimaatverdrag noemt in artikel 4 reeds klimaatfinanciering, zowel op het gebied van adaptatie (lid 4) als op het gebied van de overdracht van en toegang tot technologie (lid 3 en lid 5).

Onder meer in randnrs. 40.2 en 40.79 van de dagvaarding alsook in vordering IV., gaat Greenpeace in op klimaatfinanciering in het buitenland en de emissiereductie die daarmee samenhangt. Met de interpretatie van

klimaat-financiering in termen van enkel en alleen emissiereductie, miskent Greenpeace echter de inspanningen van de Staat in het klimaatdossier. Deze zijn veel breder dan het enkel en alleen het financieren van emissiereductie-maatregelen buiten de EU. Wel merkt Greenpeace terecht op dat ook andere inspanningen dan het terugdringen van nationale emissies van belang zijn.

- 10.96 Gelet op de relevantie van het voorgaande ter zake van de realisering van de collectieve temperatuurdoelstelling uit de Overeenkomst van Parijs, gaat de Staat in het onderstaande in op de Nederlandse internationale inzet op het gebied van klimaatdiplomatie en klimaatfinanciering. Ook zal kort worden stilgestaan bij de inzet van de Europese Unie op dit gebied.

Klimaatdiplomatie

- 10.97 De strategie van de Staat waar het gaat om internationale samenwerking en klimaat is vastgelegd in de Internationale Klimaatstrategie (**IKS**) (**prod. St. 32**).⁴⁴⁸ Via zowel bilaterale als multilaterale diplomatie, in het bijzonder op de jaarlijkse Conference of the Parties (COP) tracht de Staat het mondiale ambitieniveau waar het betreft het nemen van emissiereductiemaatregelen te verhogen en de uitvoering van internationale afspraken hierover te versnellen. Deze inzet is met name gericht op de grote uitstoters in de G20, ontwikkelde markten en middeninkomenslanden. Tevens richt de Staat zich op acties om de armste landen in staat te stellen met klimaatverandering om te gaan (adaptatie) en groen te groeien.

Zie in deze zin o.a.:

- Rijksoverheid, Internationale Klimaatstrategie: van ambitie naar transitie;
- Eighth Netherlands National Communication under the UNFCCC, 5 december 2022;
- Kamerbrieven van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister voor Klimaat en Energie 'Voortgang Internationale Klimaatstrategie', 23 juni 2023 (Kamerstuk 31793, nr. 252) en 8 mei 2024 (Kamerstuk 31793, nr. 268);
- Kamerbrieven met een verslag van respectievelijk COP26, COP27 en COP28.

De Staat geeft enkele voorbeelden ter illustratie.

- 10.98 In internationale onderhandelingen zet Nederland (ook als onderdeel van de EU) in op ambitieuze uitkomsten. Zo heeft Nederland actief bijgedragen aan het bereiken van overeenstemming over het 'Loss and Damage'-fonds, dat in het leven is geroepen voor het compenseren van ontwikkelingslanden voor schade door

⁴⁴⁸ *Internationale Klimaatstrategie. Van ambitie naar transitie* (op initiatief van de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Klimaat en Energie (Schreinemacher en Jetten), 7 oktober 2022, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/07/internationale-klimaatstrategie>.

natuurrampen als gevolg van klimaatverandering.⁴⁴⁹ Die overeenstemming maakte het mogelijk om – in lijn met de inzet van Nederland – in de COP28-uitkomst over de Global Stocktake voor het eerst te spreken over een “transitie weg van fossiele brandstoffen” en specifieke energiedoelstellingen. Ook zet Nederland in op de beschikbaarheid van haalbare en schaalbare klimaatoplossingen door het aanbieden van Nederlandse expertise en financiering. Op COP28 is bijvoorbeeld een Memorandum of Understanding (MoU) afgesloten tussen Havenbedrijf van Amsterdam en Oman op het thema van vloeibare groene waterstof. Ook de overeenkomsten tussen het Nederlandse zonnepanelenbedrijf Solarge, het Nigeriaanse InfraCorp en de African Green Infrastructure Investment Bank en het Nederlandse bedrijf HyET solar en Pertamina Indonesië leveren een concrete invulling aan de op COP28 afgesproken energiedoelstelling van verdrivoudiging van hernieuwbare energie.

- 10.99 Daarnaast is Nederland in multilateraal verband actief op het gebied van bijvoorbeeld de uitfasering van financiering voor fossiele energieopwekking. Zo spoort Nederland in het kader van de ‘Powering Past Coal Alliance’ (**PPCA**) landen als Japan en Zuid-Korea aan te stoppen met de bouw en internationale financiering van kolencentrales. Een resultaat ervan – uiteraard niet volledig toe te schrijven aan Nederland – is dat Japan in G7-verband aankondigde te stoppen met de financiering van de bouw van overzeese kolencentrales. Japan was een grote financier van dergelijke centrales. Japan heeft vervolgens in 2023 op COP28 ook aangekondigd te stoppen met de bouw van nieuwe eigen kolencentrales – de Japanse energievoorziening rustte substantieel op kolen.⁴⁵⁰ Ook Zuid-Korea kondigde op de US Leaders Summit in april 2021 aan te stoppen met overzeese financiering van kolencentrales.⁴⁵¹ Nog datzelfde jaar kondigde president Moon aan eigen kolencentrales volledig uit te faseren voor 2050.⁴⁵² Tijdens COP28 heeft op initiatief van Nederland een groep landen zich gecommitteerd aan het zetten van concrete stappen in het uitfasen van subsidies voor fossiele brandstoffen.⁴⁵³
- 10.100 Binnen de diplomatieke inspanningen zet Nederland zich bovendien in voor het behoud en herstel van bossen en andere ‘carbon sinks’. Zo heeft Nederland actief gelobbyd, onder andere als initiator en actief lid van het zogenaamde Amsterdam Declarations Partnership, voor de Europese Ontbossingverordening.⁴⁵⁴ Onder deze

⁴⁴⁹ Brief van de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en voor Klimaat en Energie van 8 mei 2024 (Voortgang Internationale Klimaatstrategie) (*Kamerstukken II* 2023/24, 31 793, nr. 268, p. 17).

⁴⁵⁰ Tijdens de World Climate Action Summit op 1-2 december 2023 of the COP28 heeft Japan gepledged: ‘Japan will end new construction of domestic unabated coal power plants.’ I. Reynolds and S. Oda, Japan pledges to end construction of new unabated coal plants’, *The Japan Times*, 2 december 2023, te raadplegen via: <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/12/02/japan/japan-no-new-coal/>

⁴⁵¹ S. Liu, Y. Wang, ‘South Korea and Japan Will End Overseas Coal Financing. Will China Catch Up?’ *World Resources Institute*, 14 juli 2021, te raadplegen via: <https://www.wri.org/insights/south-korea-and-japan-will-end-overseas-coal-financing-will-china-catch>

⁴⁵² Yonhap, At G-20, Moon pledges to complete phaseout of coal power plants by 2050’, *The Korea Herald*, 31 oktober 2021, te raadplegen via: <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20211031000260>;

⁴⁵³ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 2 februari 2024 (Resultaten COP28) (*Kamerstukken II* 2023-2024, 31793 nr. 256).

⁴⁵⁴ Regulation (EU) on Deforestation-free products, 2023/1115 (PbEU L 150/206)

verordening dienen de zeven voornaamste agrogrondstoffen en afgeleide producten gegarandeerd ontbossingsvrij te zijn wanneer zij op de EU-markt worden gebracht.

- 10.101 De bilaterale diplomatie van Nederland richt zich op het vergroten van klimaatactie en –ambitie van het desbetreffende partnerland, hetgeen bijdraagt aan het stellen van hogere ambities in de NDC of een verbeterde implementatie daarvan. De onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken concludeert in haar onderzoek naar de Nederlandse klimaatdiplomatie 2018-2021 dat de Nederlandse strategie ambitieus en effectief is en dat is bijgedragen aan hogere ambities (o.a. in Israël en Vietnam), uiteraard voor zover het mogelijk is concrete resultaten toe te schrijven aan de Nederlandse inzet.⁴⁵⁵

Klimaatfinanciering

- 10.102 Tijdens COP16 Cancun hebben de ontwikkelde landen zich tot doel gesteld om per 2020 gezamenlijk jaarlijks \$ 100 miljard te mobiliseren om tegemoet te komen aan de klimaatgerelateerde behoeften van ontwikkelingslanden.⁴⁵⁶ Het kan daarbij zowel gaan om publiek geld als ook om met publieke middelen gemobiliseerd privaat geld of een combinatie ervan. De hier bedoelde financieringsdoelstelling is verschillende malen herbevestigd, bijvoorbeeld in Glasgow tijdens COP26.
- 10.103 Ook Nederland levert zijn bijdrage en ondersteunt met deze klimaatfinanciering verschillende typen interventies op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie. Andere vormen van klimaatfinanciering door Nederland zien meer op het scheppen van de voorwaarden voor emissiereductie middels technische assistentie, technologie-overdracht, capaciteitsopbouw, innovatie en onderzoek en beleidsbeïnvloeding. Al met al ondersteunt de Staat honderden programma's die een component klimaat kennen.

In de meeste programma's op het gebied van klimaatmitigatie wordt overigens niet expliciet op (directe) emissiereductie gestuurd, maar op thematische, ontwikkelingsrelevante doelen waarin klimaatactie een belangrijke component is.

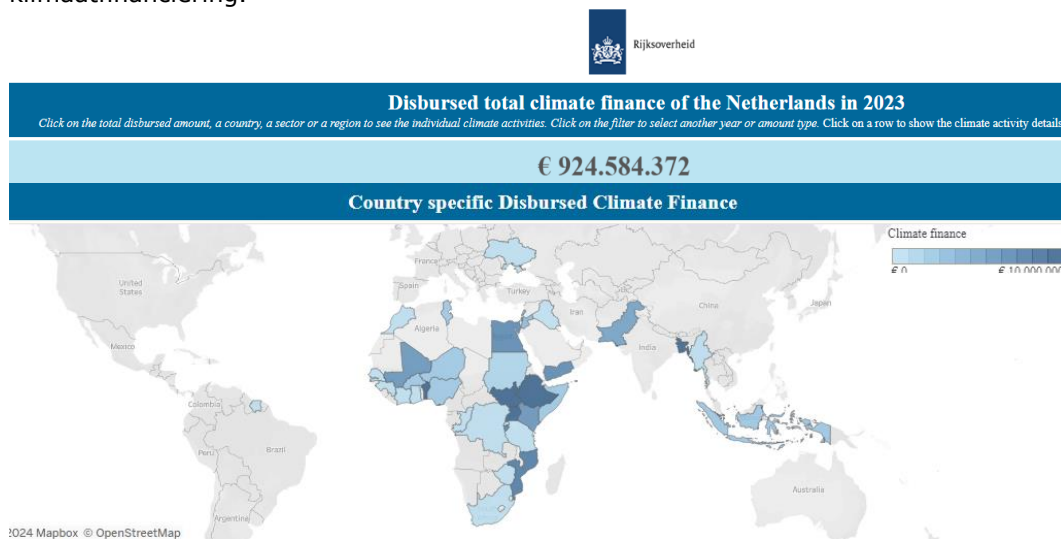
- 10.104 Het gaat om aanzienlijke bedragen. In 2023 bedroeg de Nederlandse publieke klimaatfinanciering ten behoeve van ontwikkelingslanden 925 miljoen euro.⁴⁵⁷ Met deze inzet draagt Nederland in internationale context bij aan klimaatmitigatie en -adaptatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat daarnaast in 2023 917 miljoen euro aan private klimaat-financiering met publieke middelen is gemobiliseerd. Ook zijn er nog aanvullende klimaatfinancieringsstromen aan Nederland toe te rekenen, zoals

⁴⁵⁵ IOB-rapport, Rising Seas, Raising Ambitions: Evaluations of Dutch climate diplomacy 2018-2021 (**prod. St. 34**), p. 6-10.

⁴⁵⁶ UNFCCC, Decision 1/CP.16 (15 maart 2011), *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad-Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*.

⁴⁵⁷ Dashboard Climate finance of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, te raadplegen via: <https://public.tableau.com/views/ClimateFinanceNL/Summary?:showVizHome=no>

een deel van de door de Europese Commissie verstrekte internationale klimaatfinanciering.



Bron: Dashboard Climate finance of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs⁴⁵⁸

- 10.105 Om technologieoverdracht en overdracht van kennis aangaande de klimaattransitie te faciliteren draagt Nederland ook bij aan capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, onder meer via technische assistentie. In de 8^e Nederlandse National Communication onder het VN-Klimaatverdrag wordt nader uiteengezet binnen welke projecten Nederland technologieoverdracht en capaciteitsopbouw ondersteunt.⁴⁵⁹ In 2020 ging het om in totaal 36 projecten waar Nederland financieel of anderszins bijdroeg op het gebied van technologieontwikkeling en -overdracht.⁴⁶⁰ Binnen ruim 94 projecten droeg Nederland bij aan capaciteitsopbouw, variërend van expertisedeling voor geothermische energie in Indonesië tot aan ondersteuning van het IHE Delft Institute for Water Education voor capaciteitsopbouw in rivierbassinlocaties in Afrika en het Midden-Oosten.⁴⁶¹ Overigens is de scheidslijn tussen initiatieven op technologie- of kennisoverdracht en capaciteitsopbouw niet altijd duidelijk en dragen programma's op meerdere manieren bij aan het versterken van de daadkracht van ontwikkelingslanden op het gebied van klimaatactie.

De Staat geeft enkele voorbeelden ter illustratie.

- 1)** De ondersteuning voor capaciteitsopbouw is gericht op individuen, instellingen en op systemisch niveau. Op systemisch niveau ondersteunt Nederland het 'NDC

⁴⁵⁸ Idem.

⁴⁵⁹ Eighth Netherlands National Communication under the UNFCCC, 5 december 2022, Biennial Reports (BR) BR 5, p. 246 – 320, te raadplegen via <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Eighth%20Netherlands%20National%20Communication%20under%20the%20UNFCCC.pdf>

⁴⁶⁰ Idem, p. 274 - 289.

⁴⁶¹ Idem, p. 289 - 219

Partnership' (**NDCP**), dat een sleutelrol speelt bij het opbouwen van de capaciteit van overheden in ontwikkelingslanden om verbeterde NDC's te formuleren en uit te voeren. Als een van de oprichters (en als voormalig co-voorzitter in 2019 en 2020), richt Nederland zich op het verder versterken van het NDCP via zowel financiële als politieke ondersteuning. Zo is op initiatief van het Nederlands co-voorzitterschap van het NDCP ook het 'Climate Action Enhancement Package' (**CAEP**) gelanceerd. Met steun uit dit speciale initiatief hebben 58 landen verhoogde of vernieuwde NDC's opgesteld en ingediend bij UNFCCC. Daarnaast streeft Nederland naar verbinding van het werk van NDCP met de eigen bilaterale diplomatie zodat hand-in-hand aan de verhoging van ambitie wordt gewerkt.

2) Op het niveau van instellingen ondersteunt de Staat capaciteitsopbouw in Indonesië, Bangladesh en Egypte, waar adviseurs van de Nederlandse overheid hun expertise inzetten in een aantal klimaatgerelateerde 'Technology Collaboration Programmes' (TCP's) of de 'Joint Cooperation Partnerships' (JCP's). Verder doen ook Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven mee. Zo heeft de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, TNO, een eigen Tech Transfer programma en een Innovation for Development programma, waarin wordt gefocust op lage en middeninkomenslanden.⁴⁶²

3) Binnen de multilaterale ontwikkelingsbanken waar Nederland aandeelhouder van is, zoals de Wereldbank, maakt Nederland zich sterk voor de uitfasering van fossiel en het stimuleren van meer klimaatinzet. Deze banken verstrekken leningen, kredieten, garanties en technische hulp aan ontwikkelingslanden en landen in overgang met als doel armoedebestrijding en economische ontwikkeling. Dit is een belangrijke financieringsbron voor ontwikkelingslanden om hun NDC's te realiseren en ambitieuzer te maken.

4) In 2022 verleende de Wereldbankgroep, waar ook onder meer de International Development Agency (IDA) en de International Finance Corporation (IFC) onderdeel van zijn, en de regionale ontwikkelingsbanken gezamenlijk \$ 60,9 miljard aan klimaatfinanciering voor lage en middeninkomenslanden en \$ 38,8 miljard voor hoge middeninkomenslanden.⁴⁶³ De Wereldbank is trustee en belangrijke uitvoerder van o.a. het *Green Climate Fund* en de *Global Environment Facility*. Nederland spant zich samen met 'like-minded' landen in om de kwantiteit en kwaliteit van de klimaatfinanciering van de Wereldbankgroep en regionale ontwikkelingsbanken te verhogen. Dit gebeurt via de inbreng tijdens vergaderingen van het bestuur van de bank, bilaterale gesprekken en publieke brieven; zie brief van de d.d. 7 november 2022 (**prod. St. 33**).⁴⁶⁴ Dergelijke inspanningen hebben onder andere geleid tot een

⁴⁶² Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 7 juli 2022 (Nederlandse inzet op technologieoverdracht in het buitenland) (*Kamerstukken II* 2021/22, 31 793, nr. 208).

⁴⁶³ Wereldbank, 'Factsheet Climate Finance Update', 10 oktober 2023, te raadplegen via: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2023/10/10/climate-finance-update>.

⁴⁶⁴ Brief van de Like-minded Shareholder Group on Multilateral Bank (MDB) Paris Alignment, 7 november 2022.

klimaatactieplan van de Wereldbank waarin de bank zich heeft gecommitteerd aan een significante stijging van klimaatfinanciering in haar portefeuille.⁴⁶⁵ In het fiscale jaar 2023 heeft 41% van de financiering door de Wereldbankgroep bijgedragen aan klimaatactie. Dat komt neer op een totaalbedrag van bijna \$ 30 miljard.⁴⁶⁶

- 10.106 Als gezegd, de ontwikkelde landen hebben zich tot doel gesteld om per 2020 gezamenlijk jaarlijks \$ 100 miljard aan klimaatfinanciering te mobiliseren. Een rapport van het Overseas Development Institute (**ODI**) en het World Resources Institute (**WRI**) heeft deze doelstelling langs de daadwerkelijke bijdragen van verschillende landen gelegd. Uit dit rapport volgt dat Nederland, als een van de weinige landen, haar eerlijke aandeel heeft geleverd waar het gaat om internationale klimaatfinanciering.

We find that only seven countries provided and mobilised their fair share of climate finance in 2020 (see Table ES1): Sweden, France, Norway, Japan, the Netherlands, Germany and Denmark. Meanwhile, looking forward to 2025, only four countries have made climate finance commitments commensurate with their fair share: Norway, Sweden, France and Japan. Germany and Denmark come very close (and may fall short only because of the specific framing of their climate finance pledges), while the Netherlands has made generous near-term commitments.

Om tot deze 'fair share' te komen stelt ODI voor de ontwikkelde landen een samengestelde indicator op. Deze is gebaseerd op 1) het bruto binnenlands product (BBP), 2) de cumulatieve territoriale emissies tussen 1990 en 2020 en 3) het bevolkingsaantal in 2020. Vervolgens berekent ODI het aandeel van deze factoren van elk land in het totaal van de ontwikkelde landen en worden die percentages gebruikt om aan te geven wat de 'fair share' van elk land is, uitgaande van een doelstelling van \$ 100 miljard per jaar.

⁴⁶⁵ World Bank Group Climate Change Action Plan 2021–2025: Supporting Green, Resilient, and Inclusive Development, 2021. Te raadplegen via: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ee8a5cd7-ed72-542d-918b-d72e07f96c79>

⁴⁶⁶ Zie World Bank Climate Finance 2023, te raadplegen via: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099751307092411338/pdf/IDU1c5205bc91f09514bb1194ab162dc03876987.pdf?_gl=1*1aehr36*_gcl_au*MTYyMzM1ODYyMi4xNzI1OTYxODEy

2020	Fair share (US\$ billions)	Climate finance provided (US\$ billions)	Progress towards providing fair share (%)	2025	Fair share (US\$ billions)	Climate finance provided (US\$ billions)	Progress towards providing fair share (%)
Sweden	0.91	1.47	161%	Norway	0.58	1.7	292%
France	5.39	8.66	161%	Sweden *	0.91	1.89	206%
Norway	0.58	0.9	154%	France	5.39	7.9	147%
Japan	11.89	16.09	135%	Japan	11.89	14	118%
Netherlands	1.76	2.14	122%	Netherlands	1.76	Commitment does not address FY 24/25	
Germany	8.33	9.91	119%	Germany	8.33	8.18	98%
Denmark	0.62	0.62	101%	Denmark	0.62	0.6	97%
Switzerland	0.94	0.68	72%	Ireland	0.52	0.35	68%
Finland	0.56	0.33	60%	UK	5.84	3.7	63%
UK	5.84	3.2	55%	Spain	3.43	2.03	59%
Austria	0.82	0.44	53%	New Zealand	0.43	0.23	54%
Belgium	1.13	0.59	52%	Switzerland	0.94	0.46	49%
Ireland	0.52	0.19	37%	Finland	0.56	0.26	46%
Iceland	0.04	0.01	37%	Italy	4.73	2.01	42%
New Zealand	0.43	0.15	36%	Belgium	1.13	0.35	31%
Luxembourg	0.09	0.03	31%	US	43.48	11.4	26%
Italy	4.73	1.43	30%	Canada	4.13	0.85	20%
Australia	2.93	0.68	23%				

S. Colenbrander et al. (ODI), "A Fair Share of Climate Finance: An appraisal of past performance, future pledges and prospective contributors", juni 2022 (**prod. St. 35**), p. 8-9.

World Resources Institute, "A Breakdown of Developed Countries' Public Climate Finance Contributions Towards the USD100 Billion Goal, oktober 2021.⁴⁶⁷

- 10.107 Met de betekenisvolle bijdrage van de Staat aan de klimaatfinancieringsdoelstelling draagt Nederland bij aan het creëren van vertrouwen binnen de onderhandelingen op de COP over alle onderwerpen, waaronder het bevorderen van mitigatieactie en het verhogen van mitigatieambitie van andere landen. Nog los van wat bereikt wordt met de klimaatfinanciering, zorgt de omvang van de Nederlandse klimaatfinanciering voor het terugdringen van uitstoot en het dichtten van de wereldwijde 'emission gap'.

Emissiereductie als gevolg van de Nederlandse klimaatfinanciering

- 10.108 Anders dan Greenpeace lijkt te veronderstellen is de Nederlandse klimaatfinanciering niet ingegeven om de hierdoor in het buitenland ontstane emissiereducties toe te rekenen aan Nederland. De Nederlandse klimaatfinanciering strekt ertoe om samen met andere landen gezamenlijk bij te dragen aan het dichtten van het wereldwijde 'emission gap' en daarmee de collectieve temperatuurdoelstelling uit de

⁴⁶⁷ Te raadplegen via <https://www.wri.org/research/breakdown-developed-countries-public-climate-finance-contributions-towards-100-billion>

Overeenkomst van Parijs.⁴⁶⁸ Het betreft derhalve niet een financiering als bedoeld in art. 6 van de Overeenkomst van Parijs. Daarbij is voor de onderhavige procedure ook van belang dat klimaatfinanciering doorgaans wordt uitgedrukt in termen van geld, en niet in (M)ton vermeden broeikasgasemissies.⁴⁶⁹

Onder artikel 6.2 van de Overeenkomst van Parijs is het mogelijk om in het kader van de NDC gebruik te maken van internationale credits. Ingevolge de EU NDC (**prod. St. 25**) zal de EU hier geen gebruik van maken nu zij voornemens is de doelstelling van 55% in 2030 t.o.v. 1990 emissiereductie geheel te realiseren binnen het territoire van de Europese Unie.⁴⁷⁰

- 10.109 Logischerwijs leveren klimaatfinanciering – en andere internationale inspanningen van Nederland – wel degelijk emissiereductie op die van belang is bij een oordeel over de mate waarin de Staat zijn aandeel levert aan de collectieve temperatuurdoelstelling uit de Overeenkomst van Parijs. Het is echter deels onmogelijk en bijzonder complex om te bepalen wat de totale omvang is van de emissiereductie die met deze door (onder meer) Nederland gefinancierde projecten wordt gerealiseerd en hangt mede af van verschillende onzekerheden, keuzes en aannames. De Staat licht dit toe.
- 10.110 Ten eerste is het in bepaalde gevallen (vrijwel) onmogelijk om de gerealiseerde emissiereductie aan Nederlandse internationale inspanningen toe te wijzen. Hierbij kan gedacht worden aan de gerealiseerde emissiereductie ten gevolge van de inzet op capaciteitsopbouw, beleidsbeïnvloeding of het verbeteren van de 'enabling environment': het waarborgen van de juiste randvoorwaarden om klimaatactie effectief te implementeren. De Staat zet vaak in op het bevorderen van deze 'enabling environment' omdat dit absoluut noodzakelijk is om de transitie naar wereldwijd netto-nul uitstoot van broeikasgassen te laten slagen. De impact van een euro in dergelijke projecten is vaak minstens zo groot als de impact van een euro die wordt geïnvesteerd in een project gericht op de opwekking van duurzame energie zoals een windmolenpark.

Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde CAEP van het NCDP dat heeft geleid tot verhoogde of vernieuwde NDC's van 58 landen. Die NDC's hebben een enorme invloed op emissiereductie en het terugdringen van het wereldwijde 'emission gap', maar het kwantificeren van de vermeden emissies en het toerekenen daarvan aan de Nederlandse inzet is niet eenvoudig. Een ander voorbeeld is ondersteuning aan onderzoek en innovatie in het buitenland, zoals via het programma CGIAR. Deze inzet levert kennis en methodes op waarmee emissies kunnen worden gereduceerd door andere landen. De vraag rijst dan of en hoe de

⁴⁶⁸ Zie UNEP Emission Gap Report 2023 waar in figuur 4.2 het wereldwijde emission gap wordt gevisualiseerd.

⁴⁶⁹ Ook is illustratief dat de SDG-target over klimaatfinanciering (target SDG13a) ook wordt uitgedrukt in termen van geld. https://sdgs.un.org/goals/goal13#targets_and_indicators.

⁴⁷⁰ **Prod. St. 25** (EU NDC 2023) p.11.

emissiereductie door toepassing van deze kennis toe te rekenen is aan de gefinancierde ontwikkeling ervan.

- 10.111 Een tweede moeilijkheid heeft te maken met 'blended finance' instrumenten of projectgerelateerde technische assistentie. 'Blended finance' is de inzet van publieke financiële middelen om privaat kapitaal te mobiliseren, zoals door het dragen van bepaalde financiële risico's via een garantie. Bij technische assistentie kan worden gedacht aan ondersteunende activiteiten die totstandkoming van een project bevorderen, waaronder haalbaarheidsstudies, capaciteitsopbouw of -uitleen of de waarborging van de hoogstaande milieustandaarden. Dergelijke steun is vaak doorslaggevend voor de realisatie van een (privaat) project: men zou dus de volledige emissiereductie van het totale project aan een donor kunnen toerekenen. Het is ook mogelijk om de financiële inbreng van één donor als percentage van de totale projectkosten te gebruiken voor de toerekening. Een dergelijk – vaak relatief laag – percentage doet echter geen recht aan het belang van de publieke interventie omdat het project zonder deze activiteit hoogstwaarschijnlijk nooit had plaatsgevonden.

Een voorbeeld hiervan zijn projecten omtrent geothermie, een duurzame en waardevolle energiebron. Boren om nieuwe aardwarmtebronnen te ontdekken vraagt echter om investeringen in kostbare activiteiten met een onzekere uitkomst die private partijen doorgaans niet aandurven. Pas na de succesvolle opsporing van nieuwe aardwarmte zal een project rendabel zijn. Publieke ondersteuning bij de opsporing, bijvoorbeeld in de vorm van technische assistentie, is daarom noodzakelijk om nieuwe aardwarmteprojecten tot stand te brengen en kan private partijen overtuigen het project te financieren. Vervolgens is de vraag: welk deel van de emissiereductie door energiewinning via aardwarmte in plaats van fossiele brandstoffen kan worden toegewezen aan de publieke inbreng bij de opsporing?

- 10.112 Ten derde bestaat de totale portfolio van de Nederlandse klimaatfinanciering uit een zeer groot aantal programma's en onderliggende projecten. Binnen de totale programmering van de Nederlandse internationale samenwerking hebben in 2023 van de in totaal bijna 500 activiteiten, ruim 200 activiteiten een zogenaamde Rio-marker op mitigatie. Dit betekent dat deze interventies in hoge of mindere mate bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering. Bij een aanzienlijk deel daarvan is in de doelstellingen geen gekwantificeerde emissiereductie opgenomen. Daarover wordt dan ook niet gerapporteerd naar het betrokken Ministerie.
- 10.113 Ten slotte, daar waar programma's wel een inschatting geven van de door hen bereikte emissiereductie, zijn deze cijfers niet zomaar optelbaar. Programma's hanteren namelijk veelal een eigen methodologie, maken daarbij eigen aannames, kiezen voor een ex-ante of ex-post benadering en berekenen op verschillende wijzen over hoeveel jaren de emissiereductie plaatsvindt.

- 10.114 Ondanks de hierboven beschreven complexiteit, moeilijkheden en uitdagingen, begrijpt de Staat de behoefte om beter zicht te hebben op de orde van grootte van de emissiereductie ten gevolge van de Nederlandse internationale inspanningen, althans voor zover dat mogelijk is. Daartoe heeft de Staat een opdracht toegekend aan een extern gerenommeerd bureau met ervaring op het terrein van klimaatfinanciering, koolstofboekhouding en kwalitatieve en kwantitatieve analyses. Deze partij, Trinomics, heeft zo goed als mogelijk, met inachtneming van de bovenstaande complexiteiten, de emissiereductie in 2030 en 2040 van de Nederlandse internationale inspanningen in kaart gebracht. Ten behoeve van de transparantie bevat het rapport ook uitgebreide toelichting op de gekozen aannames.
- 10.115 In het door Trinomics opgestelde rapport “Estimating the GHG impacts of Dutch international climate finance efforts” (**prod. St. 36**) zijn negen klimaatprogramma’s en fondsen onderzocht waar Nederland aan bijdraagt en die onderbouwde data over hun CO₂-emissiereductie konden leveren. De bijdrage aan deze negen activiteiten bedroeg in 2023 13% van de totale publieke klimaatfinanciering van Nederland en 14% van de financiering op het gebied van mitigatie.
- 10.116 Uit het onderzoek blijkt dat de impact van deze negen activiteiten in het jaar 2030 wordt geraamd op een reductie van jaarlijks 7,85 Mton CO₂-eq die aan Nederland kan worden toegerekend, en in het jaar 2040 een reductie van jaarlijks 10,13 Mton CO₂-eq. Cumulatief komt dat uit op een reductie van 72,93 Mton CO₂-eq in 2030 en een reductie van 165,72 Mton CO₂-eq in 2040, dit cijfer moet worden gezien als een schatting van de orde van grootte van de emissiereductie van de negen onderzochte programma’s⁴⁷¹:

Table 1-1 Results: mitigation attributed to Dutch climate finance for nine funds and programs

Unit/Year	2015	2023	2030	2040
Annual million tCO ₂ e	0,93	5,60	7,85	10,13
Cumulative million tCO ₂ e	0,93	24,56	72,93	165,72

Ter vergelijking: uitgaande van de 55%-doelstelling van Nederland voor 2030 t.o.v 1990 is de totale emissie van Nederland in 2030 102,6 Mton CO₂-equivalenten.

- 10.117 Dit bedraagt dus uitdrukkelijk niet het resultaat aan emissiereductie door de totale Nederlandse klimaatfinanciering in het buitenland. Dat zal gezien het grote aantal programma’s dat (mede) door Nederland wordt gefinancierd, een veelvoud zijn van de hierboven genoemde emissiereductie die is gekoppeld aan negen programma’s die 13% van de totale publieke klimaatfinanciering beslaan.

⁴⁷¹ Trinomics, Estimating the GHG impacts of Dutch international climate finance efforts, september 2024, p. 5.

- 10.118 Verder benadrukt de Staat nogmaals dat de door klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie nadrukkelijk niet bedoeld is ter toerekening aan donoren zoals Nederland – bijvoorbeeld als onderdeel van de eigen in het kader van de Overeenkomst van Parijs gestelde NDC, als Nederland al een NDC zou hebben.
- 10.119 Tot slot wijst de Staat erop dat de klimaatfinanciering door Nederland niet slechts ziet op mitigatie. Ook financiert de Staat het nemen van adaptatiemaatregelen buiten Europa. Adaptatie is noodzakelijk omdat de negatieve gevolgen van klimaatverandering niet geheel kunnen worden voorkomen. Zoals ook volgt uit artikel 7 van de Overeenkomst van Parijs is het van belang om de adaptieve capaciteit van landen te versterken en kwetsbaarheid voor klimaatverandering te reduceren, onder meer via steun en internationale samenwerking en, zo volgt uit artikel 9.1, financiering voor klimaatadaptatie en -mitigatie. Financiering van klimaatadaptatie draagt indirect bij aan ambitieuzere NDC's omdat landen zich daarmee gesteund voelen bij het ontwikkelen van klimaatbeleid en daar dan ook meer financiële ruimte voor krijgen.
- 10.120 Nederland draagt als lidstaat ook bij aan de internationale klimaatfinanciering van de Europese Unie. Daar zal de Staat hieronder, kort, op ingaan.

Europese Unie

- 10.121 Ook de EU levert via klimaatfinanciering een significante bijdrage aan klimaatmaatregelen buiten de Europese Unie. Zo leveren de EU, haar lidstaten en de Europese Investeringsbank als donor de grootste bijdrage wereldwijd aan klimaatfinanciering voor ontwikkelingseconomieën.⁴⁷² Binnen de ontwikkelingshulp (*official development assistance* ofwel ODA) wordt klimaatactie bovendien steeds meer geïntegreerd. Ook hier geldt dat de EU, haar lidstaten en de Europese Investeringsbank tezamen de grootste verlener van ontwikkelingshulp zijn wereldwijd.⁴⁷³
- 10.122 In 2022 besteedde de EU en haar lidstaten € 28,5 miljard aan klimaatfinanciering uit publieke middelen. De drie belangrijkste kanalen vormen de Europese Investeringsbank (EIB), het *European Development Fund* en de Europese Commissie (waaronder het Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – Global Europe). Ook is een additionele € 11,9 miljard aan private financiering gemobiliseerd.⁴⁷⁴ Voorts wordt op verschillende manieren ook ingezet op klimaatdiplomatie bijvoorbeeld via High-Level Dialogues of partnerschappen met individuele landen zoals de zogeheten *Green Alliances*, *Green*

⁴⁷² ActAlliance EU, *An Analysis of the Climate Finance Reporting of the European Union*, april 2018, p. 12, te raadplegen via: https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2018/04/20180401_Analysis-of-the-climate-finance-reporting-of-the-EU.pdf.

⁴⁷³ Zie bijvoorbeeld de Raadsconclusies van 18 juli 2022 inzake het *Annual Report 2022 to the European Council on EU Development Aid Targets*, 11303/22.

⁴⁷⁴ Zie website Europese Commissie, te raadplegen via: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/climate-finance/>.

Partnerships en Just Energy Transition Partnerships.

- 10.123 De EU en haar lidstaten zijn ook een belangrijke donor van het Green Climate Fund (GCF). Het GCF werd in 2010 opgericht om ontwikkelingseconomieën te helpen hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen en zich aan te passen aan de klimaatverandering. Sinds 2014 heeft het fonds de eerste toezeggingen ontvangen (waarde: \$ 9,3 miljard). De EU-lidstaten dragen een belangrijk deel: \$ 3,6 miljard. Bij de eerste aanvulling van het GCF in oktober 2019 hebben landen (toegezegd het fonds aan te vullen met een extra \$ 9,78 miljard voor de komende 4 jaar. De EU-lidstaten nemen hiervan ruim de helft (\$ 5,5 miljard) voor hun rekening. Ook bij de tweede aanvulling van het GCF in 2023 spelen de EU-lidstaten, met een bijdrage van \$ 4,3 miljard van de \$ 6,6 miljard aan totale bevestigde toezeggingen, een belangrijke rol.⁴⁷⁵
- 10.124 Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat Nederland ook op het gebied van klimaatfinanciering, capaciteitsopbouw en technologieoverdracht, die onderdeel uitmaken van de voor het behalen van de collectieve doelstelling van de Overeenkomst van Parijs relevante activiteiten, veel onderneemt en voldoet aan zijn verplichtingen uit de Overeenkomst.

11 Verdeling van de mondiale emissiereductieopgave

Inleiding

- 11.1 In het voorgaande is uiteengezet aan welke reductiedoelstellingen de lidstaten van de EU zich als geheel hebben gecommitteerd. Daarbij is ingegaan op de uitgebreide maatregelenpakketten waarmee deze reductiedoelstellingen moeten worden gerealiseerd, zowel op Europees als Nederlands niveau en met oog voor de samenhang daartussen. In navolgende zal de Staat nader ingaan op de verdeling van de internationale klimaatinspanning.
- 11.2 Kort gezegd stelt Greenpeace zich op het standpunt dat de Staat niet voldoet aan zijn positieve verplichtingen ex artikelen 2 en 8 EVRM en in strijd handelt met zijn zorgplicht ex art. 6:162 BW door onvoldoende te doen om de emissies vanaf het Nederlands grondgebied zodanig te beperken dat deze in lijn zijn met wat op grond van de positieve verplichtingen van de artikelen 2 en 8 van het EVRM, mede ingevuld op basis van onder meer de Overeenkomst van Parijs, volgens Greenpeace mag worden verwacht van Nederland in de mondiale opgave om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C.

⁴⁷⁵ Vgl. GCF, Status of Pledges and Contributions, augustus 2024, te raadplegen via: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/2024-status-pledges-website-august-31.pdf>

- 11.3 Greenpeace wijst in dat kader op een aantal beginselen die terug te vinden zijn in onder meer het VN-Klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs, zoals 'equity' en 'common but differentiated responsibilities (and respective capabilities)'.⁴⁷⁶ In globale zin bepalen deze beginselen dat ontwikkelde landen het voortouw dienen te nemen in de klimaatopgave en de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs (zie ook artikel 4, lid 4). De ratio daarachter is, zo merkt Greenpeace op, dat deze landen in het verleden relatief veel uitgestoten hebben en daar ook economisch van hebben geprofiteerd. Verder stelt Greenpeace dat ieder land verplicht is bij het formuleren van de eigen bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem – de NDC – de "highest possible ambition" in acht te nemen⁴⁷⁷ en dat een verdragspartij – ook de Staat – deugdelijk heeft te motiveren dat zijn eigen bijdrage voldoet aan de eerlijkeheidsprincipes (due diligence).⁴⁷⁸
- 11.4 Greenpeace betoogt in dat kader – ten onrechte – dat de Nederlandse klimaatdoelen niet in lijn zijn met wat van Nederland mag worden verwacht in het nastreven van de temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs en deze geen "eerlijke bijdrage" ('fair share') vormen.⁴⁷⁹ Ook stelt Greenpeace dat zowel het Europese als het Nederlandse klimaatbeleid niet zou zijn gebaseerd op een gedegen motivering ten aanzien van de mate waarin het klimaatbeleid voldoet aan de eerlijkeheidsbeginselen uit de Overeenkomst van Parijs.⁴⁸⁰ Op basis van een aantal onderzoeksrapporten stelt Greenpeace verder – eveneens ten onrechte – dat er "brede wetenschappelijke consensus" bestaat over het ernstig tekortschieten van de Nederlandse klimaatdoelen voor het leveren van een eerlijke bijdrage aan het klimaatdoel van de Overeenkomst van Parijs.⁴⁸¹
- 11.5 Onderstaand zal op het voorgaande worden ingegaan, waarbij als eerste aandacht zal worden besteed aan de interpretatie van eerlijkeheidsbeginselen in het internationale klimaatrecht. Vervolgens zal worden ingegaan op de benadering van de 'fair share' in de context van Nederland. Tot slot benoemt de Staat de summiere jurisprudentie waar invulling van de eerlijkeheidsbeginselen en de 'fair share' aan de orde is gekomen. Dit betreft onder meer de uitspraak van het EHRM in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*.
- 11.6 Betoogd zal worden dat de Staat voldoet aan hetgeen op basis van de Overeenkomst van Parijs mag worden verwacht van de Staat en dat hetgeen Greenpeace stelt in de dagvaarding over 'equity' en 'common but differentiated responsibilities (and respective capabilities)', geen reden is om aan te nemen dat de Staat niet zijn eerlijke bijdrage levert aan het realiseren van de temperatuurdoelstellingen uit de Overeenkomst. Er is derhalve geen aanleiding om aan te nemen dat de Staat

⁴⁷⁶ Zie randnrs. 26.3 – 26.7 van de dagvaarding.

⁴⁷⁷ Zie randnrs. 26.10 – 26.11 van de dagvaarding.

⁴⁷⁸ Zie randnrs. 26.12 – 26.15 van de dagvaarding.

⁴⁷⁹ Zie randnrs. 26.59 – 26.61 van de dagvaarding.

⁴⁸⁰ Zie randnrs. 26.28 en 26.38 van de dagvaarding.

⁴⁸¹ Zie randnrs. 26.59 – 26.61 van de dagvaarding.

onrechtmatig handelt jegens Greenpeace dan wel niet voldoet aan zijn jegens Greenpeace geldende positieve verplichtingen.

Eerlijkheidsbeginselen in het internationaal klimaatrecht

- 11.7 Allereerst merkt de Staat op dat de Overeenkomst van Parijs en andere klimaatverdragen de term 'fair share' niet kennen. Wel worden termen als 'equity' en 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities' (**CBDR** of **CBDR-RC**) gebruikt. De verdragstaten zijn bij de totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs opgeroepen om bij het indienen van NDC's kenbaar te maken of de NDC 'fair and ambitious, in the light of the national circumstances' is.⁴⁸² Niet meer dan dat. Verdragstaten zijn niet overeengekomen dat een NDC van een land of groep van landen gelijk zou moeten zijn aan een 'fair share', als al duidelijk zou zijn wat daaronder moet worden verstaan, hetgeen niet het geval. Greenpeace stelt dan ook terecht dat verdragspartijen er bij de totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs bewust voor hebben gekozen niet op te nemen op basis van welke uitgangspunten en parameters zou moeten worden bepaald hoe tot een 'fair share' verdeling van het resterende mondiale carbon budget zou moeten worden gekomen.⁴⁸³

De Europese Unie was er destijds voorstander van dat dergelijke uitgangspunten en parameters zouden worden vastgesteld in de Overeenkomst van Parijs. Hiervoor bleek echter onvoldoende steun aanwezig bij de andere landen die betrokken waren bij de klimaatonderhandelingen die uiteindelijk tot de Overeenkomst hebben geleid.

- 11.8 De Overeenkomst van Parijs is niet het eerste klimaatgerelateerde internationaal rechtelijke instrument waarin eerlijkheidsbeginselen zoals 'equity' en 'common but differentiated responsibilities [and respective capabilities]' worden genoemd. Zoals uit onderstaande figuur volgt wordt in de diverse klimaatverdragen en COP-decisions met regelmaat verwezen naar deze beginselen.

⁴⁸² Zie Besluit 1/CP.21 van de UNFCCC (29 januari 2016), *Adoption of the Paris Agreement, UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1*, para. 27.).

⁴⁸³ Zie dagvaarding, randnr. 26.15.

agreement/ decision	CBDR	equity	fairness	justice	CBDR and equity	CBDR and fairness	equity and fairness
UNFCCC	3	3	–	–	1	–	–
Kyoto Protocol	1	–	–	–	–	–	–
Doha Amendment	–	–	–	–	–	–	–
Paris Agreement	4	6	–	1	2	–	–
Decision 1/CP.21	–	2	1	–	–	1	–
Decisions 1–20 CMA/1	1	21	4	1	1	1	2
Decisions 1–9 CMA/2	1	5	1	–	–	–	1

11.9 De gemene deler van deze beginselen is dat geïndustrialiseerde landen het voortouw dienen te nemen in de wereldwijde klimaatopgave. Zoveel is duidelijk. Het onderscheid tussen 'equity' en CBDR is echter niet altijd duidelijk. Het beginsel van 'equity' kent een langere geschiedenis in het internationaal recht maar is pas later geïntroduceerd in verdragen en andere internationaalrechtelijke instrumenten over het klimaat. Zo kwam het beginsel van 'equity' een belangrijke rol toe in een aantal zaken uit 1969 bij het Internationaal Gerechtshof, de *North Sea Continental Shelf Cases*, waarin het Hof in de context van de afbakening van het continentaal plat enkele algemene principes van 'equity' formuleerde. Welbeschouwd dient 'equity' hier als correctief beginsel dat een rechter ter beschikking staat in een geval waar de wet geen rechtvaardige uitkomst biedt voor de in het geschil betrokken partijen. Het is in die zin vergelijkbaar met bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel dat ook in het Nederlands en Europees recht verankerd is.⁴⁸⁴

11.10 Ook in het internationaal milieurecht lijkt het beginsel van 'equity' oorsprong te vinden in de context van rechtvaardigheid, hoewel ook hier duidelijk wordt dat er niet altijd een duidelijk onderscheid te maken valt tussen de verschillende termen die een vergelijkbare strekking behelzen:

[T]he term 'justice' is often used in conjunction with other terms, such as equity, fairness, procedural justice, distributive justice, or corrective justice. However, the linkages and distinctions between these concepts are not always drawn very clearly. The concept of 'equity,' for example, is sometimes conflated with 'justice'. . . . Fairness is another term that is often employed in relation to distributive questions.⁴⁸⁵

11.11 De hedendaagse interpretatie van de beginselen van 'equity' en CBDR valt voor het eerst te destilleren uit de Verklaring van Stockholm (1972):

Without prejudice to such criteria as maybe agreed upon by the international community, or to standards which will have to be determined

⁴⁸⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 3:4, tweede lid Awb.

⁴⁸⁵ J. Brunnée, 'Climate Change, Global Environmental Justice and International Environmental Law', in: J. Ebbesson & P. Okowa (eds.), *Environmental Law And Justice in Context*, Cambridge: Cambridge University Press 2009, p. 319.

nationally, it will be essential in all cases to consider the systems of values prevailing in each country, and the extent of the applicability of standards which are valid for the most advanced countries but which may be inappropriate and of unwarranted social cost for the developing countries.⁴⁸⁶ (onderstreping adv.)

- 11.12 In 1992 sluiten landen het VN-Klimaatverdrag. Artikel 3 van het VN-Klimaatverdrag noemt het beginsel van 'equity' en legt een nauwe link met het beginsel van 'common but differentiated responsibilities':

"1. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof." (onderstreping adv.)

- 11.13 In een aantal bepalingen van de Overeenkomst van Parijs wordt direct gerefereerd aan rechtvaardigheid. Hieronder volgt een aantal voorbeelden. Met name uit artikel 2.2 wordt duidelijk dat de beginselen over de gehele breedte van de Overeenkomst van Parijs een rol spelen. Tot de implementatie van de Overeenkomst van Parijs, met als doel het behalen van de collectieve temperatuurdoelstelling, behoort niet alleen mitigatie (al dan niet via NDC's), maar ook het in lijn brengen van financiële stromen met de Parijsdoelen (art. 2.1.c), acties voor het behoud en vergroting van 'carbon sinks' zoals bossen (art. 5.1), klimaatfinanciering (art. 9.1), 'technology development and transfer' (art. 10) en 'capacity building' (art. 11).

Article 2.2: "This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances."

Article 4: Developed countries should continue to take the lead by undertaking absolute economy-wide reduction targets, while developing countries should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move toward economy-wide targets over time in the light of different national circumstances.⁴⁸⁷

Article 4.1: "Parties aim to reach global peaking of GHG as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of GHG in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty".

⁴⁸⁶ Verklaring van Stockholm, Principle 23.

⁴⁸⁷ Terzijde merkt de Staat op dat niet is bepaald wat een ontwikkelingsland is, hetgeen uiteraard relevant is voor de operationalisering van 'equity' principes. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Kyoto Protocol.

Article 4.3: "Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then 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."
(onderstreping adv.)

- 11.14 De differentiatie die onder de beginselen van 'equity' en CBDR-RC wordt beoogd, vindt tevens uiting in artikelen 4.5 en 7.13, waarin wordt bepaald dat ondersteuning moet worden geboden aan ontwikkelingslanden voor actie op het gebied van mitigatie en adaptatie. Artikel 9.1 stelt expliciet dat ontwikkelde landen klimaatfinanciering moeten bieden aan ontwikkelingslanden in het kader van mitigatie en adaptatie.

- 11.15 Tot op heden bestaat er echter geen consensus over wat het beginsel van 'equity' inhoudt en wat toepassing ervan met zich mee brengt:

"Given the specific prescribed criteria in light of which the global stocktake has to be carried out, which are 'equity' and 'best available science', a large room for discretion is embedded, particularly with regard to the (undefined) criterion of equity, a term already included in the UNFCCC but very hard to find a common interpretation on."⁴⁸⁸

"The principle of equity, while never being defined institutionally, has consistently been read as being essentially coterminous with or, at a minimum, complementary to the principle of CBDRRC."⁴⁸⁹

"Moreover, although the 1992 Convention operationalized equity through the principle of 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities [...] the UNFCCC has never formally adopted criteria to measure equity."⁴⁹⁰

"While equity is enshrined in the principles of the United Nations Framework Convention on Climate Change (Article 3.1, UNFCCC, 1992) to address this diversity, its operationalisation has been persistently challenging in the history of efforts to coordinate an international response to climate change."⁴⁹¹

⁴⁸⁸ G. van Calster, L. Reins (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change. A Commentary* Edward Elgar Publishing 2021, p. 330

⁴⁸⁹ C.P. Carlane, J.D. Colavecchio, 'Balancing Equity and Effectiveness: The Paris Agreement & The Future of International Climate Change Law, (27) *New York University Environmental Law Journal* 2009, afl. 107

⁴⁹⁰ W.P. Pauw et al., 'Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: foothold for equity or Achilles heel?' (20) *Climate Policy* 2020), afl. 4, p. 469.

⁴⁹¹ C. Holz et al., 'Tempering and enabling ambition: how equity is considered in domestic processes preparing NDC's (23) *International Environmental Agreements* 2023, afl. 271, p. 272.

"While Parties agree on the crucial relevance of the principle, there is little agreement on its core content, application and legal status [of the term *common but differentiated responsibilities*]." ⁴⁹²

- 11.16 Ondanks of wellicht juist vanwege deze onzekerheden hebben de verdragspartijen bij de Overeenkomst van Parijs in december 2018 nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop NDC's worden gerapporteerd en wat in dat kader kenbaar zou moeten worden gemaakt. Een van de voor deze procedure relevante afspraken is dat in een NDC kenbaar wordt gemaakt:

"How the Party considers that its Nationally determined contribution is fair and ambitious in the light of its national circumstances",

en dat in NDC's gereflecteerd moet worden op

"[f]airness considerations, including reflecting on equity".

Zie: Decision 4/CMA/1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP/.21, Annex I, para. 6 (Rulebook)
(FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, 19 maart 2019)

- 11.17 De EU heeft zich rekenschap gegeven van deze in 2018 gemaakte afspraak. Zo wordt in de (gewijzigde) NDC van de EU expliciet ingegaan op juist deze aspecten. De Staat verwijst hier naar de in oktober 2023 herziene EU NDC⁴⁹³:

The EU's NDC is both ambitious and fair as it will set one of the world's largest fossil fuel-dependent and industrialized economies, on a pathway to climate neutrality by 2050, while taking into account fairness and solidarity across Member States with diverse national circumstances.

The NDC reflects the EU's 2030 target, made binding by the European Climate Law that also commits the EU to be climate neutral by 2050. The 2030 target will be delivered collectively by the EU, in the most cost-effective manner possible, through the "Fit for 55" package of legislation. All EU Member States will participate in this effort in a way that takes account of Member States' different starting points and specific national circumstances and emission reduction potential, including those of island Member States and islands, as well as their efforts made to date.

- 11.18 Ook wordt bij de indiening van de EU NDC ingegaan op eerlijkheidsoverwegingen, waaronder het beginsel van 'equity'; een en ander onder verwijzing naar de IPCC-rapporten uit 2018, 2022 en 2023.

⁴⁹² L. Rajamani, 'The Papal Encyclical and The Role Of Common But Differentiated Responsibilities In The International Climate Change Negotiations', (109) *AJIL* 2015.

⁴⁹³ **Prod. St. 25** (EU NDC 2023)

According to the IPCC 6th Assessment Report, global greenhouse gas emissions need to fall by about 43% below 2019 levels by 2030 to be on track for limiting warming to 1.5°C. The EU's "at least -55%" target is consistent with this level of reduction, building on the substantial emissions reductions achieved by the EU since the base year 1990.

The most ambitious IPCC scenarios (consistent with 1.5°C with no or limited overshoot) are similar to those of the 2018 Special Report on 1.5°C which informed the EU's "at least -55%" target, as well as the EU's 2050 climate neutrality objective. Achieving these objectives will mean that EU decarbonizes faster than the pace needed for the world as a whole in these scenarios. For 2050, the EU objective of achieving climate neutrality goes beyond the net zero level for CO₂ (only) needed at global level around that time.

It should also be noted that the EU has already reduced greenhouse emissions to 31% below 1990 levels, while emissions have risen by over 50% worldwide. The EU has substantially exceeded its 2020 targets, even without taking the effects of the COVID-19 pandemic into account. During that period, the EU and its Member States' emissions reductions outpaced those of any other major developed or developing economy.

'Fair share'

- 11.19 Zoals eerder opgemerkt kent de Overeenkomst van Parijs geen emissie-reductiedoelstelling voor de verdragspartijen. Verdragspartijen worden slechts aangemoedigd, zoals hiervoor werd opgemerkt, om een NDC vast te stellen die "fair and ambitious" is en ook kenbaar te maken welke 'fairness considerations' zijn meegenomen bij het stellen van de NDC.⁴⁹⁴ Greenpeace betoogt in de dagvaarding dat de Nederlandse emissiereductiedoelstellingen – die gebaseerd zijn op het reductiepad van de Europese Unie⁴⁹⁵ – niet zodanig zijn dat gezien het nog resterende carbon budget om de mondiale gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot 1,5 °C, sprake is van een 'fair share' bijdrage aan emissiereductie.⁴⁹⁶ Greenpeace komt in die zin ook met vergaande vorderingen. Zo vordert Greenpeace, kort samengevat, onder meer dat Nederland de Nederlandse broeikasgasemissies in 2030 tot netto nul reduceert dan wel tot 95% in 2030 of 94% in 2033 (met een 100% CO₂-reductie) en dat Nederland de nationale broeikasgasemissies in 2040 met 100% dan wel 95% reduceert.

Deze percentages zijn gerelateerd aan de Nederlandse uitstoot in 1990.

- 11.20 Voordat nader wordt ingegaan op de vraag wat voor Nederland rechtvaardige, maar ook haalbare emissiereducties zijn voor 2030 en daarna – en in dat kader op de vele verschillende uitgangspunten die ter zake van de bepaling ervan worden gebruikt in de (wetenschappelijke) literatuur – gaat de Staat nogmaals in op de emissiereductie-

⁴⁹⁴ Besluit 1/CP.21 van de UNFCCC (29 januari 2016), *Adoption of the Paris Agreement*, UN doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, para. 27.

⁴⁹⁵ Zie in deze zin randnr. 10.66 van deze conclusie alsook de dagvaarding, achter randnr. 24.50.

⁴⁹⁶ Zie o.a. dagvaarding, achter randnr. 26.34 en 26.51.

doelstellingen van Nederland en de Europese Unie voor 2030 en daarna op hetgeen reeds aan emissiereductie is gerealiseerd.

Huidige emissiereductiedoelstellingen

- 11.21 Zoals eerder opgemerkt heeft de EU zich voor 2030 een doelstelling van ten minste netto 55% reductie gesteld (t.o.v. 1990). In de Nederlandse Klimaatwet is eenzelfde nationale doelstelling opgenomen. In 1990 was de totale uitstoot aan broeikasgassen in Nederland, inclusief de emissies van 'Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)', 228,1 Mton CO₂-equivalenten. In 2022 bedroeg deze uitstoot 158,4 Mton CO₂-equivalenten en in 2023 146,8 Mton CO₂-equivalenten.⁴⁹⁷ Uitgaande van 55% emissiereductie zoals opgenomen in de Nederlandse Klimaatwet komt de uitstoot van Nederland in 2030 neer op 102,6 Mton CO₂-equivalenten.⁴⁹⁸
- 11.22 Voor hier is van belang dat het IPCC voor 2030, uitgaande van het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot 1,5 °C (met >50% kans met geen of een beperkte 'overshoot') uitgaat van een *mondiale emissiereductie* voor 2030 van 43% ten opzichte van 2019 (mediaan; bandbreedte 34-60%).⁴⁹⁹ Omgerekend naar het basisjaar 1990, gaat het om een mondiale reductie in 2030 van 18% ten opzichte van 1990. De verklaring voor dit verschil in percentage is dat de mondiale uitstoot – niet die van Nederland (of de EU) – sinds 1990 is gestegen (zie de figuren hieronder).⁵⁰⁰ Achter randnr. 26.33 van de dagvaarding gaat Greenpeace er dan ook aan voorbij – ten onrechte – dat zowel Nederland als de EU sinds 1990 al een aanzienlijke broeikasgasemissiereductie hebben weten te realiseren (zie de figuur hieronder).⁵⁰¹ Gezien het mondiale karakter van het klimaatprobleem is dit uiteraard van belang en kan hier, anders dan Greenpeace doet voorkomen, niet aan voorbij worden gegaan.

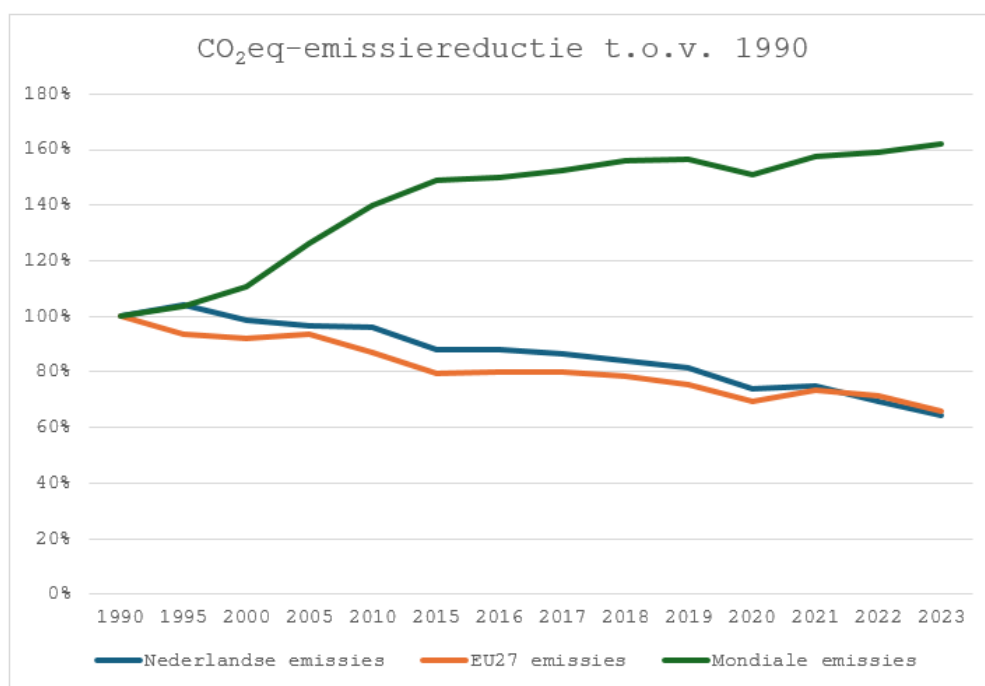
⁴⁹⁷ CBS, 'Emissies van broeikasgassen berekend volgens IPCC-voorschriften', 5 september 2024, te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85669NED/table?searchKeywords=klimaat>.

⁴⁹⁸ PBL, *Klimaat- en Energieverkenning 2023*, p. 7 (**prod. G. 68**).

⁴⁹⁹ Zie IPCC, *Climate Change 2023. Synthesis Report. Summary for Policymakers* Geneva: IPPC 2023, p. 21 (**prod. G. 12**).

⁵⁰⁰ In 2022 lag de uitstoot van broeikasgassen door Nederland 31% lager dan in 1990. Zie Emissieregistratie, *Overzicht broeikasgassen*, 8 februari 2024, te raadplegen via: <https://www.emissieregistratie.nl/data/overzichtstabellen-lucht/broeikasgassen>.

⁵⁰¹ De onderstaande figuur is gebaseerd op de emissiedata zoals opgenomen in het als **prod. St. 37** overlegde Excelbestand. De daarin opgenomen data zijn terug te vinden in: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024 en <https://www.emissieregistratie.nl/data/overzichtstabellen-lucht/broeikasgassen>.



	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023
Nederlandse emissies	100%	99%	97%	96%	88%	74%	75%	69%	64%
EU27 emissies	100%	92%	93%	87%	80%	69%	73%	71%	66%
Mondiale emissies	100%	111%	126%	140%	149%	151%	158%	159%	162%

- 11.23 In het verlengde van voorgaande wijst de Staat in onderstaand kader nog op de verschillende basisjaren die gehanteerd worden bij emissiereductiedoelstellingen, zowel door landen als in de wetenschap.

Kader: basisjaren en emissiereductiepercentages

Zoals uit de voorgaande paragraaf volgt worden bij de formulering van emissiereductiedoelstellingen of –paden verschillende jaartallen gehanteerd als basisjaar ten opzichte waarvan een percentuele reductie wordt afgezet.

Historisch heeft 1990 te gelden als het referentiejaar voor het formuleren van klimaatdoelen, bijvoorbeeld in het VN-Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol. Ook de Nederlandse Klimaatwet, de Europese klimaatwet en de NDC van de EU hanteren 1990 als basisjaar. Bij het indienen van de NDC's zijn partijen vrij een eigen referentiejaar te kiezen.

Het IPCC hanteert echter sinds een aantal jaar 2019 als basisjaar, om beter aan te kunnen geven welke inspanning (nog) nodig is ten opzichte van het huidige niveau. In dat verband moet worden opgemerkt dat de uitstoot van broeikasgassen in de gehele EU in de periode 1990-2022 met 31% is

gereduceerd⁵⁰² en in Nederland met 30,6%⁵⁰³, terwijl de wereldwijde uitstoot in deze periode juist met meer dan 50% is gestegen.⁵⁰⁴

Onderstaande tabel vertaalt bij benadering emissiereductiepercentages naar verschillende basisjaren. Het betreft hier mondiale emissiereductiepercentages.

Median global GHG emission reductions for 1.5C (>50%) with no or limited overshoot, %	IPCC	Berekening Staat	
	vs. 2019	vs. 1990	vs. 2010
2030	43	18	41
2035	60	37	54
2040	69	55	68
2050	84	76	83

Analyse uitgangspunten beoordeling fair share

- 11.24 Zoals eerder opgemerkt bestrijdt de Staat niet dat de Staat “het zijne” moet doen om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, zoals ook de Hoge Raad heeft overwogen in de Urgenda-zaak⁵⁰⁵ en zoals ook volgt uit twee door het EHRM recent gewezen uitspraken:

“[...] while the Court accepts that climate change is undoubtedly a global phenomenon which should be addressed at the global level by the community of States, it notes that each State has its own share of responsibilities to take measures to tackle climate change and that the taking of those measures is not determined by any specific action (or omission) of any other State”

EHRM 9 april 2024, rov. 202 (*Duarte Agostinho e.a. v. Portugal en 32 anderen*). (Onderstr. adv.)

“[E]ach State has its own share of responsibilities to take measures to tackle climate change and that the taking of those measures is determined by the State’s own capabilities rather than by any specific action (or omission) of any other State” (onderstr. adv.)⁵⁰⁶

- 11.25 In dit deel van de conclusie staat de vraag centraal wat uitgaande van de door Greenpeace in de dagvaarding naar voren gebrachte rechtvaardigheidsprincipes, het

⁵⁰² EEA, *Trends and projections in Europe 2023* (EEA Report 07/2023), Luxembourg: Publications Office of the European Union 2023, p. 15, te raadplegen via: www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2023.

⁵⁰³ KEV 2023, p. 38.

⁵⁰⁴ Zie NDC EU, onderdeel 6b, maar ook het fiche met emissiecijfers, wereldwijd, EU en NL die eerder is aangeleverd.

⁵⁰⁵ HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 5.7.1 en 8.3.4.

⁵⁰⁶ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, rov. 442 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*).

reductiedoel van Nederland voor 2030 en daarna zou moeten zijn en of dat afwijkt van hetgeen is vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet. De Staat gaat daar hieronder op in, maar merkt nu reeds op dat het alleen in de laatstgenoemde EHRM-zaak komt tot toewijzing van de vordering van klagers. Anders dan klagers wensten, bepaalt het EHRM voor Zwitserland voor 2030 of de periode daarna echter geen ('fair share') reductiedoel. Dat zou overigens ook niet passen bij de door de verdragspartijen in de Overeenkomst van Parijs neergelegde uitgangspunten; partijen bepalen immers zelf hun NDC.

- 11.26 Het EHRM merkt ter zake van emissiereductiedoelstellingen nog wel het volgende op, hetgeen van belang is voor de onderhavige procedure:

"[...] each Contracting State [must] undertake measures for the substantial and progressive reduction of their respective GHG emission levels, with a view to reaching net neutrality within, in principle, the next three decades. In this context, in order for the measures to be effective, it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate and consistent manner."⁵⁰⁷

- 11.27 Het EHRM verwijst in dat kader ook naar diverse 'effort-sharing methodologies' die kunnen worden gehanteerd om de resterende emissieruimte oftewel de hoeveelheid broeikasgasemissie die mondiaal kan worden uitgestoten om te voldoen aan de temperatuurdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, te verdelen over de verschillende landen in de wereld.⁵⁰⁸ Opvallend is echter dat waar het gaat om deze verschillende rechtvaardigheidsprincipes – op basis waarvan de mondiale reductieopgave zou kunnen worden verdeeld –, het EHRM overweegt dat

"[...] each individual State is called upon to define its own adequate pathway for reaching carbon neutrality, depending on the sources and levels of emissions and all other relevant factors within its jurisdiction."

En dat

"[the] methods determining the details of the State's climate policy fall within its wide margin of appreciation [...]".⁵⁰⁹ (Onderstr. adv.)

- 11.28 In de onderhavige procedure beroept Greenpeace zich – net als wordt gedaan in de Zwitserse EHRM-zaak⁵¹⁰ – op stukken van Climate Action Tracker. Uit de uitspraak van het EHRM volgt echter dat het reductiedoel dat een land dat is aangesloten bij

⁵⁰⁷ Idem, rov. 548.

⁵⁰⁸ Idem o.a. rov. 324-326, 569 en 571.

⁵⁰⁹ Idem, rov. 547 en 572.

⁵¹⁰ Idem, rov. 78.

het EHRM zich stelt voor 2030, 2040, 2050 of anderszins, niet noodzakelijkerwijs hetzelfde dient te zijn als de 'fair share' bijdrage die wordt bepleit door Greenpeace.

In hoofdstuk 12 van deze conclusie zal nader op het voorgaande worden ingegaan.

- 11.29 Voor de onderhavige procedure is van belang dat er in de Overeenkomst van Parijs bewust voor is gekozen niet vast te leggen welke rechtvaardigheidsprincipes moeten worden gehanteerd om te bepalen wat het emissiereductiedoel zou moeten zijn van een verdragspartij voor bijvoorbeeld 2030, 2040 en 2050. Die keuze leidt tot discussie over de vraag wat van een verdragspartij mag worden verwacht en waartoe deze gehouden is of zou moeten zijn. Dat wordt ook erkend in de wetenschappelijke literatuur:

"Under the UNFCCC, there is currently no commonly-agreed way to define or measure a fair and ambitious mitigation contribution for each country, which evokes intertwined fairness debates and ethical judgements. In this regards, a sequence of effort-sharing approaches have been proposed in literature based on diverse fairness or equity interpretations."

X. Pan, M. den Elzen e.a., 'Exploring fair and ambitious mitigation contributions under the Paris Agreement goals', *Env. Science and Policy* 74 (2017), p. 49

- 11.30 Het IPCC komt in het AR6 WG III-rapport uit 2022 tot een vergelijkbare conclusie:

"The Paris Agreement encourages Parties, while submitting their NDC's, to explain how these are 'fair and ambitious'. [...] It is challenging, however, to determine 'fair shares', and address fairness and equity in a world of voluntary climate contributions, in particular since the contributions are insufficient".

AR6 WG-III-rapport, p. 1468.

- 11.31 Ook in de Nederlandse Klimaatwet of enige andere Nederlandse wet is niet vastgelegd welke rechtvaardigheidsprincipes op welke manier zouden moeten worden gehanteerd om te bepalen wat het Nederlandse 'fair share'-reductiedoel zou moeten zijn voor 2030 en daarna. Voor de Europese klimaatwet en de Europese reductiedoelstelling geldt precies hetzelfde.
- 11.32 Op verzoek van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft PBL in de tweede helft van 2023 en begin 2024 onderzocht wat overwegingen rond mondiale rechtvaardigheid en nationale haalbaarheid kunnen betekenen voor de

Nederlandse emissiedoelen. Dat heeft geresulteerd in een in maart 2024 gepubliceerd rapport:

PBL, Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland, maart 2024 (**prod. St. 38**) (hierna ook: '**PBL maart 2024-rapport**').

- 11.33 Het PBL neemt in dit rapport dezelfde rechtvaardigheidsprincipes tot uitgangspunt als waarnaar Greenpeace in de dagvaarding verwijzen, met name in hoofdstuk 26 van de dagvaarding. Het PBL merkt daarbij op dat er niet alleen verschillende methoden en uitgangspunten zijn die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van wat een rechtvaardige verdeling van emissieruimte is, maar ook dat ondanks de uitgebreide hoeveelheid literatuur over hoe landen een rechtvaardig aandeel in mitigatieacties kunnen berekenen,

"[...] er geen consensus bestaat over wat een rechtvaardige verdeling is [...]"

en er

"geen consensus [bestaat over] hoe rechtvaardigheid in internationaal klimaatbeleid moet worden vormgegeven en wat ze betekent voor de emissiereductiedoelen.⁵¹¹

- 11.34 Greenpeace komt tot vergelijkbare conclusies in de dagvaarding. De Staat verwijst naar hetgeen hieromtrent wordt opgemerkt achter randnrs. 26.15, 26.24 en 40.25 van de dagvaarding.
- 11.35 Het door het PBL gestelde wordt ook bevestigd in de wetenschappelijke literatuur. Zie onder meer de achter randnr. 11.15 van deze conclusie genoemde literatuur alsook:

N.J. van den Berg e.a., 'Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways', Climate Change (2020) 162, p. 1805 (**prod. St. 39**)

"In the literature, fairness has been discussed around equity principles, for which many different effort-sharing approaches have been proposed."

- 11.36 Het PBL merkt dan ook, naar het oordeel van de Staat terecht, het volgende op:

"Elke verdeling van de reductieopgave is dan ook intrinsiek een normatieve keuze."⁵¹² (onderstr. toev.)

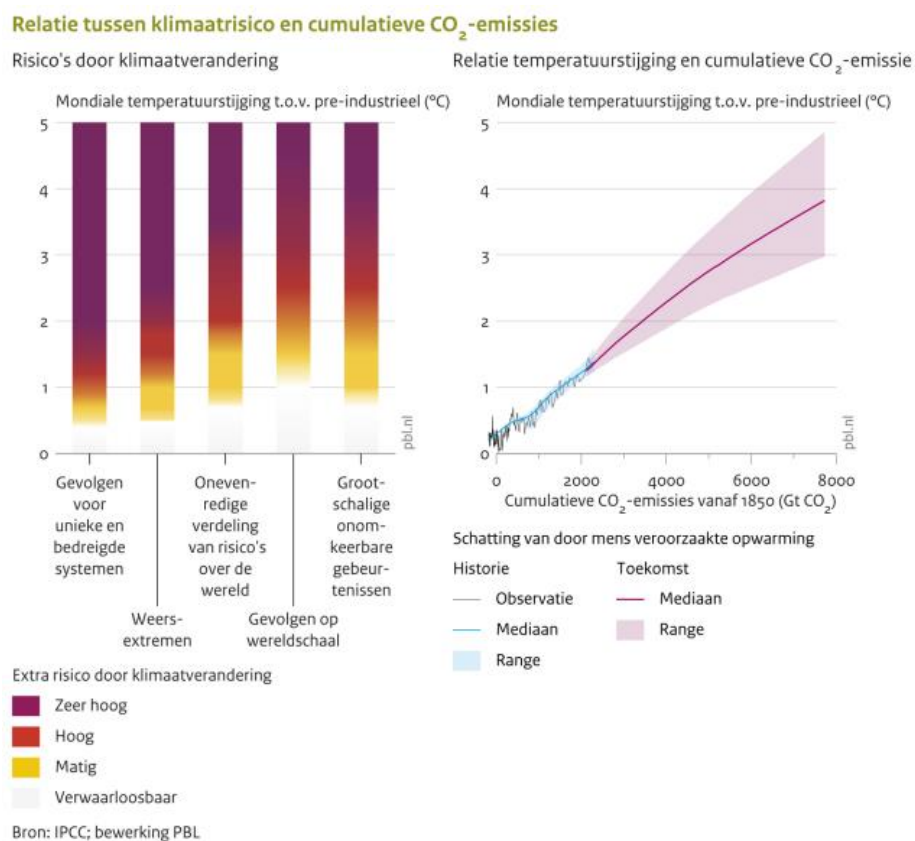
⁵¹¹ PBL maart 2024-rapport, p. 18 en 25.

⁵¹² Idem, p. 20.

En

“Deze verdelingsvraag impliceert politieke en normatieve keuzes. Keuzes die te maken hebben met de invulling van het mondiale klimaatdoel, wat beschouwd wordt als een mondiaal rechtvaardige verdeling en wat nationaal als haalbaar wordt geacht.”⁵¹³ (onderstr. toegev.)

- 11.37 Om de vraag te beantwoorden wat de omvang van de Nederlandse emissiereductie de komende jaren zou moeten zijn, is het van belang na te gaan hoeveel CO₂ er mondiaal nog uitgestoten mag worden uitgaande van een bepaald temperatuurdoel, met welke zekerheid dit doel zou moeten worden gerealiseerd en of daarbij uit wordt gegaan van de meest gevoelige schattingen van het klimaatsysteem of dat juist meer risico wordt genomen en wordt gekeken naar de minst gevoelige schattingen. Ook de rol van toekomstige negatieve emissies speelt daarbij een rol. Onderstaande figuur uit het PBL maart 2024-rapport geeft dat duidelijk weer⁵¹⁴.



- 11.38 Ter toelichting op deze figuur het volgende. Een punt op de mediaanlijn correspondeert met een koolstofbudget – ‘carbon budget’ – waarbij de kans ongeveer 50% is om beneden de aangegeven temperatuurwaarde te blijven. Punten boven of onder deze lijn hebben dus een grotere of kleinere kans om beneden het

⁵¹³ PBL maart 2024-rapport, p. 4.

⁵¹⁴ Idem, p. 11.

temperatuurniveau te blijven. Dat betekent dat het koolstofbudget niet alleen afhankelijk is van het temperatuurdoel dat wordt gesteld, maar ook van het risico dat landen – regeringen – bereid zijn te nemen om het gestelde temperatuurdoel al dan niet te halen.

Volledigheidshalve merkt de Staat op dat hoewel klimaatverandering wordt veroorzaakt door verschillende broeikasgassen, de nadruk in analyses als deze ligt op de uitstoot van CO₂. De emissie van andere broeikasgassen, zoals methaan en lachgas, is ook van belang, maar op de lange termijn hebben (cumulatieve) emissies van CO₂ de grootste invloed, door het totale volume en de relatief lange levensduur.

Vgl: PBL 2024, p. 10 en 13.

11.39 Zoals eerder opgemerkt streeft Nederland een temperatuurdoel na van uiteindelijk 1,5 °C, net als de Europese Unie en veel andere landen. Uitgaande van een 50% of 67% kans dat dit doel wordt gerealiseerd, resteren – op mondiaal niveau – de navolgende koolstofbudgetten, waarbij moet worden opgemerkt dat het schattingen betreft⁵¹⁵:

Tabel 2.1
Koolstofbudgetten vanaf januari 2020, in gigaton, gebaseerd op IPCC AR6-rapporten

Temperatuurdoel	Koolstofbudget 67-33% (50%)	
	IPCC AR6 WGI (Gt CO ₂)	Forster et al. (2023), consistent met IPCC AR6 WGIII (Gt CO ₂)
1,5 °C	400-650 (500)	300-500 (400)
1,7 °C	700-1050 (850)	600-950 (750)
2,0 °C	1150-1700 (1350)	1100-1650 (1300)

NB: Budgetten zijn genoteerd bij kansen op het behalen van het temperatuurdoel tussen 33-67%, en tussen haakjes de mediaanwaarde (50% kans). Getallen zijn afgerond op 50 Gt CO₂. Sinds 2020 is er reeds zo'n 150 Gt CO₂ uitgestoten.

11.40 Uit de bovenstaande tabel blijkt, als uitgegaan wordt van het IPCC-rapport AR6, dat het koolstofbudget uitgaande van een 50% kans op een beperking van de mondiale temperatuurstijging tot 2 °C groter is dan wanneer wordt uitgegaan van een 50% kans op een temperatuurstijging tot 1,7 °C. Het koolstofbudget voor het 1,5 °C-doel (50% kans) ligt rond 500 Gt CO₂. Uitgaande van een 67% kans op het behalen van de 1,5 °C-doelstelling is het beschikbare koolstofbudget kleiner, namelijk 400 Gt CO₂. Bij een 33% kans op het behalen van de 1,5 °C-doelstelling is het uiteraard weer anders. Dan resteert meer 'carbon budget', zo'n 650 Gt CO₂. Zie in deze zin ook de onderstaande tabel⁵¹⁶:

⁵¹⁵ De tabel is afkomstig uit PBL maart 2024-rapport, p. 12.
⁵¹⁶ De tabel is afkomstig uit het rapport van de 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 juli 2023, p. 24.

Table 1 Estimates of remaining global carbon budget from 2020

Likelihood of limiting global warming to 1.5°C (%)	83	67	50	33	17
Remaining global carbon budget (Gt CO₂)	300	400	500	650	900

Indien rekening wordt gehouden met de emissies die tussen 2020 en 2024 hebben plaatsgevonden, resteert een lager carbon budget.

- 11.41 Voor de onderhavige procedure is van belang dat hetgeen hiervoor is gesteld over de omvang van het koolstofbudget betrekking heeft op de hoeveelheid CO₂ die *mondiaal* kan worden uitgestoten om binnen het bereik te blijven van de aangegeven mondiale temperatuurdoelen; 1,5 °C en ruim onder de 2 °C. Dat geeft dus niet aan hoeveel een land als Nederland kan uitstoten of wat de reductiedoelen voor 2030 en 2040 zouden moeten zijn voor Nederland om het beschikbare mondiale koolstofbudget niet uit te putten of onevenredig aan te spreken. Ook volgt hier niet uit welk emissiereductiepad zou moeten worden gevolgd om binnen het beschikbare budget te blijven. Niet alleen zijn er veel verschillende reductiepaden denkbaar die consistent zijn met een specifiek koolstofbudget⁵¹⁷, ook zijn er, zo volgt uit het bovenstaande, veel keuzes te maken. Welk onzekerheidspercentage ten aanzien van een temperatuurdoel is acceptabel en wat niet? Wordt bij het bepalen van een reductiepad wel of geen rekening gehouden met negatieve emissies, met koolstofafvang en verwachte technische ontwikkelingen? En verder spelen ook niet-CO₂ emissies een rol, zoals methaan. Hoe snel verloopt de verwachte afname van bijvoorbeeld methaanemissies?
- 11.42 Een ander afwegingspunt voor welk emissiereductiepad zou moeten worden gevolgd betreft de tijdelijke overschrijding – ‘overshoot’ – van de temperatuurdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. Artikel 2 van de Overeenkomst geeft aan wat die doelstellingen zijn, maar bepaalt niet wanneer de temperatuurdoelstellingen moeten zijn gerealiseerd en of een tijdelijke overschrijding ervan is toegestaan. PBL merkt hier in het 2024-rapport het volgende over op:

“De meest gebruikelijke interpretatie is om ervan uit te gaan dat een dergelijke overschrijding niet past bij een doel van ‘ruim onder de 2 °C’. De wat meer open formulering voor 1,5 °C zou zo’n overschrijding mogelijk wel toestaan – mede omdat het onmogelijk lijkt om zonder beperkte overschrijding aan dit doel te voldoen.”⁵¹⁸

⁵¹⁷ Zie in deze zin onder meer PBL maart 2024-rapport, p. 13 en 14.

⁵¹⁸ PBL maart 2024-rapport, p. 14.

- 11.43 Ook Greenpeace gaat uit van de aannemelijkheid dat een 'overshoot' plaatsvindt.⁵¹⁹ Zo geeft Greenpeace in de dagvaarding aan – onder verwijzing naar Tabel SPM.2 'Key characteristics of the modelled global emissions pathways' uit het IPCC 2022 AR6 Working Group III (**prod. G. 62**) – dat ook bij de meest ambitieuze scenario's van het IPCC, er sprake is van een 'overshoot'. Zo volgt uit de meest rechter kolom van deze tabel dat bij die scenario's – categorie C1 scenario's – de kans dat de mondiale temperatuur tot 2100 niet boven de 1,5 °C uitkomt 38% is (en dat er uitgaande van die scenario's, er een 90% kans is dat de mondiale temperatuurstijging onder de 2 °C blijft en 100% onder de 3 °C).

Het IPCC onderscheidt in Tabel SPM.2 acht categorieën scenario's:

- **C1**: scenario's die een 50% kans hebben de mondiale temperatuurstijging onder de 1,5 °C te houden, met een beperkte overschrijding;
- **C2**: scenario's die een 50% kans hebben de mondiale temperatuurstijging onder de 1,5 °C te houden, met een tijdelijke temperatuuroverschrijding;
- **C3**: scenario's die een 66% kans hebben de mondiale temperatuurstijging onder de 2 °C te houden (en die met een waarschijnlijkheid van 50% rond de 1,7-1,8 °C uitkomen).
- **C4-C8**: scenario's die uitgaan van een 50% kans op een mondiale temperatuurstijging tot 2 °C of meer. Op deze scenario's wordt in deze conclusie niet nader ingegaan.

Een print screen van een deel van Tabel SPM.2 is opgenomen achter randnr. 15.161 van deze conclusie.

- 11.44 Ook bij scenariocategorie C2 vindt er een tijdelijke 'overshoot' plaats van de 1,5 °C-doelstelling. De kans dat dit *niet* aan de orde is bij deze scenario's is 24%, zo volgt uit dezelfde tabel (meest rechter kolom).
- 11.45 Als gezegd, er zijn verschillende reductiepaden die kunnen worden gevolgd om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 1,5 °C met al dan niet een beperkte overschrijding van deze temperatuurdoelstelling. Welk reductiepad moet worden gekozen is een beleidskeuze; een normatieve keuze. Het IPCC, ESABCC, het PBL of de WKR kan die keuze niet maken. De keuze is echter wel relevant. Zo volgt uit de genoemde Tabel SPM.2 dat indien wordt uitgegaan van scenariocategorie C1, mondiale emissies in 2030 met 43% – ten opzichte van 2019 – moeten zijn teruggebracht (mediaan). Wordt uitgegaan van scenariocategorie C2 dan is de mondiale reductie voor 2030 23% ten opzichte van 2019. Bij scenariocategorie C3 is dat 21% ten opzichte van 2019.

⁵¹⁹ Zie dagvaarding, achter randnr. 24.12.

Zoals eerder opgemerkt hanteren Nederland en de EU 1990 als basis- of referentiejaar. Omgerekend naar 1990 gaat het bij benadering om de volgende mondiale emissiereducties:

IPCC-scenario's	Mondiale broeikasgasreductie. referentiejaar 2019	Omrekening uitgaande van referentiejaar 1990
C.1 (1,5 °C met >50% kans en beperkte 'overshoot')	2030: 43%	2030: 18%
C.2 (1,5 °C met >50% met 'overshoot')	2030: 23%	2030: 11%
C.3 (2 °C met >67% kans)	2030: 21%	2030: 16%

11.46 Bij het bepalen van de mondiale reductiepaden is ook de mogelijkheid van het verwijderen van koolstof uit de atmosfeer en langdurig opslaan – negatieve emissies – van belang. Greenpeace doet het voorkomen alsof dergelijke technieken nog steeds niet beschikbaar zijn en verwijzen in dat kader naar het arrest van de Hoge Raad in de Urgenda-zaak uit 2019 en dan met name naar een rechtsoverweging uit het arrest waarin door Hoge Raad op dit punt wordt verwezen naar de uitspraak van het Hof Den Haag uit 2018 ter zake van negatieve emissies en dan met name rov. 49 van dat arrest.⁵²⁰

11.47 Waar Greenpeace echter ten onrechte aan voorbij gaat is dat hetgeen in rov. 49 van het arrest van het Hof Den Haag aan de orde is, ziet op de reductiedoelstelling van Nederland voor 2020 en niet op 2030, 2033 en 2040 zoals in de onderhavige procedure aan de orde is. Daarmee is niet gezegd dat enkel en alleen negatieve emissies het mogelijk maken om aan mondiale (of Nederlandse) emissiereductiedoelstellingen te voldoen. Opgemerkt moet echter wel worden dat ook het IPCC van oordeel is dat

"[t]he deployment of carbon dioxide removal (CDR) [...] is unavoidable if net zero CO₂ or GHG emissions are to be achieved."⁵²¹

11.48 En inderdaad, sommige technieken zijn nog sterk in ontwikkeling, maar herbebossing en het verhogen van CO₂-vastlegging in landbouwgronden zijn bruikbare en bewezen technieken. In dat kader merkt de Staat op dat de Europese Unie in diverse juridische instrumenten, waaronder herziening van de LULUCF-verordening, heeft vastgelegd dat wordt ingezet op de verwijdering binnen het territoire van de EU van 310 Mt CO₂-equivalenten in 2030 door herbebossing en vastlegging van CO₂ in landbouwgronden.⁵²² Dat is bijna tweemaal de uitstoot aan broeikasgassen door

⁵²⁰ Vgl. dagvaarding, achter randnrs. 40.33 en 24.14.

⁵²¹ IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Summary for Policy Makers* (Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change) p. 35 (prod. G. 15).

⁵²² Zie onder meer: Verordening (EU) 2018/841 van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030, PbEU L 156 van 19.6.2018, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/839 van 19

Nederland in 2022. Voor Nederland geldt onder de hier bedoelde verordening een streefdoel aan negatieve emissies voor 2030 van 435 kiloton CO₂-equivalent.⁵²³

Terzijde merkt de Staat op dat één van de redenen voor de EU om in te zetten op onder meer herbebossing, natuurherstel en de aanleg van zeegrasbedden is dat deze vorm van negatieve emissies bijdraagt aan een duurzaam biodiversiteitsherstel.

- 11.49 Uit de in 2024 gepubliceerde Impact Assessment Report van de Europese Commissie, opgesteld ten behoeve van de bepaling van het emissiereductiedoel van de EU voor 2040, volgt dat negatieve emissies een belangrijke rol zullen blijven spelen bij het voldoen aan reductiedoelstellingen, zeker op de langere termijn.⁵²⁴
- 11.50 Er zijn ook ander technieken beschikbaar, zoals een combinatie van bio-energie en afvang en opslag van CO₂, 'direct air capture' en het vastleggen van CO₂ door de extra verwerking van mineralen, maar een deel van deze technieken is nog niet op grote schaal toegepast.
- 11.51 In Nederland gaat in 2026 het Porthos-project van start, waarmee CO₂-uitstoot van verschillende bedrijven in de Rotterdamse haven wordt afgevangen en opgeslagen in lege gasvelden onder de Noordzee. Het betreft een 'Carbon Capture and Storage'-project (**CCS**). In 2028 of 2029 zou het veel grotere Aramis CCS-project operationeel moeten zijn.

Achter randnr. 15.226 van deze conclusie wordt nader ingegaan op het Porthos-project. Het project is van belang voor Nederland om te kunnen voldoen aan de 55%-doelstelling voor 2030.

- 11.52 Voor hier is van belang dat uit het voorgaande volgt dat er waar het betreft emissiereductiepaden en koolstofbudgetten veel onzekerheden zijn en keuzes gemaakt kunnen en moeten worden. Nederland (en de EU) hebben waar het betreft klimaatdoelstellingen al wel één duidelijke en belangrijke keuze gemaakt en dat is, zoals eerder opgemerkt, het streven de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 1,5 °C. Daarmee is echter nog niet gezegd wat de emissiedoelstelling zou moeten zijn van Nederland – en de Europese Unie – voor de langere termijn en in dat kader, wat een rechtvaardige verdeling van een mondiaal koolstofbudget zou zijn en welke reductiedoelstelling dat met zich zou brengen.

april 2023 inzake onder meer vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030, PbEU L107/1 van 21.4.2023; European Commission, Proposal for a Regulation establishing a Union certification framework for carbon removals, COM(2022) 672 final, Brussel, 20 november 2022.

⁵²³ Zie bijlage II bis bij Verordening (EU) 2018/841, zoals gewijzigd.

⁵²⁴ European Commission, Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society, SWD (2024) 63 final, Staatsburg, 6 februari 2024 (Impact Assessment Report), tabellen 5 en 7.

11.53 Daar merkt de Staat nu reeds bij op van oordeel te zijn voor 2030 en 2050 een zodanige doelstelling te hebben gesteld dat er geen sprake is van een handelen in strijd met de artikelen 2 en 8 EVRM dan wel een onrechtmatig handelen en Greenpeace ook niet heeft aangetoond, laat staan bewezen, dat dit wel het geval zou zijn. De Nederlandse doelstelling – en die van de Europese Unie – is ruim scherper dan de gemiddelde mondiale emissiereductie waarvan het IPCC uitgaat voor 2030 en 2050 voor het beperken van de mondiale opwarming tot 1,5 °C (>50%) met geen of beperkte overshoot. Zoals eerder opgemerkt gaat het het IPCC daarbij uit van een mondiale reductie aan broeikasgasemissies van 43% in 2030 en 84% in 2050 t.o.v. 2019 (welke overeenkomen met een reductie van 18% in 2030 en 76% in 2050 t.o.v. 1990) en van een vermindering aan CO₂-emissies van 99% in 2050 (ten opzichte van 2019). Zie de tabel hieronder.⁵²⁵ Pas rond 2070 zou voor alle broeikasgassen ‘net zero’ uitgangspunt moeten zijn.⁵²⁶

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]

11.54 De in de Nederlandse Klimaatwet opgenomen reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 gelden voor *alle* broeikasgassen samen. Zoals eerder opgemerkt geldt er voor 2030 een streefdoelstelling van 55% ten opzichte van 1990 en voor 2050 een doelstelling van netto nul emissies. De EU hanteert in de Europese klimaatwet vergelijkbare doelen. Het PBL merkt met betrekking tot de EU-doelstelling voor 2050 op dat deze “strenger” is dan de emissiereducties die het IPCC voor 2050 hanteert.⁵²⁷

Rechtvaardige verdeling emissiereductiedoelen; overzicht rechtvaardigheidsprincipes

11.55 Er zijn verschillende uitgangspunten die kunnen worden gehanteerd om te beoordelen wat een rechtvaardige verdeling zou kunnen zijn van het resterende mondiale ‘carbon budget’ en daarmee van emissiereductiedoelen die voor landen en/of groepen landen uitgangspunt zouden kunnen zijn.

Overigens worden ook ter zake van de negatieve gevolgen van klimaatverandering keuzes gemaakt, bijvoorbeeld waar het betreft het nemen en financieren van adaptatiemaatregelen. Niet ieder land in de wereld heeft de mogelijkheid om dergelijke maatregelen te nemen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van financiële middelen of voldoende deskundig personeel. De

⁵²⁵ Zie IPCC, *Climate Change 2023. Synthesis Report. Summary for Policymakers* (Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Geneva: 2023, p. 21 (**prod. G. 12**).
⁵²⁶ Idem, p. 20.
⁵²⁷ PBL maart 2024-rapport, p. 20.

nadruk hieronder ligt op emissiereductiedoelstellingen, maar opgemerkt moet worden dat Nederland middels klimaatfinanciering, bijvoorbeeld op het gebied van 'capacity building' ook bijdraagt aan het nemen van adaptatiemaatregelen in landen buiten de EU.

Zie over het laatste, randnrs. 10.94 e.v. van deze conclusie.

- 11.56 De principes die in de wetenschappelijke literatuur worden gehanteerd om te bepalen wat een rechtvaardige verdeling van reductiedoelstellingen is of zou kunnen zijn, zijn hieronder kort samengevat⁵²⁸:

Tabel 3.1
Principes die worden genoemd in relatie tot rechtvaardigheid

Principe	Gelijkheid (equality)	Vermogen (capability)	Verantwoordelijkheid (responsibility)	Recht op ontwikkeling (right to development)	Continuïteit (sovereignty)
Betekenis	Iedereen heeft gelijke rechten onder gelijke omstandigheden	Diegene met meer mogelijkheden zouden meer moeten doen	Diegene die verantwoordelijk is voor het probleem moet het oplossen	Iedereen heeft recht op een betekenisvol leven	Iedereen kan uitgaan van een gegeven situatie
Interpretatie	Gelijke monniken, gelijke kappen	Sterke schouders eerst	De vervuiler betaalt	Iedereen heeft recht op bestaan	Verworven rechten

Min of meer vergelijkbare overzichten van rechtvaardigheidsprincipes zijn te vinden in:

- 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. 27;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten, 2023 p. 34.

- 11.57 Naast deze en andere rechtvaardigheidsprincipes is er ook een veelheid aan allocatiemethoden ontwikkeld gericht op het verdelen van de emissiereductieopgave. Deze verschillen van elkaar en zijn bijvoorbeeld gericht op :

- a) het verdelen van het resterende koolstofbudget;
- b) het verdelen van de mondiale inspanning om emissies te beperken;
- c) het verdelen van de emissiereductieopgave rekening houdend met een tijdstip waarop netto nul emissies zouden moeten gerealiseerd.;
- d) het verdelen van de negatieve gevolgen van klimaatverandering;
- e) een verdeling van emissiereductieopgaven op basis van (economische) factoren zoals mitigatiekosten en klimaatschade, en
- f) het koppelen van mitigatie aan doelen als armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

⁵²⁸ De tabel is afkomstig uit PBL maart 2024-rapport, p. 19.

11.58 Het PBL gaat in het maart 2024-rapport, op pag. 20-24, uitgebreid in op de verdeling van emissieopgaven op basis van een aantal in het rapport onderscheiden rechtvaardigheidsprincipes en allocatiemethoden en bespreekt wat deze betekenen voor de verdeling van de mondiale emissiereductieopgave. De Staat verwijst daarnaar. Wel maakt de Staat hier nog graag een aantal korte opmerkingen over en de consequenties ervan voor de verdeling van het resterende mondiale koolstofbudget en/of de inspanning om emissies te beperken. Daarbij zijn, zo volgt uit het rapport, keuzes te maken waarbij PBL ook opmerkt dat de keuze over de wijze van verdeling van de reductieopgave over landen, "intrinsiek een normatieve keuzes [is]".⁵²⁹ Het PBL onderscheidt negen verdelingsprincipes of allocatiemethoden om de mondiale emissiereductieopgave rechtvaardig over landen te verdelen, waarvan er zeven in het rapport worden uitgewerkt. Hieronder worden deze zeven principes of methoden kort toegelicht:

- **Gelijke relatieve reductiedoelen voor alle landen.** Uitgangspunt is dat alle landen hetzelfde reductiepercentage krijgen als het wereldgemiddelde. Deze methode wordt ook wel aangeduid als 'grandfathering'. Een van de kritiekpunten op deze methode is dat voorbij wordt gegaan aan de grote verschillen tussen landen wat betreft verantwoordelijkheid, vermogen te reduceren, verwachte groei en ongelijkheid in emissies;
- **Gelijke verdeling per capita.** Dit is een principe dat gebaseerd is op het standpunt dat elke mens gelijke rechten heeft en dus een gelijke aanspraak op emissierechten. Er zijn verschillende methoden om dit naar een concrete regel te vertalen. Het PBL hanteert er twee:
 - o **Onmiddellijk per capita.** Bij deze methode wordt het mondiale emissiepad vermenigvuldigd met het populatieaandeel van een land en wordt de uitkomst daarvan direct toegepast;
 - o **Per capita via budget.** Bij deze methode wordt het koolstofbudget onmiddellijk verdeeld op basis van de huidige aandelen in de wereldbevolking en wordt deze per land over de tijd verdeeld (bijvoorbeeld lineair richting netto nul).
- **Per capita convergentie.** Bij deze benadering wordt langzaam overgegaan van 'grandfathering' naar een per-capitatoewijzing. De benadering biedt een soort overgangperiode voor landen om hun emissies te verminderen, maar zorgt er ook voor dat ontwikkelingslanden op langere termijn een gelijkwaardig koolstofbudget ontvangen. Dat laatste wordt over het algemeen als positief aangemerkt. Omdat voor de beginperiode deze benadering wordt gekozen als '*gelijke relatieve reductie*' geldt dat ter zake van die periode dezelfde kritische opmerkingen worden gemaakt als hierboven aangegeven;

⁵²⁹ PBL maart 2024-rapport, p. 20. Zie in vergelijkbare zin p. 24 van het rapport: "[...] de onderliggende aannames over wat rechtvaardig is [is] voor alle rekenregels normatief".

- **Historisch cumulatief per capita.** Uitgangspunt van deze methode is dat bij de verdeling van de klimaatopgave ook de historische emissies worden betrokken. Daarmee wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid voor emissies die in het verleden hebben plaatsgevonden. Een van de vragen die hier speelt is vanaf wanneer de historische verantwoordelijkheid geldt. Is dat 1990, het moment van publicatie van het eerste IPCC-rapport, waarin werd aangegeven dat broeikasgasemissies waarschijnlijk verantwoordelijk zijn voor de mondiale temperatuurstijging. Is het 1992, het moment van totstandkoming van het VN-Klimaatverdrag? Of moet het moment eerder worden gelegd, bij de start van de industrialisatie in ong. 1850? Of juist later, bijvoorbeeld het moment van totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs, waarin veel meer dan voorheen de nadruk is gelegd op het aan verdragsstaten overlaten van het stellen van emissiereductiedoelstellingen? Ook is één van de discussiepunten of emissies die in de toenmalige koloniën hebben plaatsgevonden, moeten worden meegerekend;
- **Verdeling naar welvaart.** Dit beginsel, ook wel aangeduid als 'Ability to pay', gaat uit van het vermogen van landen om emissies te reduceren. Vaak wordt het inkomen van een land gecombineerd met de te maken kosten gebruikt als mogelijk invulling;
- **Recht op duurzame ontwikkeling.** Uitgangspunt is een verdeling van de reductieopgave op basis van de rechtvaardigheidsprincipes verantwoordelijkheid en capaciteit. Landen die historisch gezien hoge emissies per capita hebben geproduceerd en een hoog inkomen per capita hebben, dragen de grootste last. De kritiek op deze benadering is dat het ingewikkeld is om capaciteit en verantwoordelijkheid te wegen en dat uitwerking van dit principe veel normatieve keuzes oplevert.

11.59 Het PBL heeft berekend wat op basis van bovenstaande principes voor Nederland 'rechtvaardige' broeikasgasreductiedoelstellingen zouden zijn voor 2030 en 2040, rekening houdend met de vele onzekerheden die er zijn waaronder de timing van het mondiale mitigatiebeleid. PBL komt op onderstaande reductiepercentages (ten opzichte van 1990):

	2030 (%)		2040* (%)	
Huidig en geëigend beleid	46-57		-	
Europese doelen	55		90 (voorgesteld)	
Reductiedoelen per allocatiereg	1,5°C	2,0°C	1,5°C	2,0°C
Gelijke relatieve reductie	40-68	25-38	73-98	50-54
Per capita convergentie	42-73	28-48	76-98	54-69
Onmiddellijk per capita	60-79	50-59	82-98	67-69
Per capita via budget	57-90	45-47	84-95	62-70
Historisch-cumulatief per capita	51-104	38-81	89-147	69-114
Verdeling naar welvaart	61-90	45-59	93-118	73-78
Recht op duurzame ontwikkeling	72-276	48-141	129-406	94-227

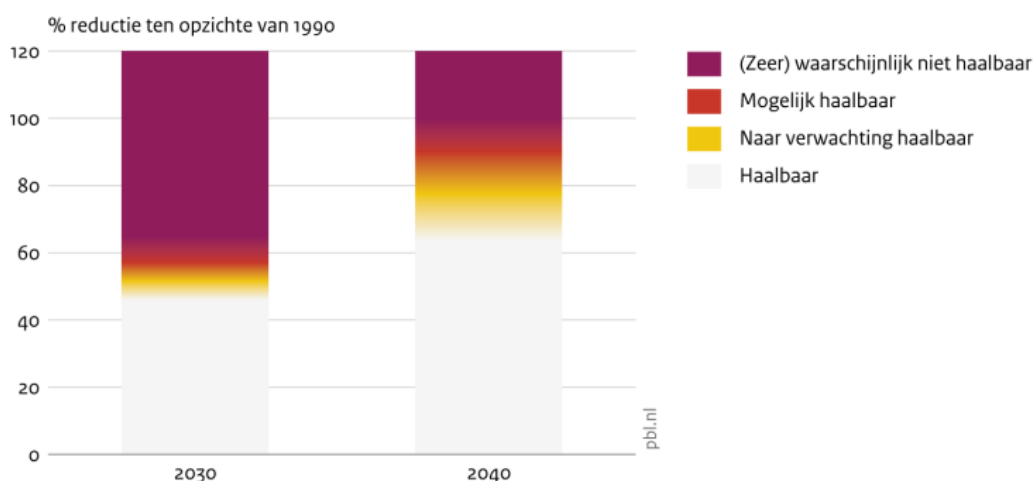
PBL gaat op de pag. 29-31 nader in op de in de tabel opgenomen cijfers alsook op daarin opgenomen bandbreedtes. De Staat verwijst daarnaar.

- 11.60 Het PBL maart 2024-rapport richt zich in hoofdzaak op de vaststelling van emissiedoelen voor de periode na 2030. In de bovenstaande tabel wordt echter ook aangegeven wat uitgaande van de hierboven besproken allocatieregels en van een mondiale temperatuurstijging van a) 1,5 °C en van b) ruim onder de 2,0°C, de broeikasgasreductiedoelen voor Nederland zouden kunnen zijn voor 2030. Uit de tabel volgt dat de Nederlandse doelstelling voor 2030 (55% emissiereductie t.o.v. 1990) - uitgaande van 1,5 °C - in de bandbreedte van drie van de zeven allocatieregels valt: gelijke relatieve reductie, per capita convergentie en historisch-cumulatief per capita.
- 11.61 Voor de onderhavige procedure is van belang dat uit bovenstaande tabel en bijbehorende toelichting volgt dat er meerdere reductiedoelen zijn voor Nederland waarvan gesteld kan worden dat deze rechtvaardig zijn. Er is een breed spectrum aan reductiedoelen met bijbehorende onzekerheden en te maken normatieve keuzes.⁵³⁰ Dat laatste is uiteraard niet zonder belang in een op artikel 6:162 BW en artikel 2 en 8 EVRM gebaseerde procedure als de onderhavige.

⁵³⁰ In hoofdstuk 15 van deze conclusie zal hier nader op in worden gegaan.

- 11.62 Voor hier is nog van belang dat het PBL opmerkt dat naast rechtvaardigheid ook andere overwegingen een rol spelen bij het bepalen van emissiereductiedoelen, waaronder de *haalbaarheid* van doelen. Dat volgt overigens ook uit het CBDR-RC-beginsel ("respective *capabilities*"). Het PBL is dan ook nagegaan wat voor Nederland haalbare emissiereductiedoelstellingen zijn. Het PBL merkt ter zake van de 2030-doelstelling uit de Nederlandse Klimaatwet op – onder verwijzing naar het eerder genoemde PBL-rapport 'Reflectie op de Leefomgevingsthema's in het Coalitieakkoord 2021-2025' – dat ten minste 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 grenst aan wat praktisch maximaal te realiseren is. Ook voor 2040 is PBL dit nagegaan. Het PBL geeft aan dat een 90% emissiereductie in 2040 mogelijk zou kunnen zijn, maar dat dit technologisch en geofysisch het hoogst haalbare is. De Staat wijst in die zin op figuur 5.1 uit het rapport⁵³¹:

Geofysische en technische haalbaarheid van emissiereductie



- 11.63 Daar moet echter uitdrukkelijk bij worden opgemerkt dat het PBL bij het maken van de analyse die ten grondslag ligt aan deze figuur *geen* economische, institutionele en maatschappelijke factoren, waaronder draagvlak, heeft meegenomen.⁵³² Dat is uiteraard wel relevant voor de vraag of en in hoeverre een doelstelling haalbaar is. Het PBL merkt in het rapport nog wel op mogelijkheden te zien voor een versnelling van de emissiereductie en wijst in dat kader op de mogelijkheid van een verandering in consumptiepatronen, bijvoorbeeld in de vorm van een transitie van dierlijk naar plantaardig voedsel, op de vermindering van de aanschaf van nieuwe spullen en op het stimuleren van andere vormen van transport; minder vliegen. Of dat alles echter haalbaar is en binnen welke termijn volgt niet uit het rapport. Andere opties zijn het opschalen van nationale en Europese emissiereductieprojecten, waaronder de aanleg van windmolenparken en warmtenetten. PBL doet daarbij de suggestie bezwaar- en beroepsprocedures te bekorten zodat snelheid kan worden gemaakt met de uitrol van

⁵³¹ PBL maart 2024-rapport, p. 41.

⁵³² Idem, p. 41.

dit soort projecten, maar of dat politiek en bestuurlijk haalbaar is en op welke termijn volgt niet uit het rapport.

Ook Greenpeace heeft een rapport laten opstellen waarin wordt ingegaan op de vraag wat voor beleid nodig is om de emissiereductiedoelstellingen voor 2030 en 2037 aan te scherpen. De Staat zal achter randnr. 15.185 van deze conclusie nader ingaan op dit door Ecorys opgestelde rapport, maar merkt nu reeds op dat ook Ecorys signaleert dat het om “fundamentele beleidsomslagen gaat [...] ten opzichte van het huidige systeem [en dat dit] alle economische sectoren [raakt] die bijdragen aan de Nederlandse CO₂-uitstoot”.

Ecorys, Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid, december 2022, p. 8 en 9 (**prod. G. 79**).

2030 en 2040-reductiedoelstellingen

- 11.64 Samenvattend. Het PBL komt uitgaande van het voorgaande uiteindelijk tot de volgende conclusies:
- “Het vaststellen van nationale emissiereductiedoelen consistent met Klimaatakkoord van Parijs is niet alleen een technische vraag; ook politieke en normatieve keuzes spelen een belangrijke rol. Die vertaling van het Parijsakkoord naar emissiereductiedoelen voor individuele landen kan worden gedaan op basis van 1) het vaststellen van hoeveel broeikasgassen mondiaal nog kunnen worden uitgestoten om de temperatuurdoelen van het Parijsakkoord en 2) en het verdelen van deze emissieruimte over de verschillende landen. Deze verdelingsvraag impliceert politieke en normatieve keuzes. Keuzes die te maken hebben met de invulling van het mondiale klimaatdoel, wat beschouwd wordt als een mondiaal rechtvaardige verdeling en wat nationaal als haalbaar wordt geacht.”
 - “Het is niet eenvoudig en eenduidig vast te stellen wat rechtvaardige reductiedoelen zijn. Er zijn verschillende rechtvaardigheidsprincipes die een rol spelen bij het beoordelen van een rechtvaardige verdeling van emissiereductiedoelen en er is dan ook een brede range van emissiereductiedoelen die rechtvaardig kunnen zijn en consistent met de afspraken in het Parijsakkoord. Wat precies een rechtvaardige reductieverdeling is, is dus niet eenduidig vast te stellen, maar afhankelijk van normatieve keuzes.”
 - “[er is] een zeer uiteenlopend spectrum van emissiereductiedoelen mogelijk [...], die allen consistent zijn met de Overeenkomst van Parijs”;

- “er [is] dus niet één rechtvaardig reductiedoel voor Nederland. De rechtvaardigheidsprincipes [...] leiden bij kwantificering tot een breed spectrum aan reductiedoelen met bijbehorende onzekerheden”;
- “Voorlopige modeluitkomsten van na 2030 suggereren dat met een versneld reductiepad tot 90 procent emissiereductie in 2040 mogelijk zou kunnen zijn. Een dergelijk reductiepad benadert echter in vrijwel alle opzichten de technologische en geofysische grenzen in Nederland.”
- “De diepe reducties conform mondiale rechtvaardigheidsprincipes kunnen tegen de grenzen van nationale haalbaarheid aanlopen. Als de benodigde veranderingen tijdig in gang worden gezet, is in 2040 de emissiereductie technisch haalbaar conform een lineair pad tussen de huidige doelen van 2030 en 2050. [Voorwaarde is wel dat] Europa vergelijkbare stappen zet”;
- “Sommige allocatiemethoden leiden netto tot negatieve emissies in 2040 voor 1,5°C met beperkte overschrijding. Dit is vrijwel zeker niet haalbaar in Nederland zelf”.

PBL maart 2024-rapport, resp. p. 4, 49, 31, 31, 40, 49, 49.

- 11.65 Overigens is het doel van het PBL-rapport niet om voor 2040 een concreet voorstel te doen voor een reductiedoelstelling. Het doel van het PBL-rapport is te laten zien hoe diverse keuzes en inschattingen een rol spelen bij het geven van een definitief antwoord op de vraag wat een emissiereductiedoelstelling zou kunnen zijn voor 2030 en 2040. Het is vervolgens aan beleidsmakers om keuzes te maken met betrekking tot de Nederlandse reductiedoelen.⁵³³ In dat kader het volgende.
- 11.66 Eerder is aangegeven, onder verwijzing naar een PBL-rapport uit 2021, dat er grenzen zitten aan wat voor Nederland voor 2030 aan emissiereductie mogelijk is. Greenpeace lijkt zich dat ook te beseffen.⁵³⁴ Begrijpt de Staat het goed, dan is het standpunt van Greenpeace dat voor zover Nederland zijn door hen gestelde minimale ‘fair share’ voor 2030 niet meer kan leveren door een reductie van emissies van het grondgebied van Europees Nederland alleen, er teruggevallen zou moeten worden op klimaatfinanciering in het buitenland. Daarmee zou volgens Greenpeace het gat tussen de doelstelling van Nederland voor 2030 – zoals neergelegd in de Nederlandse Klimaatwet – en wat Greenpeace aanmerkt als het ‘fair share’-reductiedoel van Nederland voor 2030, kunnen worden gecompenseerd.⁵³⁵ Uitgaande van vordering IV gaat het dan om het verschil tussen 55% emissiereductie ten opzichte van 1990 en netto-nul emissies in 2030 of 95% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990.
- 11.67 Greenpeace maakt in de dagvaarding niet duidelijk wat het verstaat onder klimaatfinanciering en op basis van welke juridische grondslag de Staat jegens Greenpeace

⁵³³ Zie in deze zin: PBL maart 2024-rapport, p. 8.

⁵³⁴ Zie het gestelde achter randnr. 40.79 van de dagvaarding.

⁵³⁵ Zie in deze zin o.a. randnrs. 40.74, 40.79 en 40.83 van de dagvaarding.

gehouden zou zijn overeenkomstig de wens van Greenpeace te handelen. Daar voegt de Staat nog aan toe dat de inzet van de EU en Nederland is om de gestelde NDC te behalen zonder gebruik te maken van mechanismen ter compensatie. Dat is onder meer het geval omdat er nog veel discussie is over het precieze gebruik van deze mechanismen, er op dit moment nog onvoldoende waarborgen zijn dat deze mechanismen leiden tot additionele reducties ten opzichte van gestelde (onvoorwaardelijke) NDC's en ook (nog) niet zeker is of en hoe dubbeltellingen kunnen worden voorkomen.

- 11.68 Daarmee is niet gezegd dat de Staat niet zijn aandeel levert in klimaatfinanciering. In tegendeel. Zoals eerder opgemerkt hebben onafhankelijke partijen zoals ODI en WRI geconcludeerd dat Nederland als één van de weinige landen in de wereld voldoet aan de afspraken die in het kader van UNFCCC over klimaatfinanciering zijn gemaakt en zijn herbevestigd tijdens de COP in Parijs.⁵³⁶

De Nederlandse klimaatfinanciering ten behoeve van ontwikkelingslanden bedroeg in 2023 925 miljoen euro.⁵³⁷ Daarnaast is middels publieke middelen nog een aanzienlijk bedrag aan private klimaatfinanciering gerealiseerd.

- 11.69 Voor hier is dus van belang dat de Nederlandse klimaatfinanciering niet is ingegeven om de hierdoor in het buitenland ontstane emissiereducties toe te rekenen aan Nederland. Het is bedoeld om samen met andere landen bij te dragen aan het dichten van het wereldwijde 'emission gap'. Het betreft derhalve niet een financiering als bedoeld in art. 6 van de Overeenkomst van Parijs, maar logischerwijs levert klimaatfinanciering – en andere internationale inspanningen van Nederland – wel emissiereductie op. Nog los daarvan is het, zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, niet eenvoudig om te bepalen wat de omvang is van de emissiereductie die met deze door (onder meer) Nederland gefinancierde projecten wordt gerealiseerd.⁵³⁸ De Staat heeft hier recentelijk onderzoek naar laten doen. Uit het onderzoek volgt dat, met inachtneming van allerlei complexiteiten die in het rapport worden genoemd, wordt geraamd dat de negen onderzochte programma's – die in 2023 13% van de totale Nederlandse klimaatfinanciering en 14% van de totale Nederlandse financiering voor mitigatie beslaan – in het jaar 2030 een reductie van jaarlijks 7,85 Mton CO₂-eq opleveren en in het jaar 2040 een reductie van jaarlijks 10,13 Mton CO₂-eq. Dit betekent dat voor de gehele Nederlandse klimaatfinanciering, de aan Nederland toerekenbare megatonnen emissiereductie een aantal malen hoger ligt.⁵³⁹

⁵³⁶ Zie hierover nader hetgeen is opgemerkt achter randnr. 10.106 van deze conclusie.

⁵³⁷ Idem.

⁵³⁸ Dit is gelegen in een aantal factoren. Ten eerste is voor toerekening vereist dat het programma zelf op een bepaalde wijze de reductie van CO₂-equivalenten bijhoudt. Dit is niet altijd het geval. Daarnaast verschilt de meetmethodologie en de toerekening per programma, nog los van wat een programma zichzelf toerekent. Verder worden reductiecijfers gegeven van meerjarige impact van de som van projecten. Dat gebeurt ex ante en valt alleen met eigen aannames te vertalen naar een bepaalde jaarschijf, hetgeen nodig zou zijn indien deze reductie verdisconteerd zou moeten worden met een nationale uitstoot in een bepaald jaar. Tot slot varieert het Nederlandse donoraandeel en wordt dit in rapportages niet gespecificeerd.

⁵³⁹ Zie nader over dit onderzoek, randnr. 10.108 e.v. van deze conclusie.

Anders dan Greenpeace lijkt te veronderstellen is niet exact vast te stellen hoeveel megatonnen aan emissiereductie de Nederlandse klimaatfinanciering oplevert, hetgeen wel van belang is voor de beoordeling van de vordering IV. van Greenpeace die ziet op het reduceren van *Nederlandse* emissies. Het reduceren van klimaatfinanciering tot harde CO₂-reductiecijfers, nodig om te kunnen voldoen aan deze vordering, is niet mogelijk. Dat brengt reeds met zich dat de vordering niet toewijsbaar is.

- 11.70 Greenpeace lijkt er in de dagvaarding – en in het bijzonder ook waar het gaat om de vaststelling wat voor Nederland een eerlijke bijdrage aan de collectieve doelstelling van de Overeenkomst van Parijs zou zijn – bovendien aan voorbij te gaan dat Nederland naast een eigen mitigatiebijdrage ook een aanzienlijk bedrag aan klimaatfinanciering verstrekt, zowel direct gericht op mitigatie als indirect, bijvoorbeeld door diplomatieke inspanningen en financiering voor overdracht van technologie, capaciteitsopbouw en behoud van ‘carbon sinks’.
- 11.71 Al deze maatregelen maken onderdeel uit van de wijze waarop de Staat uitvoering geeft aan de Overeenkomst van Parijs en moeten betrokken worden bij de vraag of Nederland zijn aandeel levert, waarbij de Staat – nogmaals – opmerkt dat het begrip ‘fair share’ niet voorkomt in de Overeenkomst van Parijs en uit de Overeenkomst ook niet volgt dat er voor Nederland een verplichting bestaat om een reductiedoelstelling te stellen voor 2030, 2033 of 2040 zoals Greenpeace dat voorstaat. De Staat merkt in dat kader nog het volgende op.

Relevante jurisprudentie

- 11.72 Er is wereldwijd geen of weinig jurisprudentie over de vraag wanneer een emissiereductiedoelstelling van een land kan worden aangemerkt als zijnde het ‘fair share’ van dat land. Bij welk percentage aan emissiereductie is dat het geval en welke criteria moeten worden gehanteerd om dat te bepalen? Het is onduidelijk. En dat is ook niet verwonderlijk gezien, zoals volgt uit het PBL maart 2024-rapport, de keuzes en aannames die moeten worden gedaan om op basis van rechtvaardigheidsprincipes te bepalen wat een ‘fair share’ is en het ontbreken van afspraken hierover in het VN-Klimaatverdrag en in de Overeenkomst van Parijs. Er is wel jurisprudentie waarin ‘fair share’ een rol speelt, maar deze levert op dit punt weinig op, zoals hieronder zal worden toegelicht.

- *Staat/Urgenda*⁵⁴⁰

- 11.73 In de *Urgenda*-uitspraak destilleert de Hoge Raad een op de Staat rustende verplichting uit artikelen 2 en 8 EVRM om ‘het zijne’ (in de Engelse vertaling van de

⁵⁴⁰ Hoge Raad 20 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).

uitspraak aangeduid als 'fair share') te doen, nu een ernstig risico bestaat dat een gevaarlijke klimaatverandering plaatsvindt die het leven en het welzijn van velen in Nederland bedreigt.⁵⁴¹ Bij de invulling van de positieve verplichtingen die de Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM heeft, moet worden gelet op breed gedragen inzichten in de wetenschap en internationaal aanvaarde standaarden, waaronder het IPCC-rapporten.

- 11.74 In zijn rapport van 2007 heeft het IPCC scenario's opgenomen waarin de opwarming van de aarde naar redelijke verwachting beperkt zal blijven tot maximaal 2 °C. Om deze doelstelling te halen, moeten – zo volgt uit Box 13.7 uit het 2007-rapport – de Annex I-landen hun uitstoot in 2020 hebben gereduceerd met 25-40% ten opzichte van 1990, en in 2050 met 80-95%.⁵⁴² Anders dan in de hieronder genoemde en latere zaken, wordt er hier in het kader van de 'fair share' geen link gelegd met een nationaal koolstofbudget.
- 11.75 De Hoge Raad oordeelt dat er een grote mate van klimaatwetenschappelijke consensus bestaat over de dringende noodzaak van een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 van minimaal 25-40% door Annex I-landen. Met die consensus over deze doelstelling moet, aldus de Hoge Raad, bij de uitleg en toepassing van de artikelen 2 en 8 EVRM rekening worden gehouden. De dringende noodzaak van een reductie in 2020 van 25-40% geldt ook voor Nederland individueel, waarbij uiteindelijk is beslist dat de Staat een doelstelling van minimaal 25% reductie in 2020 moest realiseren. Dat is "de ondergrens van zijn 'fair share'", aldus de Hoge Raad.⁵⁴³
- 11.76 Voor hier is van belang dat in de Urgenda-uitspraak niet de hiervoor besproken of door Greenpeace in de dagvaarding voorgestane verdelingsmethoden worden gehanteerd om te komen tot de beantwoording van de vraag wat de 'fair share' van Nederland voor 2020 is. De beoordeling is primair gebaseerd op het IPCC-rapporten en dan met name Box 13.7 uit het 2007-rapport.

- *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* (EHRM)⁵⁴⁴

- 11.77 In deze zaak betogen eisers, een vereniging van oudere Zwitserse vrouwen en enkele natuurlijke personen van diezelfde categorie, dat het beleid van de Zwitserse overheid op het gebied van klimaatverandering niet adequaat is om hun mensenrechten te beschermen: het falen van de Zwitserse regering om bindende klimaatdoelstellingen vast te stellen en voldoende beleidsmaatregelen te nemen om

⁵⁴¹ Hoge Raad 20 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.6.1 – 5.8.

⁵⁴² IPCC, *Climate Change 2007 – Mitigation of Climate Change* (Working Group III Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Cambridge University Press 2007, p. 776.

⁵⁴³ Hoge Raad 20 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 6.5.

⁵⁴⁴ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*).

deze te bereiken leidt tot schending van mensenrechten, waaronder artikel 8 EVRM. Ter zake van de vaststelling van de 'fair share' van Zwitserland doen eisers een beroep op de Climate Action Tracker, een rapport van Climate Analytics en een artikel van Rajamani et al., waarnaar eisers in hun dagvaarding ook veelvuldig verwijzen.⁵⁴⁵

- 11.78 Het Hof neemt de uitgangspunten die eisers aanvoeren in het kader van de 'fair share'-discussie echter niet over en beslist voor Zwitserland geen minimumpercentage voor emissiereductie vast te stellen. Bij de beoordeling of Zwitserland, waar het betreft het nemen van emissiereductiemaatregelen overeenkomstig artikel 8 EVRM, binnen haar 'margin of appreciation' is gebleven, hanteert het EHRM in haar uitspraak een vijftal gezichtspunten (rov. 550):

When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to:

- a) adopt general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments;
- b) set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies;
- c) provide evidence showing whether they have duly complied, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see sub-paragraphs (a)-(b) above);
- d) keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence, and based on the best available evidence; and
- e) act in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures.

De Staat is van oordeel overeenkomstig deze criteria te handelen. Zie nader hierover randnrs. 15.135 e.v. van deze conclusie alsook de kamerbrief van 6 juni 2024.⁵⁴⁶

- 11.79 Aan de hand van het hierboven beschreven kader oordeelt het EHRM vervolgens (para. 573-574) dat Zwitserland zijn 'margin of appreciation' heeft overschreden. Het Zwitserse nationale kader voldoet niet, o.a. omdat een kwantificering van de benodigde emissiereductie - d.m.v. een koolstofbudgetbenadering of gelijkwaardig - ontbreekt. Ook het feit dat Zwitserland voor de periode tussen 2025 en 2030 geen

⁵⁴⁵ L. Rajamani et al., 'National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law', (21) *Climate Policy* 2021, afl. 8 (**prod. G. 71**)

⁵⁴⁶ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 6 juni 2024 (uitspraken Europees Hof voor de Rechten van de Mens in klimaatzaken) (*Kamerstukken II* 2023/24, 31 793, nr. 269).

regelgevend kader heeft voor het stapsgewijs terugdringen van broeikasemissies richting klimaatneutraliteit en dat een doelstelling voor de vermindering van broeikasgasemissies in het verleden niet is gehaald, weegt het EHRM mee. Hoewel het EHRM erkent dat een verdragsstaat bij het vaststellen van maatregelen en methodes die de details van het klimaatbeleid van een staat bepalen een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt, leidt het voorgaande tot de conclusie dat Zwitserland haar (positieve) verplichtingen uit hoofde van artikel 8 EVRM niet is nagekomen. Het EHRM stelt echter niet vast wat voor Zwitserland voor 2030 of daarna een passende reductiedoelstelling is op basis van zijn 'fair share'.

- *Klimaatzaak/België* (Hof van Beroep Brussel, België)⁵⁴⁷

- 11.80 In deze zaak behandelt het Hof van Beroep van Brussel een aantal vorderingen die een groep eisers heeft ingesteld tegen de federale overheid van België en drie gewesten. Ook hier gaat het om de vraag welke emissiereductiepercentages consistent zijn met 'het zijne' doen. Eisers vorderen dat België haar emissies in 2030 met 81% ten opzichte van 1990 reduceert. Eisers beroepen zich in dat kader op het artikel van Rajamani waar eisers in onderhavige zaak ook naar verwijzen⁵⁴⁸ en op een artikel van Rogelj waar specifiek wordt ingegaan op wat de 'fair share' van België zou zijn.⁵⁴⁹ Het Hof van Beroep gaat echter, mede vanwege het gebrek aan internationale politieke consensus, niet mee in de redenering van de eisers.
- 11.81 Subsidiar stellen eisers zich op het standpunt dat België de uitstoot met minstens 61% moet hebben teruggebracht in 2030 ten opzichte van 1990, op basis van de eerder genoemde allocatieregels 'grandfathering' en waarbij een waarschijnlijkheid van 2 op 3 voor het halen van de 1,5 graad doelstelling is gehanteerd voor het bepalen van het resterende mondiale koolstofbudget. Uit het onderzoek van Rogelj volgt dat 'grandfathering' het rechtvaardigheidsprincipe is met de minst vergaande emissiereductie voor België. Volgens eisers is 61% de minimale bijdrage die mag worden verwacht en hebben de autoriteiten geen discretionaire bevoegdheid om gegeven de verplichtingen uit het EVRM hiervan af te wijken.
- 11.82 Mede onder verwijzing naar verschillende opvattingen over waarschijnlijkheidspercentages voor het bepalen van het resterende mondiale koolstofbudget, waarbij het Hof stelt dat het IPCC en de Europese wetenschappelijke klimaatraad naast een waarschijnlijkheid van 2 op 3 voor het beperken van de mondiale opwarming tot 1,5

⁵⁴⁷ Hof van Beroep Brussel 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891. Vertaling raadpleegbaar via: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2023/20231130_2660_judgment.pdf.

⁵⁴⁸ L. Rajamani et al., 'National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law', (21) *Climate Policy* 2021, afl. 8 (**prod. G. 71**)

⁵⁴⁹ J. Rogelj, 'Belgium's national emission pathway in the context of the global remaining carbon budget, Belgium's national emission pathway in the context of the global remaining carbon budget', 27 maart 2023, te raadplegen via: <https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/104829>.

graad, ook uitgaan van een waarschijnlijkheid van 50 procent⁵⁵⁰, komt het Hof van Beroep vervolgens tot de onderstaande conclusie:

“Gelet op deze factoren kan het Hof niet concluderen dat alleen een scenario op -61% verenigbaar zou zijn met de positieve verplichtingen van artikel 2 EVRM, hetzij volgens de beste beschikbare klimaatwetenschap, hetzij op grond van het voorzorgsbeginsel [...], hetzij op grond van een internationale politieke consensus. [...] Gezien het bovenstaande is een dergelijke keuze echter een politieke beslissing waarbij met veel factoren rekening moet worden gehouden en die – althans voorlopig – buiten het toepassingsgebied valt van artikel 2 van het EVRM zoals geïnterpreteerd in het licht van het beginsel van de scheiding der machten.” (rov. 195, onderstreping adv.)

“Onder deze omstandigheden kan geen schending van artikel 2 EVRM worden afgeleid uit het feit dat geen van de verweerders zich tot op heden heeft ingespannen om een vermindering van de uitstoot met minimaal 81% of 61% tegen 2030 en, a fortiori, dat ze niet de gepaste maatregelen hebben genomen om deze doelstellingen te bereiken.” (rov. 196)

- 11.83 De hierboven opgenomen overweging van het Hof geldt overigens ook voor de positieve verplichtingen van de Belgische Staat en gewesten op grond van artikel 8 EVRM.⁵⁵¹
- 11.84 Het Hof van Beroep overweegt uiteindelijk dat België tegen 2030 de uitstoot van broeikasgassen moet verminderen met minstens 55% ten opzichte van 1990. Dat is minimaal vereist, zo overweegt het Hof van Beroep, om te voldoen aan de positieve verplichtingen inzake de bescherming van mensenrechten. Daarbij overweegt het Hof van Beroep dat dit percentage is gebaseerd op het Belgische regeerakkoord van 30 september 2020, het doel voor 2030 uit de Europese klimaatwet, de gunstige positie van België ten opzichte van andere EU-lidstaten om bij te dragen aan de realisering van deze EU-doelstelling en de eerdergenoemde studie van Rogelj waaruit volgt dat bij toepassing van het principe ‘grandfathering’ en uitgaande van een 1,5 °C-scenario met een waarschijnlijkheid van 50%, een reductiedoelstelling voor België voor 2030 van 55% afdoende is.⁵⁵²
- 11.85 Vlaanderen heeft inmiddels cassatieberoep aangetekend tegen de uitspraak.
- *Neubauer et al. v. Duitsland* (Constitutioneel Hof, Duitsland)⁵⁵³
- 11.86 In de zaak *Neubauer* stelde een groep Duitse jongeren dat de Duitse federale klimaatbeschermingswet (‘Bundesklimaschutzgesetz’ of ‘KSG’) in strijd is met de

⁵⁵⁰ Hof van Beroep Brussel 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, rov. 194. Vertaling raadpleegbaar via: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2023/20231130_2660_judgment.pdf.

⁵⁵¹ Idem. rov. 214.

⁵⁵² Idem, rov. 202 en 199.

⁵⁵³ Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324, 1 BvR 2656/18 (*Neubauer e.a. t. Duitsland*).

federale Grondwet omdat de doelstelling in deze wet om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 55% ten opzichte van 1990 te verminderen, onvoldoende zou zijn. Bij het Bundesverfassungsgericht, het federale Constitutioneel Hof, bestreden zij de grondwettelijkheid van de KSG. Om zijn 'fair share' bij te dragen zou Duitsland de uitstoot van broeikasgassen in 2030 moeten terugbrengen met 70% ten opzichte van 1990, aldus de eisers.

- 11.87 Ten aanzien van de 'fair share' overweegt het Constitutioneel Hof dat er in de IPCC-rapporten aanzienlijke onzekerheden zitten met betrekking tot het mondiale koolstofbudget. Deze zijn onder andere gelegen in de complexiteit en afhankelijkheden in het mondiale klimaatstelsel en onzekerheden over negatieve emissies.⁵⁵⁴ Bovendien heeft de berekening van het IPCC betrekking op het wereldwijde koolstofbudget en niet op het koolstofbudget van een land, en zijn er verschillende verdeelmethodes om te bepalen welk deel vervolgens aan een bepaald land kan worden toegewezen.⁵⁵⁵

"Since uncertainties persist with regard to how the correlation between CO₂ emissions and global warming should be precisely quantified, Art. 20a GG leaves the legislator with a margin of evaluation [...]. The size of the remaining emission budget required for compliance with the temperature limit cannot be currently determined with enough accuracy to enable the budget size stated by the Advisory Council to serve as an exact numerical benchmark for the review by the Federal Constitutional Court. However, the legislator is not entirely free when it comes to using this margin of evaluation." (para. 229)

- 11.88 Ondanks het feit dat de berekeningen onzekerheden bevatten, oordeelt het Constitutioneel Hof dat dit niet betekent dat de wetgever daarmee een ongelimiteerde discretionaire bevoegdheid heeft. Ook mag het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet worden gebruikt als reden om maatregelen uit te stellen wanneer er "ernstige of onomkeerbare" schade dreigt.⁵⁵⁶ Het in de KSG vastgestelde emissiereductiepercentage werd door het Hof niet geïnvaleideerd. Het Constitutioneel Hof beval de wetgever wel om tegen eind 2022 duidelijke bepalingen vast te leggen voor reductiedoelstellingen vanaf 2031. Wat die doelstellingen exact zouden moeten inhouden en welke reductiepercentages voor 2033 of 2040 zouden moeten gelden, wordt niet aangegeven. De Duitse overheid heeft op dat punt beleidsvrijheid, aldus het Hof.

- *A. Sud v. Italië* (Tribunale Ordinario di Roma, Italië)⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Idem, para. 222.

⁵⁵⁵ Idem, para. 225.

⁵⁵⁶ Idem, para. 229.

⁵⁵⁷ Tribunale Ordinario di Roma 26 februari 2024, n. 39415 (*A Sud e.a. t. Italië*), te raadplegen via: <https://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2024/03/Sentenza-causa-climatica-giudizio-universale-Tribunale-Ordinario-di-Roma-Seconda-sezione-civile-Causa-n.39415-2021.pdf>.

- 11.89 In *A. Sud v. Italië* stellen eisers dat de inspanningen van Italië om de klimaatverandering te beperken onvoldoende zijn. Italië voldoet niet aan zijn 'fair share' in de wereldwijde inspanningen om de temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs te realiseren. Op basis van een analyse van Climate Analytics betoogden eisers dat Italië in 2030 een emissiereductie van 92% (t.o.v. 1990) zou moeten behalen om haar 'fair share' bij te dragen.⁵⁵⁸ Zelfs indien de eerlijkeheids-beginselen uit de Overeenkomst van Parijs niet toegepast zouden worden zou, aldus eisers, Italië in 2030 alsnog een reductie van 63% ten opzichte van 1990 moeten bewerkstelligen. Het Italiaanse nationale energie- en Klimaatplan voorzag echter in een reductie van 36%.
- 11.90 Eisers verzochten de rechter om de Staat (buitencontractueel) aansprakelijk te houden op grond van artikel 2043 van het Italiaanse Burgerlijk Wetboek wegens het niet nemen van de noodzakelijke mitigerende maatregelen. Bovendien verzochten de eisers, bij gebrek aan enige kaderwetgeving voor maatregelen op het gebied van klimaatverandering in Italië, om de Staat te bevelen om alle noodzakelijke maatregelen te nemen – inclusief wetgevende maatregelen – om de nationale emissies van CO₂-eq tegen 2030 te verminderen tot 92% onder het niveau van 1990.
- 11.91 De rechtbank in Rome heeft bij uitspraak van 26 februari 2024 beslist niet bevoegd te zijn omdat het gevorderde gericht is tegen de politieke keuzes die de wetgevende macht heeft gemaakt met betrekking tot de wijze waarop Italië maatregelen neemt tegen klimaatverandering.⁵⁵⁹ Daarnaast overweegt de rechtbank dat gewone rechtbanken de Staat en zijn organen niet mogen bevelen om nieuwe wetgeving aan te nemen.⁵⁶⁰ De rechtbank laat zich niet uit over hetgeen eisers stellen omtrent de 'fair share' emissiereductiedoelstelling van Italië dan wel de daaraan ten grondslag liggende analyse van Climate Analytics.
- 11.92 Ook elders zijn vergelijkbare zaken aanhangig gemaakt:
- 11.93 *Polen*: In meerdere zaken voor verschillende regionale rechtbanken in Polen vordert ClientEarth namens een aantal natuurlijke personen dat Polen zijn 'fair share' bijdrage levert aan de realisering van de 1,5 °C-doelstelling van de Overeenkomst van Parijs.⁵⁶¹ Daarbij baseren eisers zich op een rapport van Climate Analytics. Polen moet, aldus eisers (i) nationale broeikasgasemissies tegen 2030 met 61% (t.o.v. 1990) verminderen, (ii) tegen 2043 een netto nultuitstoot bereiken en mag (iii) tussen

⁵⁵⁸ G. Ganti e.a., *Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, Climate Analytics maart 2021, p. 30, te raadplegen via: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210520_14016_na.pdf.

⁵⁵⁹ Tribunale Ordinario di Roma 26 februari 2024, n. 39415 (*A Sud e.a. t. Italië*), p.12, te raadplegen via: <https://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2024/03/Sentenza-causa-climatica-giudizio-universale-Tribunale-Ordinario-di-Roma-Seconda-sezione-civile-Causa-n.39415-2021.pdf>.

⁵⁶⁰ Idem.

⁵⁶¹ Het gaat in totaal om 5 zaken met eenzelfde eis die bij verschillende rechtbanken aanhangig zijn gemaakt door ClientEarth. Zie bijvoorbeeld: <https://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-poland-on-behalf-of-pn/>.

2020 en 2043 het aan Polen toe te rekenen koolstofbudget van 4,1 Gt CO₂eq. niet overschrijden. Er is nog geen uitspraak gedaan in deze zaak.

- 11.94 *Zweden*: Ook in *Aurora et al.* verzoeken eisers de rechtbank de Zweedse staat te gelasten zijn deel te doen in het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen om de opwarming van de aarde onder de 1,5°C te houden.⁵⁶² Van de Zweedse staat wordt geëist dat hij voldoende en adequate maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de emissies worden verminderd en dat broeikasgassen worden geabsorbeerd door natuurlijke koolstofputten om het risico van negatieve gevolgen van de klimaatverandering voor hen te beperken. Voor de berekening van de 'fair share' beroepen eisers zich eveneens op een rapport van Climate Analytics.⁵⁶³ Er is nog geen uitspraak gedaan in de zaak.
- 11.95 *EHRM*: Naast haar oordeel in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*, liep ook een zaak die zes Portugese jongeren in september 2020 aanspanden tegen 33 bij het EVRM aangesloten landen, waaronder Nederland. Eisers beriepen zich hier eveneens op het standpunt dat deze landen hun 'fair share' aan klimaatmitigatie moeten bijdragen in het kader van de doelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs, waarbij de Climate Action Tracker door eisers werd aangevoerd om invulling te geven aan de vraag of de gedaagde landen 'het zijne' doen. Het EHRM verwierp de zaak op 9 april 2024 op ontvankelijkheidsgronden.⁵⁶⁴

Tussenconclusie jurisprudentie

- 11.96 Uit bovenstaande volgt dat er geen uitspraken zijn – ook niet de voor deze procedure relevante uitspraak van het EHRM van 9 april 2024 *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* – waaruit volgt dat een land zijn 'fair share' zou moeten doen overeenkomstig de uitgangspunten die Greenpeace in de onderhavige procedure bepleit. Ook zijn uit de beschikbare uitspraken geen methoden of gezichtspunten te destilleren die zouden moeten worden gebruikt of gevolgd om vast te stellen wat de eerlijke bijdrage van een land is in de wereldwijde inspanningen om de mondiale opwarming te beperken tot 1,5°C of 2 °C. Uit de uitspraak van het Hof van Beroep van Brussel zou nog kunnen worden afgeleid dat als een rechtvaardigheidsprincipe zou moeten worden gebruikt, uit zou moeten worden gegaan van het minst belastende rechtvaardigheidsprincipe, maar ook in deze klimaatzaak is uiteindelijk niet beslist op basis van rechtvaardigheidsprincipes.
- 11.97 Uit de dagvaarding kan worden opgemaakt dat Greenpeace bekend is met tenminste een deel van de hierboven kort besproken uitspraken; uiteraard niet de hier

⁵⁶² De dagvaarding is te raadplegen via: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20221125_18245_application.pdf.

⁵⁶³ G. Ganti e.a., *Determining Sweden's Fair Share Contribution under the Paris Agreement*, Climate Analytics augustus 2022, te raadplegen via: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20221125_18245_na.pdf.

⁵⁶⁴ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120, nr. 39371/20 (*Duarte Agostinho e.a. t. Portugal en 32 anderen*).

uitermate relevante uitspraak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*. Die is van na het moment van het uitbrengen van de dagvaarding.

12 Wetenschappelijke onderbouwing stellingen en vorderingen Greenpeace

- 12.1 Greenpeace neemt het standpunt in dat de emissiereductiedoelstellingen van Nederland, neergelegd in de Nederlandse Klimaatwet, onvoldoende zijn om als 'fair share' te kunnen worden aangemerkt. Greenpeace neemt deze stelling in onder verwijzing naar een aantal publicaties, waaronder een artikel van Rajamani et al. (randnrs. 26.41 e.v.), een rapport van New Climate Institute (randnrs. 26.48 e.v.) en de Climate Action Tracker van onder meer Climate Analytics (randnrs. 26.24 e.v.). Greenpeace stelt daarbij dat het New Climate Institute en Climate Analytics te gelden hebben als de twee van de "meest gezaghebbende onafhankelijke klimaatorganisaties ter wereld".⁵⁶⁵ Daarmee lijkt Greenpeace te betogen dat de rapporten en studies van deze organisaties, dezelfde wetenschappelijke autoriteit hebben als de rapporten van het IPCC, althans zeer gezaghebbend zijn en de wetenschappelijke consensus op het gebied van klimaatverandering vertegenwoordigen. De Staat betwist dat.
- 12.2 In onderstaande zal eerst worden ingegaan op de werkwijze van het IPCC. Vervolgens gaat de Staat in op de methodiek achter de door Greenpeace aangehaalde 'equity assessments' van onder meer het New Climate Institute, Climate Analytics en Rajamani et al. Tot slot zal de Staat ingaan op de jurisprudentie, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen het gewicht dat de rapporten van het IPCC toekomt in vergelijking met de 'equity assessments' van New Climate Institute, Climate Analytics, Rajamani et al. en anderen.

Doel en werkwijze IPCC

- 12.3 De rol van het IPCC en de door het IPCC gehanteerde procedures zijn kort beschreven in de '*Principles Governing IPCC Work*'.⁵⁶⁶ De rol van het IPCC wordt daarin als volgt omschreven:

"The role of the IPCC is to assess on a comprehensive, objective, open and transparent basis the scientific, technical and socio-economic information relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and options for adaptation and mitigation. IPCC reports should be neutral with respect to policy, although they may need to deal objectively with scientific, technical and socio-economic factors relevant to the application of particular policies."

⁵⁶⁵ Dagvaarding, randnr. 7.15.

⁵⁶⁶ Te raadplegen via: <https://archive.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles.pdf>.

- 12.4 Het is dus de taak van het IPCC om de stand van het wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering op een alomvattende en objectieve manier weer te geven en zo een basis te bieden voor wetenschappelijk gefundeerde beslissingen. Daartoe verzamelt het IPCC de resultaten van de wetenschappelijke, technische en socio-economische literatuur die wereldwijd wordt gepubliceerd. Elke (ongeveer) vijf jaar rapporteert het IPCC over de stand van de klimaatwetenschap en klimaatontwikkelingen.
- 12.5 Het IPCC hanteert zeer hoge standaarden ter zake van de eigen werkwijze. De auteurs moeten overeenstemming bereiken over hun beoordeling van de stand van het wetenschappelijk onderzoek, hun betrouwbaarheidsniveau aangeven en tegenstrijdige standpunten, hiaten in de kennis en onzekerheden duidelijk presenteren.⁵⁶⁷ De resultaten worden vervolgens nogmaals beoordeeld door onafhankelijke deskundigen voordat de samenvatting voor beleidsmakers wordt aangenomen door de aangesloten regeringen in een plenaire vergadering. De samenvatting mag alleen informatie weergeven die ook in het hoofdrapport staat. De groep beoordelende auteurs, geselecteerd op basis van wetenschappelijke expertise, beslist of de door de regeringen voorgestelde herformuleringen correct zijn.⁵⁶⁸
- 12.6 De rapporten van het IPCC zijn geschreven voor overheden om (bij voorkeur in internationaal verband) keuzes te maken teneinde te komen tot een verantwoord klimaatbeleid. Die keuzes worden niet voorgeschreven door het IPCC. Ook bepaalt het IPCC niet welk emissiereductiebeleid of -maatregelen moeten worden gevoerd om een bepaalde temperatuurdoelstelling binnen bereik te houden of welk reductiepad of reductiescenario zou moeten worden gevolgd om deze doelstelling te kunnen realiseren. Ook richten de analyses van het IPCC zich niet op individuele landen, maar op alle (groepen van) landen gezamenlijk.
- 12.7 Voor het klimaatbeleid van de Staat zijn de IPCC-rapporten van groot belang. Dat is het geval omdat het IPCC een door de Verenigde Naties opgerichte wetenschappelijke en intergouvernementele organisatie op het gebied van de klimaatwetenschap is die bijzonder hoge wetenschappelijke standaarden hanteert ter zake van de totstandkoming van haar rapporten, met uitgebreide *peer-review*.

Wetenschappelijke onderbouwing jurisprudentie

- 12.8 Ook uit de jurisprudentie volgt dat er een duidelijk onderscheid te maken is tussen het gewicht dat door rechters aan IPCC-rapporten wordt toegekend en rapporten van

⁵⁶⁷ Voor meer details zie: IPCC, *Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties* (Submitted by the Co-Chairs of Working Group I, II and III), Busan: 11-14 oktober 2010; zie ook IPCC, *Special Report: Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers*, Cambridge University Press 2018, p. 4.

⁵⁶⁸ Zie IPCC, *Procedures for the Preparation, Review, Acceptance, Adoption, Approval and Publication* (Appendix A to the Principles Governing IPCC Work), te raadplegen via: <https://archive.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles-appendix-a-final.pdf>.

anderen en klimaattools zoals de Climate Action Tracker.

- 12.9 In de *Urgenda*-procedure is – zowel in eerste aanleg, hoger beroep als cassatie – uitgegaan van de IPCC-rapporten ter invulling van het wetenschappelijk kader omtrent klimaatverandering. Zo overwoog de rechtbank:

“In de rapporten van het IPCC is de kennis van honderden wetenschappers gebundeld. De rapporten representeren in zeer belangrijke mate de stand van de klimaatwetenschap. Het IPCC is tegelijkertijd een intergouvernementele organisatie. In de COP-besluiten die de partijen bij het VN Klimaatverdrag tijdens hun klimaatconferenties nemen, worden de bevindingen van het IPCC tot uitgangspunt genomen. Ook de Europese en Nederlandse besluitvorming over het te voeren klimaatbeleid berust in klimaattechnische zin op de bevindingen van het IPCC. De rechtbank beschouwt daarom – met partijen – deze bevindingen als een gegeven.”⁵⁶⁹

- 12.10 In de *Klimaseniorinnen*-zaak baseerden de eisers (een deel van) hun vorderingen op de hiervoor genoemde Climate Action Tracker (CAT) en één of meerdere publicaties van Climate Analytics en Rajamani e.a. In de uitspraak hanteert het EHRM echter ten aanzien van de vaststelling van de feiten alleen de rapporten van het IPCC.⁵⁷⁰ Ook de inhoudelijke beoordeling van het EHRM (para. 410 e.v.) bevat alleen referenties naar het IPCC en geen enkele referentie naar CAT, Climate Analytics of Rajamani e.a. Het EHRM kent in deze uitspraak ook expliciet bijzonder gewicht toe aan het onderzoek van het IPCC:

“The Court also relies on studies and reports by relevant international bodies as regards the environmental impacts on individuals (see *Tătar*, cited above, § 95). As regards climate change, the Court points to the particular importance of the reports prepared by the IPCC, as the intergovernmental body of independent experts set up to review and assess the science related to climate change, which are based on comprehensive and rigorous methodology, including in relation to the choice of literature, the process of review and approval of its reports as well as the mechanisms for the investigation and, if necessary, correction of possible errors in the published reports. These reports provide scientific guidance on climate change regionally and globally, its impact and future risks, and options for adaptation and mitigation.” (para. 429, onderstreping adv.)

- 12.11 Ook het Brusselse Hof van Beroep baseert zich in de uitspraak in de *Klimaatzaak* ter zake van de stand van de wetenschappelijke kennis primair op het IPCC.⁵⁷¹ In die procedure onderbouwden eisers hun vorderingen met meerdere ‘equity assessments’ waaruit volgde dat België haar uitstoot in 2030 met 81%, subsidiair 61%, zou moeten reduceren ten opzichte van 1990 om een eerlijke bijdrage te leveren aan de

⁵⁶⁹ Rb. Den Haag, 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), rov. 4.12

⁵⁷⁰ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), paras. 103-120.

⁵⁷¹ *Klimaatzaak*, p. 7 – 39.

doelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs. Het Hof van beroep heeft dat echter niet overgenomen. Het Hof van Beroep verwijst naar de verhoging door de EU van haar emissiereductiedoelstelling van 40% naar 55% in 2030 (t.o.v. 1990). Deze was, aldus het Hof van Beroep, goeddeels ingegeven door het inzicht vanuit het IPCC dat de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ongeveer 45% gedaald moet zijn ten opzichte van 2010 voor een beperking van opwarming van de aarde van 1,5°C in 2100.⁵⁷² Uit de uitspraak valt af te leiden dat de Belgische rechter veel gewicht toekent aan de rapporten van het IPCC, en niet of nauwelijks aan de 'equity assessments' waarop eisers zich beriepen.

- 12.12 Hoewel het Bundesverfassungsgericht (Constitutioneel hof) in *Neubauer* geen specifieke reductieverplichting oplegt aan de Duitse staat, gaat het wel in op de wetenschappelijke onderbouwing van het carbon budget van Duitsland. Daartoe verwijst het Hof in de uitspraak doorgaans naar de rapporten van het IPCC, die in kaart brengen wat er (op mondiaal niveau) nodig is om de temperatuurstijging tot verschillende niveaus te beperken.⁵⁷³

"The factual background of anthropogenic climate change, its consequences and the associated risks are described in the assessment reports and special reports published by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) These reports are considered to be reliable summaries of the current state of knowledge on climate change." (Onderstr. adv.)

Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021,
ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618, 1 BvR 2656/18, rov. 16.

- 12.13 Voor de onderhavige procedure is nog van belang dat voor zover het Bundesverfassungsgericht toekomt aan de vraag wat voor Duitsland een 'fair share' zou zijn, het Hof stelt dat er ten aanzien van de door het IPCC berekende koolstofbudgetten aanzienlijke wetenschappelijke onzekerheden bestaan, vanwege de complexiteit van en de afhankelijkheden in het mondiale klimaatstelsel en de mogelijkheid van negatieve emissies.⁵⁷⁴ Bovendien berekent het IPCC, aldus het Hof, de koolstofbudgetten op mondiale basis. Bij het verdelen van dit mondiale koolstofbudget is er – naast de aanzienlijke wetenschappelijke onzekerheden – sprake van normatieve aannames of keuzes als gevolg van de verschillende distributiemethodes die er bestaan, zoals de per capita verdeling of een verdeling op basis van historische emissies.⁵⁷⁵ Tot dusver is het echter, zo merkt ook het Bundesverfassungsgericht op, de internationale gemeenschap nog niet gelukt een bepaalde distributiemethode overeen te komen, terwijl de (natuurwetenschappelijke) methodiek van het IPCC op wereldwijde consensus kan rekenen.

⁵⁷² Zie nader randnr. 10.80 e.v. van deze conclusie.

⁵⁷³ Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324, 1 BvR 2656/18 (*Neubauer e.a. t. Duitsland*), paras. 15 – 20.

⁵⁷⁴ Idem, para. 222.

⁵⁷⁵ Idem, para. 225.

- 12.14 Ook het International Tribunal on the Law of the Sea (ITLOS) komt in de 'Advisory opinion' van 21 mei 2024 – inzake kleine eilandstaten en klimaatverandering en internationaal recht – tot een vergelijkbare waardering van de rapporten van het IPCC het volgende:

"With regard to climate change and ocean acidification, the best available science is found in the works of the IPCC which reflect the scientific consensus."⁵⁷⁶

- 12.15 De rapporten van het IPCC representeren derhalve de consensus over de belangrijkste wetenschappelijke inzichten van de klimaatwetenschap. Naar het oordeel van de Staat, maar het volgt ook uit de (internationale) jurisprudentie, komt aan deze rapporten een bijzonder groot gewicht toe en zouden deze uitgangspunt moeten zijn voor de beoordeling van klimaatgerelateerde vorderingen zoals die aan de orde zijn in de onderhavige procedure.
- 12.16 Los van het voorgaande merkt de Staat op, dat de Staat zijn bijdrage levert aan de realisering van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs – door het nemen van mitigatiemaatregelen, en het bijdragen aan klimaatfinanciering en klimaatdiplomatie – en dat indien zou moeten worden aangenomen dat het Nederlands klimaatbeleid anders zou moeten worden vormgegeven dan nu volgt uit onder meer de Nederlandse Klimaatwet, het aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers is om bijvoorbeeld ter zake van de verschillende allocatiemethoden en/of rechtvaardigheidsprincipes die in de literatuur worden onderscheiden, keuzes te maken en de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Dat is niet aan Greenpeace of aan uw rechtbank, zeker nu de Nederlandse Klimaatwet en de daarin neergelegde doelstellingen het resultaat zijn van een politiek-bestuurlijk afweging.
- 12.17 De Staat ontkent niet dat de onderzoeken die Greenpeace hanteert ter onderbouwing van hun vorderingen nuttig zijn en informatief kunnen zijn voor het nationaal en mondiaal klimaatbeleid. De Staat wijst er echter op dat deze 'assessments' bepaalde normatieve uitgangspunten hanteren terwijl ze zich veelal als neutraal presenteren. Ook de methodologie die meerdere 'equity assessments' samenvoegt, sluit hele categorieën van ethische standpunten uit, terwijl tegelijkertijd wordt betoogd dat spreiding van resultaten over al deze categorieën weergegeven wordt. Zo vermengen dergelijke methodologieën, zoals die van het CAT, moeilijk verenigbare indicatoren en ethische principes die eraan ten grondslag liggen. Dergelijk onderzoek komt naar het oordeel van de Staat dan ook niet hetzelfde wetenschappelijk gewicht toe als de IPCC rapporten. Bovendien is er – noch in de wetenschap, noch in de jurisprudentie – enige overeenstemming over de juridische criteria voor de beoordeling van wat een

⁵⁷⁶ ITLOS, *Advisory opinion*, 21 mei 2024, rov. 208, te raadplegen via: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_or_ig.pdf.

'fair share' zou zijn; een begrip dat sowieso niet in de Overeenkomst van Parijs voorkomt. De Staat gaat in het volgende nader in op de totstandkoming van 'equity assessments'.

'Equity assessments' en 'fair shares'

- 12.18 Ook Greenpeace verwijst in de dagvaarding naar de rapporten van het IPCC. De vorderingen ten aanzien van de 'fair share' van klimaatmitigatie worden door Greenpeace echter primair onderbouwd met onderzoek van New Climate Institute, Climate Analytics en Rajamani et al., de zogeheten 'equity assessments'. De Staat merkt daarover het volgende op.
- 12.19 Zoals reeds in het voorgaande aan de orde is gekomen, bevat de Overeenkomst van Parijs geen specifieke richtlijnen ter zake van de interpretatie van het beginsel van 'equity' of 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities', noch komt het begrip 'fair share' er in voor. De zogeheten 'equity assessments', zoals de methode van de Climate Action Tracker waar Greenpeace achter randnr. 26.11 van de dagvaarding naar verwijst, onderzoeken manieren om het beginsel van 'equity' te operationaliseren. Zo komen dergelijke onderzoeken tot een niveau van mitigatie dat een specifieke staat zou moeten bewerkstelligen – een 'fair share' – om te voldoen aan een bepaalde maximale temperatuurdoelstelling en een bepaalde interpretatie van de rechtvaardigheidsbeginselen. Daarbij worden overigens andere hier relevante activiteiten zoals klimaatdiplomatie en -financiering niet meegenomen.
- 12.20 Over het algemeen beginnen dergelijke studies met het specificeren van een wereldwijd emissieniveau dat in een bepaald jaar bereikt moet worden en dat overeenkomt met een specifieke temperatuurstijging. Daarbij wordt vervolgens een corresponderend mondiaal koolstofbudget berekend, waarbij keuzes worden gemaakt over onder meer de waarschijnlijkheid van het bereiken van het mondiale temperatuurdoel – is dat 50% of 67% kans of een ander kanspercentage? – en bijvoorbeeld over de vraag in hoeverre rekening wordt gehouden met de mogelijkheden voor toekomstige negatieve emissies. Deze en andere informatie wordt gebruikt om een mondiaal koolstofbudget vast te kunnen stellen. Vervolgens worden mitigatie-inspanningen toegeschreven aan individuele landen, om ervoor te zorgen dat de cumulatieve hoeveelheid emissiereductie consistent is met de langetermijndoelstelling die aan het begin is gedefinieerd. Bij de toewijzing van mitigatie-inspanningen kiezen de meeste studies voor een bepaalde interpretatie van het billijkheidsbeginsel – namelijk verantwoordelijkheid, vermogen, gelijkheid of een combinatie hiervan. Ook zijn er 'meta equity assessments', zoals de CAT, die de resultaten van tientallen 'equity assessments' aggregeren en op die manier tot een bepaalde bandbreedte van een 'fair share' voor een land of groep van landen komen.

- 12.21 Tijdens de internationale klimaatonderhandelingen die de afgelopen decennia plaats hebben gevonden is de precieze verdeling van de klimaatinspanning over landen telkens een zeer omstreden onderwerp geweest. Dat er nooit overeenstemming is bereikt over de precieze interpretatie van rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden, laat staan een verdeling van de inspanning per land, hangt hiermee samen.
- 12.22 Waar Greenpeace in de dagvaarding ten onrechte aan voorbij gaat is dat er zowel ethische als normatieve keuzes ten grondslag liggen aan de kwantificatiemethodes die worden gehanteerd in de literatuur om te bepalen wat een 'fair share' bijdrage van een land zou zijn onder de Overeenkomst van Parijs. Die distributiemethodes – hoewel zij een belangrijke bijdrage leveren aan het (internationale) debat inzake klimaatverandering – komen niet het wetenschappelijke gewicht toe dat de rapporten van het IPCC wel toekomt. Zie in deze zin ook onderstaande observatie in de wetenschappelijke literatuur.

The idea that an equity assessment of countries' efforts can be value-neutral is invariably premised on the assertion that the assessment is based on an impartially assembled and suitably diverse set of equity approaches. It presumes that a comprehensive ensemble of approaches, or an appropriately representative sample of approaches, is unbiased, and that further quantitative analysis is also unbiased, yielding results that can serve as impartial inputs to a political process^{3,4}. We argue that such analyses of 'all relevant equity perspectives' place a value-neutral gloss over deeply contested and irreducibly normative perspectives. This is exacerbated in cases where the quantitative analysis distils and aggregates the various equity approaches into a single indicator, such as an overall score of 'fairness'.

K. Dooley et al., 2021, 'Ethical choices behind quantifications of fair contributions under the Paris Agreement', *Nature Climate Change*, vol. 11, no. 4, p. 300 (onderstr. adv.) (**prod. St. 40**)

- 12.23 De voorgenoemde 'meta equity assessments' zijn bedoeld om een groot aantal, vaak tegenstrijdige benaderingen van 'equity assessments' samen te voegen zonder daarbij ethische of politieke consensus te vergaren. In dat geval is het probleem dat voorbij wordt gegaan aan ethische posities bij de berekening, bijvoorbeeld omdat zij "statistical outliers" zijn bij een normale verdeling. Ook worden volledige categorieën van benaderingen uitgesloten.⁵⁷⁷ Dit zijn ethische dan wel normatieve keuzes, terwijl – ten onrechte – wordt gesteld of in ieder geval uitgedragen dat de uitkomst een neutrale spreiding zou zijn van de verschillende benaderingen. Ook bij de Climate Action Tracker is dit het geval:

⁵⁷⁷ Zo sluiten veel 'meta equity assessments' de verdeelmethode van *grandfathering* uit, terwijl deze methode in de Belgische *Klimaatzaak* wel werd geaccepteerd door de rechter.

The Climate Action Tracker^{39,40} is a prominent example of such work, generating a 'fair share' range of emissions allowances for each country that is widely used by media, academia, civil society and governments to assess countries' mitigation ambition. This range is constructed from estimates in the literature as a way to avoid the ethically fraught process of "deciding on an approach to determine what is fair"³⁹. For each country, a large number of studies are untransparently excluded from further analysis on grounds of being statistical outliers³⁹. This approach excludes whole categories of ethical positions, while nonetheless claiming to represent the "spread of results across all these categories in the underlying studies"³⁹.

On the basis of its methodology, the Climate Action Tracker grades countries on a range from highly insufficient to role model, but in doing so mixes the incompatible indicators and ethical principles that underlie them.

K. Dooley et al., 2021, 'Ethical choices behind quantifications of fair contributions under the Paris Agreement', Nature Climate Change, vol. 11, no. 4, p. 303 (**prod. St. 40**)

- 12.24 Daarbij merkt de Staat nog op dat de Climate Action Tracker niet peer-reviewed lijkt te zijn. Ook dat draagt bij aan de conclusie dat aan dergelijke 'equity assessments' niet hetzelfde gewicht kan worden toegekend als aan de rapporten van het IPCC. Kortom, in tegenstelling tot de voorstelling door Greenpeace, zijn de 'equity assessments' die ten grondslag liggen aan de kwantificatie van de 'fair share' door Greenpeace geenszins neutraal zijn noch van dezelfde wetenschappelijke kwaliteit als de rapporten van het IPCC.

Deel 3 Aansprakelijkheid van de Staat

13 Vorderingen

- 13.1 Greenpeace vordert – kort samengevat – het volgende, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

Adaptatie

I. een verklaring voor recht dat de Staat in strijd heeft gehandeld en handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVPR, en daarmee ook onrechtmatig heeft gehandeld en handelt door

- a. geen of onvoldoende tijdige en passende adaptatiemaatregelen te nemen om inwoners van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering te beschermen;
- b. Bonaire zonder legitiem doel of objectieve rechtvaardiging uit te zonderen van (vrijwel) alle wet- en regelgeving alsmede feitelijke maatregelen in het kader van klimaatadaptatie;
- c. de inwoners van Bonaire niet (althans onvoldoende) te informeren over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering en hen niet voldoende te betrekken bij het maken van beleid en het uitvoeren van feitelijke maatregelen in het kader van klimaatadaptatie.

II. de Staat te veroordelen tijdig alle noodzakelijke maatregelen te treffen door:

- a. al het adaptatiebeleid op Bonaire te baseren op en toetsen aan internationale mensenrechtenverdragen;
- b. het zo snel mogelijk vaststellen van een adequaat adaptatieplan voor Bonaire, dat kenbaar en gemotiveerd getoetst is aan artikel 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVPR;
- c. te verzekeren dat de daarin vastgelegde maatregelen tijdig zullen worden uitgevoerd;
- d. het initiëren van informatieverspreiding onder inwoners van Bonaire ter zake van (de gevolgen van) klimaatverandering;
- e. het initiëren en financieren van wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire.

Mitigatie

III. een verklaring voor recht dat de Staat in strijd heeft gehandeld en handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2, 8 en 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM en daarmee ook onrechtmatig handelt door een klimaatbeleid te

voeren dat niet voldoet aan de ondergrens van de eerlijke bijdrage van de Staat aan de maatregelen die wereldwijd genomen moeten worden om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 1,5 °C (t.o.v. pre-industriële niveaus);

Primair

IV. de Staat te veroordelen alle maatregelen te treffen om te zorgen dat het gezamenlijke volume aan jaarlijkse Nederlandse emissies van alle broeikasgassen (nationale emissies verminderd met de door klimaatfinanciering in het buitenland gerealiseerde emissiereductie 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 om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume aan jaarlijkse nationale emissies (vanaf Nederlandse grondgebied)

primair: uiterlijk in 2040 met 100% ten opzichte van de uitstoot in 1990 is gereduceerd en gereduceerd blijft;

subsidiar: uiterlijk in 2040 met 95% ten opzichte van 1990 is gereduceerd.

VI. De Staat te veroordelen onderzoek te doen naar de vraag welk klimaatbeleid de Staat minimaal dient te voeren om in lijn te zijn met de eerlijkebeginselen van het VN-klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs, uitgaande van een maximale opwarming van 1.5°C.

VII. De Staat te veroordelen onderzoek te doen naar de snelheid waarmee het gezamenlijke volume van de nationale emissie van broeikasgassen tot netto-nul kan worden gereduceerd, rekening houdend met de eerlijkebeginselen en uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs.

Althans subsidiar

VIII. de Staat te veroordelen tot nakoming van het in de Klimaatwet vastgestelde klimaatbeleid dat Nederlandse emissies in 2030 met 55% zijn gereduceerd, ten opzichte van 1990, en dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd.

14 Juridisch kader

Inleiding

- 14.1 De vorderingen van Greenpeace zijn enerzijds gebaseerd op de stelling dat door de Staat jegens Greenpeace in strijd is en wordt gehandeld met de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVBPR. Anderzijds wordt de stelling ingenomen dat in strijd wordt gehandeld met artikel 6:162 BW.⁵⁷⁸ Daarbij wordt een beroep gedaan op de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm en wordt betoogd dat omdat de Staat niet zou voldoen aan de verplichtingen die voor de Staat jegens Greenpeace voortvloeien uit de genoemde bepalingen van het EVRM en het IVBPR, er in strijd zou worden gehandeld met deze ongeschreven zorgvuldigheidsnorm.
- 14.2 In het navolgende schetst de Staat kort ter zake van de genoemde bepalingen van het EVRM en het IVBPR het geldende toetsingskader. In hoofdstuk 15 van deze conclusie zal dit toetsingskader worden uitgewerkt en zal aan de hand van de stellingen van Greenpeace gemotiveerd worden aangegeven dat en waarom de Staat van oordeel is niet jegens Greenpeace in strijd te hebben gehandeld en te handelen met de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVBPR. De Staat merkt daarbij overigens op dat het aan Greenpeace is om aan te tonen dat in strijd is en/of wordt gehandeld met bedoelde bepalingen uit deze verdragen. De bewijslast rust op Greenpeace. In dat kader merkt de Staat het volgende op.
- 14.3 Greenpeace betoogt dat de Staat jegens haar onrechtmatig heeft gehandeld en handelt door niet te voldoen aan de voor de Staat uit de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVBPR voortvloeiende verplichtingen. Om aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW te kunnen aannemen dient te worden voldaan aan een aantal cumulatieve vereisten. Zo zal Greenpeace moeten aantonen dat het handelen of nalaten van de Staat kan worden gekwalificeerd als onrechtmatig jegens Greenpeace althans haar belanghebbenden, hetgeen inhoudt dat een inbreuk moet zijn gemaakt door de Staat op een (subjectief) recht of dat het handelen of nalaten van de Staat in strijd is met een wettelijke plicht dan wel met de maatschappelijke zorgvuldigheid. Voorts geldt de eis dat Greenpeace aannemelijk moeten maken dat de gestelde onrechtmatige gedraging de Staat moet kunnen worden toegerekend, waarbij de Staat opmerkt dat het hier een schuldaansprakelijkheid betreft en geen risicoaansprakelijkheid. De vorderingen van Greenpeace zijn derhalve alleen toewijsbaar als de Staat een verwijt kan worden gemaakt. Daarnaast zal Greenpeace moeten bewijzen dat ten gevolge van de onrechtmatige gedraging van de Staat schade is of wordt geleden. Naar het oordeel van de Staat voldoet Greenpeace niet aan deze vereisten.

⁵⁷⁸ Zie randnr. 31.5 van de dagvaarding en vordering III.

Toetsingskader EVRM en IVBPR

Artikelen 2 en 8 EVRM

Inleiding

- 14.4 Zoals eerder opgemerkt heeft het EHRM op 9 april 2024 een voor deze procedure relevante uitspraak gedaan met betrekking tot verplichtingen onder het EVRM in het kader van klimaatverandering: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*.⁵⁷⁹ De uitspraak biedt een algemeen kader voor de toetsing van de vraag of een verdragsstaat bij het EVRM ter zake van klimaatmaatregelen voldoet aan zijn positieve verplichtingen onder het EVRM. Het EHRM zoekt bij het formuleren van deze verplichtingen aansluiting bij de vele uitspraken die het EHRM heeft gedaan over de positieve verplichtingen van verdragstaten in geval van - kort gezegd - milieuhinder, maar heeft de invulling van deze verplichtingen aangepast aan de bijzondere aard en specifieke context van klimaatverandering.
- 14.5 Omdat de zaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* primair is gericht op de vraag of Zwitserland afdoende mitigatiemaatregelen neemt, wordt in de uitspraak nauwelijks ingegaan op het nemen van adaptatiemaatregelen en op de vraag wat gegeven het EVRM op dat punt van een staat mag worden verwacht.⁵⁸⁰ Toch is de uitspraak ook op dat punt relevant. Zo overweegt het EHRM in rov. 552 van de uitspraak:

“[...] effective protection of the rights of individuals from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life requires that the above-noted mitigation measures be supplemented by adaptation measures aimed at alleviating the most severe or imminent consequences of climate change, taking into account any relevant particular needs for protection. Such adaptation measures must be put in place and effectively applied in accordance with the best available evidence (see paragraphs 115 and 119 above) and consistent with the general structure of the State’s positive obligations in this context (see paragraph 538 (a) above).”

Als gezegd, de nadruk in de uitspraak ligt op het nemen van mitigatiemaatregelen en ter zake daarvan is een beoordelingskader opgenomen in de uitspraak. Met betrekking tot het nemen van adaptatiemaatregelen en de beoordeling van de vraag wat op dat punt van een verdragsstaat mag worden verlangd is de uitspraak weinig gedetailleerd, althans volgt uit de uitspraak dat aansluiting wordt gezocht bij het beoordelingskader dat het EHRM heeft ontwikkeld in de vele uitspraken die op het

⁵⁷⁹ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*).

⁵⁸⁰ Idem, rov. 555.

gebied van, kort gezegd, milieuhinder zijn geweest.⁵⁸¹ Dat beoordelingskader moet derhalve worden betrokken bij de vraag of de Staat ter zake van adaptatie jegens Greenpeace heeft voldaan en voldoet aan zijn positieve verplichtingen. Onderstaand zal op dit kader worden ingegaan.

Adaptatie

- 14.6 Uit de artikelen 2 en 8 EVRM vloeien voor een verdragsstaat met betrekking tot milieugerelateerde onderwerpen, zoals geluidoverlast, geur- en stofhinder, blootstelling aan gevaarlijke stoffen en modderstromen ten gevolge van heftige regenval, een aantal positieve verplichtingen voort. Het gaat om procedurele verplichtingen, zoals onderzoeks- en informatieverplichtingen, en materiële verplichtingen om maatregelen te nemen om te voorkomen dat een inbreuk op deze grondrechten plaatsvindt dan wel om de negatieve effecten ervan zoveel als mogelijk te beperken. Daarbij is van belang dat uit de EHRM-jurisprudentie volgt dat niet ieder risico dat zich voordoet met zich brengt dat van een verdragsstaat verwacht mag worden dat preventieve of schadebeperkende maatregelen worden genomen.
- 14.7 Zo volgt uit de milieurechtspraak van het EHRM dat staten onder artikel 2 EVRM een positieve verplichting hebben om het recht op leven te beschermen indien aannemelijk is dat er sprake is van “a real and imminent risk to life”. Daarbij moet worden opgemerkt dat uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat de term ‘real’ correspondeert met het vereiste van het bestaan van “a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life”. De term “imminence” houdt een element in van “physical proximity” en “temporal proximity”.⁵⁸² De bewijslast ter zake van het voorgaande ligt op de partij die stelt dat sprake is van “a real and imminent risk to life”.
- 14.8 Voor de onderhavige procedure is van belang dat het EHRM in de uitspraak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* het criterium ‘real and imminent risk to life’ toepast en dan toespitst op klimaatgerelateerde risico’s. Zo overweegt het EHRM:

“[...] in order for Article 2 to apply to complaints of State action and/or inaction in the context of climate change, it needs to be determined that there is a “real and imminent” risk to life. However, such a risk to life in the climate-change context must be understood in the light of the fact that there is a grave risk of inevitability and irreversibility of the adverse effects of climate change, the occurrences of which are most likely to increase in frequency and gravity. Thus, the “real and imminent” test may be understood as referring to a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life.

⁵⁸¹ Idem, rov. 552 en 538.

⁵⁸² Zie EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), rov. 511-512 en 508 en de daar aangehaalde jurisprudentie.

containing an element of material and temporal proximity of the threat to the harm complained of by the applicant.⁵⁸³ (onderstr. toegev.)

- 14.9 Tot slot merkt de Staat op dat uit de EHRM-jurisprudentie ook volgt dat om aan te kunnen nemen dat sprake is van een schending van artikel 2 EVRM, aangetoond moet worden dat de overheid kennis heeft of zou moeten hebben van een specifiek risico waaraan een specifieke persoon of groep van personen is of wordt blootgesteld, maar wordt nagelaten te handelen.⁵⁸⁴ Ook dit zal moeten worden betrokken bij de vraag of de Staat jegens Greenpeace in strijd heeft gehandeld of handelt met artikel 2 EVRM.
- 14.10 Voor de onderhavige procedure is van belang dat het EHRM in de uitspraak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* heeft beslist om de klachten ten aanzien van het uitblijven van afdoende emissiereductiemaatregelen door Zwitserland alleen te beoordelen op basis van artikel 8 EVRM en niet artikel 2 EVRM. Het EHRM heeft hiertoe beslist omdat het artikel 8 EVRM zonder twijfel van toepassing acht op klachten die verband houden met gestelde tekortkomingen van een verdragsstaat ter zake van het treffen van maatregelen ter bestrijding van de schadelijke gevolgen van klimaatverandering voor de menselijke gezondheid. Het EHRM acht het twijfelachtig of die vermeende tekortkomingen ook zodanige levensbedreigende gevolgen hebben dat artikel 2 van toepassing zou kunnen zijn.⁵⁸⁵ De Staat meent dat het voorgaande ook heeft te gelden voor zover het betreft het nemen van adaptatiemaatregelen en legt derhalve in het navolgende de nadruk op artikel 8 EVRM, waaruit niet mag worden afgeleid – zo merkt de Staat zekerheidshalve op – dat de Staat zijn verweren ter zake van artikel 2 EVRM prijsgeeft.
- 14.11 Artikel 8 EVRM is alleen van toepassing indien aannemelijk wordt gemaakt dat sprake is van een daadwerkelijke inmenging – ‘actual interference’ – in het (effectieve genot van het) privé- en gezinsleven van een klager en verder dat deze inmenging een bepaalde mate van ernst (‘certain level of severity’) heeft.⁵⁸⁶
- 14.12 Bij de beoordeling van de vraag of een verdragsstaat aan zijn positieve verplichting op grond van artikel 8 EVRM heeft voldaan, past het EHRM de zogenoemde fair-balance-test toe. Deze houdt in dat beoordeeld moet worden of er sprake is van een redelijk evenwicht tussen, enerzijds, het betrokken individuele recht op bescherming van belangen en, anderzijds, het algemene belang dat door de overheid wordt gediend:

⁵⁸³ Idem, rov. 513.

⁵⁸⁴ Zie o.a. EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, *AB* 2005/43 (*Öneryildiz/Turkije*), rov. 101 en EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, *NJ* 2000/134 (*Osman/UK*), rov. 116.

⁵⁸⁵ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*, rov. 536.

⁵⁸⁶ Zie o.a. EHRM 11 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD003161209, nr. 31612/09 (*Pavlov e.a. t. Rusland*), rov. 61 en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*), rov. 514-520.

“In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention (...).”⁵⁸⁷

14.13 Met betrekking tot de uit artikel 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen geldt in beginsel een ‘wide margin of appreciation’, hetgeen – kort gezegd – inhoudt dat er bij de invulling ervan rekening moet worden gehouden met de keuzes die overheden moeten maken in de veelal (complexe) sociale, economische en/of technische vraagstukken die voorliggen en de beperkte middelen die vaak aanwezig zijn. Overheden hebben door deze ‘wide margin of appreciation’ een zekere mate van beleidsvrijheid in de keuze van de maatregelen die worden genomen om te voldoen aan hun positieve verplichtingen. Oftewel de ‘choice of means’ is “in principle a matter that falls within the Contracting State’s margin of appreciation”.⁵⁸⁸

14.14 Het voorgaande is het meer algemene toetsingskader dat door het EHRM is ontwikkeld in zaken die het milieu betreffen dan wel natuurrampen die zich hebben voorgedaan of hinder die wordt veroorzaakt door geluid, geur, trillingen of uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Uit de *KlimaSeniorinnen*-zaak kan worden afgeleid dat het dit kader is dat moet worden betrokken bij de vraag of de Staat ter zake van adaptatie jegens Greenpeace heeft voldaan en voldoet aan zijn positieve verplichtingen.⁵⁸⁹

Mitigatie

14.15 Voor de onderhavige procedure is, als gezegd, de klimaatzaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* van bijzonder belang. Immers, hierin heeft het EHRM het toetsingskader onder het EVRM ten aanzien van mitigatiemaatregelen uiteengezet en aangegeven wat op dat punt van een verdragsstaat mag worden verlangd.

14.16 Zo overweegt het EHRM in de *KlimaSeniorinnen*-zaak dat op staten op grond van artikel 8 EVRM – ingevuld op basis van internationale klimaatverdragen en de rapporten van het IPCC – de verplichting rust om regelgeving te ontwikkelen en toe te passen om een substantiële en geleidelijke vermindering van broeikasgasemissies te realiseren en in beginsel binnen 30 jaar klimaatneutraliteit te bereiken.

⁵⁸⁷ EHRM 17 oktober 1986, ECLI:CE:ECHR:1986:1017JUD000953281, nr. 9532/81, *NJ* 1987/945 (*Rees/Verenigd Koninkrijk*), rov.37. Zie ook EHRM 24 januari 2019, nrs. 54414/13 en 54264/15, *EHRC* 2019/107, m.nt. Ramnewash (*Cordella e.a. t. Italië*).

⁵⁸⁸ EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, *EHRC* 2014/240 (*Brincat e.a. t. Malta*), r.o. 101. Vgl. EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, nr. 36022/97 (*Hatton e.a. t. The United Kingdom*), rov. 100 en EHRM 10 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, nr. 46117/99 (*Taşkın e.a. t. Turkije*), rov. 116.

⁵⁸⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*, rov. 552 jo 538(a).

14.17 Het EHRM oordeelt dat staten ten aanzien van de verplichtingen onder het EVRM met betrekking tot het treffen van mitigerende maatregelen, een gedifferentieerde beoordelingsmarge ('differentiated margin of appreciation') hebben. Zo volgt uit de uitspraak dat staten enerzijds een *beperkte* beoordelingsmarge hebben ten aanzien van het stellen van emissiereductiedoelen.⁵⁹⁰ Anderzijds hebben staten een *ruime* beoordelingsmarge als het gaat om de keuze van middelen en maatregelen om aan deze doelen te voldoen.⁵⁹¹ Om te beoordelen of een verdragsstaat handelt binnen zijn beoordelingsmarge heeft het EHRM in de uitspraak een aantal uitgangspunten neergelegd.⁵⁹² Achter randnrs. 15.135-15.1388 van deze conclusie wordt hier uitgebreid op ingegaan en wordt gemotiveerd aangegeven dat de Staat hier ook aan voldoet. Voor nu volgt een korte samenvatting van deze uitgangspunten:

- (a)** er worden algemene maatregelen vastgesteld die een streeftermijn specificeren voor het bereiken van koolstofneutraliteit;
- (b)** er worden tussentijdse emissiereductiedoelstellingen en -trajecten vastgesteld die in beginsel geschikt zijn om de nationale reductiedoelstellingen te halen binnen de termijnen die in het nationale beleid zijn vastgesteld;
- (c)** er wordt gemonitord of voldaan kan worden aan de gestelde reductiedoelstellingen;
- (d)** er worden broeikasgasreductiedoelstellingen, indien nodig, op basis van de beste beschikbare gegevens geactualiseerd en bijgewerkt;
- (e)** er wordt tijdig en op consistente wijze gehandeld bij het opstellen en uitvoeren van de hier relevante wetgeving en maatregelen.

Het EHRM overweegt daarbij overigens nog wel dat de beoordeling of aan bovengenoemde uitgangspunten is voldaan, in beginsel algemeen van aard is ('overall nature'). Dit betekent dat een tekortkoming met betrekking tot één van deze uitgangspunten niet noodzakelijkerwijs met zich brengt dat een verdragsstaat zijn beoordelingsmarge ('margin of appreciation') heeft overschreden (vgl. rov. 551).

14.18 Ter zake van de 'fair balance' komt het EHRM niet tot een van eerdere jurisprudentie afwijkend criterium. Uitgangspunt is en blijft dat het aan de overheid is "to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake", waarbij het EHRM overweegt dat om deze belangenafweging mogelijk te maken, de overheid gebruik zal moeten maken van passende onderzoeken en studies.⁵⁹³

14.19 Voor de onderhavige procedure is nog van belang dat het EHRM noch in de uitspraak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*, noch in de beslissingen die op 9 april 2024 zijn gewezen in de twee andere klimaatzaken, ingaat op de vraag wat de

⁵⁹⁰ Idem, rov. 549.

⁵⁹¹ Idem, rov. 543.

⁵⁹² Idem, rov. 550.

⁵⁹³ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), rov. 539.

'fair share' reductiedoelstelling zou moeten zijn voor een verdragsstaat voor 2030 of enig moment daarna en welke criteria of uitgangspunten zouden moeten worden gehanteerd om die te bepalen. Dat is opvallend omdat in al die klimaatzaken procespartijen in de processtukken uitdrukkelijk zijn ingegaan op dit onderwerp. Zo hebben klagers in deze procedures diverse rapporten en publicaties overgelegd – overigens deels dezelfde als waar Greenpeace in de onderhavige procedure een beroep op doet – waarin wordt ingegaan op mogelijke rechtvaardigheidsprincipes en hebben klagers in de *KlimaSeniorinnen*-zaak in kaart gebracht wat uitgaande van deze principes het 'carbon budget' voor Zwitserland zou zijn voor 2030 en 2040.⁵⁹⁴

- 14.20 Ook merken klagers op dat Zwitserland, uitgaande van het huidige klimaatbeleid van Zwitserland,

"planned to emit more emissions than an "equal per capita emissions" quantification approach would entitle it to do. In any event an "equal per capita emissions" burden-sharing approach was not a valid approach to determine national "fair shares" in reducing GHG emissions."⁵⁹⁵

Zwitserland zet daar tegenover, zo volgt uit de uitspraak, dat

"[T]here was no established methodology to determine a country's carbon budget or a country's "fair share". [...] The Swiss NDC reflected its fair share through the principles of: responsibility (having regard to the low global contribution to GHG emissions), capacity to contribute to the resolution of the problem of climate change, and the potential to bear the financial burden of measures to reduce GHG emissions."⁵⁹⁶

- 14.21 Ook diverse tussenkomende partijen hebben aandacht gevraagd voor het onderwerp en bijvoorbeeld aangegeven hoe naar de visie van deze partijen een 'fair share' van een land zou moeten worden bepaald en wat deze dan zou inhouden.⁵⁹⁷

- 14.22 Als gezegd, het EHRM betreft het voorgaande niet in de beslissing, hetgeen gezien de aandacht die procespartijen alsook tussenkomende partijen aan dit onderwerp hebben besteed in de processtukken opvallend is. Het EHRM heeft echter beslist

"that the measures and methods determining the details of the State's climate policy fall within its wide margin of appreciation [...]".⁵⁹⁸ (onderstr. adv.)

⁵⁹⁴ Idem, rov. 77, 78, 323 en 325-326. Zie ook rov. 569.

⁵⁹⁵ Idem, rov. 303.

⁵⁹⁶ Idem, rov. 360.

⁵⁹⁷ Idem, o.a. rov. 409 en 569.

⁵⁹⁸ Idem, rov. 572.

- 14.23 Gezien het voorgaande heeft het EHRM er in deze 'landmark case' niet voor gekozen te bepalen wat een 'fair share' reductiedoelstelling zou zijn van een verdragsstaat dan wel op basis van welke rechtvaardigheidsprincipes of anderszins zou moeten worden bepaald wat die 'fair share'-doelstelling is. Dit is uiteraard van belang voor de onderhavige procedure. In deel II van hoofdstuk 15 van deze conclusie wordt aangegeven waarom dat het geval is en waartoe het voorgaande naar het oordeel van de Staat zou moeten leiden, namelijk de afwijzing van de vorderingen III., IV., V. en VIII. van Greenpeace.

Artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM

Artikel 14 EVRM

- 14.24 Greenpeace beroept zich ook op artikel 14 van het EVRM. Deze bepaling verbiedt een discriminerende behandeling die betrekking heeft op een door het EVRM en de Protocollen bij het EVRM beschermd recht. Het discriminatieverbod in artikel 14 EVRM heeft overigens geen zelfstandige werking, maar is accessoir aan de andere rechten en vrijheden die het EVRM toekent zoals die in artikel 8 EVRM. Voor de toepasselijkheid van artikel 14 EVRM is voldoende dat de feiten in de onderhavige zaak binnen de reikwijdte van een substantiële verdragsbepaling vallen:

"The Court reiterates that Article 14 of the Convention has no independent existence, since it has effect solely in relation to the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. However, the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such provisions, and to this extent it is autonomous [...] A measure which in itself is in conformity with the requirements of the Article enshrining the right or freedom in question may however infringe this Article when read in conjunction with Article 14 for the reason that it is of a discriminatory nature [...]. Accordingly, for Article 14 to become applicable it suffices that the facts of a case fall within the ambit of another substantive provision of the Convention or its Protocols [...]."⁵⁹⁹

- 14.25 Er is sprake van een schending van artikel 14 EVRM indien er bij het genot van een EVRM-recht discriminatie plaatsvindt. Discriminatie bestaat uit het op een grond van een persoonskenmerk of status maken van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen vergelijkbare gevallen of juist het ongerechtvaardigd gelijk behandelen van significant verschillende gevallen.⁶⁰⁰ Dat brengt met zich dat niet ieder onderscheid dat wordt gemaakt een inbreuk oplevert:

"Article 14 does not prohibit all differences in treatment, but only those differences based on an identifiable, objective or personal characteristic, or

⁵⁹⁹ EHRM 12 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, nr. 21906/04 (*Kafkaris/Cyprus*), para 159.

⁶⁰⁰ EHRM 29 april 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, nr. 13378/05 (*Burden t. /Verenigd Koninkrijk*), para 60; EHRM 6 april 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997, nr. 34369/97 (*Thlimennos/Griekenland*).

“status”, by which individuals or groups are distinguishable from one another. It lists specific grounds which constitute “status;” however, the list is illustrative and not exhaustive.”⁶⁰¹

- 14.26 Wanneer een verschil in behandeling van vergelijkbare gevallen, of een gelijke behandeling van significant verschillende gevallen, een gerechtvaardigd doel dient en proportioneel is aan het bereiken van dat doel, is er geen sprake van discriminatie en dus geen sprake van een schending van artikel 14 EVRM.

“It is the Court’s established case-law that in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in relevantly similar situations. Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, 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.”⁶⁰²

- 14.27 De verdragsstaat komt ter zake van de beoordeling van de vraag of een verschil in behandeling gerechtvaardigd is in sommige gevallen beoordelingsvrijheid toe, die verschilt al naar gelang van de omstandigheden van het geval. Bij bepaalde zogeheten verdachte discriminatiegronden, zoals sekse of religie, geldt overigens juist een strengere toets en dus een zeer beperkte beoordelingsvrijheid.⁶⁰³

“The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment. The scope of the margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter and its background, but the final decision as to the observance of the Convention’s requirements rests with the Court.”⁶⁰⁴

- 14.28 Artikel 14 EVRM verbiedt zowel directe discriminatie als indirecte discriminatie. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer de uitwerking van neutrale regelgeving onevenredige benadeling van een bepaalde groep tot gevolg heeft.⁶⁰⁵

⁶⁰¹ EHRM 10 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD001287909, nr. 12879/09 (*ĒCIS/Letland*), para 72. Zie ook EVRM 24 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD006036708, nrs. 60367/08 en 961/11 (*Khamtokhu en Aksenchik t. Rusland*), para 61 en EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000509571 (*Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken*).

⁶⁰² EHRM 16 juli 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0716JUD001220008, nrs. 12200/08, 35949/11, 58282/12 (*Zhdanov e.a. t. Rusland*), para 172.

⁶⁰³ Zie bijvoorbeeld EHRM 21 februari 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0221JUD002006092, nr. 20060/92 (*van Raalte t. Nederland*) respectievelijk EHRM 23 juni 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0623JUD001287587, nr. 12875/87 (*Hoffman t. Oostenrijk*).

⁶⁰⁴ EHRM 16 juli 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0716JUD001220008, nrs. 12200/08, 35949/11, 58282/12 (*Zhdanov e.a. t. Rusland*), un verwijzing naar EHRM 29 april 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, nr. 13378/05 (*Burden t. Verenigd Koninkrijk*), para. 60 en EHRM 22 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0322JUD003007806, nr. 30078/06 (*Konstantin Markin t. Rusland*), paras. 125 and 126. Het artikel kan echter overigens ook aan de orde zijn wanneer een staat personen wier situatie wezenlijk verschilt, niet verschillend behandelt.⁶⁰⁴

⁶⁰⁵ EHRM 13 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, nr. 57325/00 D.H. e.a. t. Tsjechië).

Artikel 1 P12 EVRM

- 14.29 Uit hoofde van dit artikel geldt voor alle feitelijke en juridische handelingen van de overheid een discriminatieverbod. Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat hetgeen in artikel 1 P12 EVRM is vastgelegd moet worden aangemerkt als een op zichzelf staand recht⁶⁰⁶, waarbij heeft te gelden dat het EHRM ter zake van artikel 1 P12 EVRM hetzelfde begrip discriminatie hanteert als bij artikel 14 EVRM:

The Court does not therefore see any reason to depart from the settled interpretation of “discrimination”, noted above, in applying the same term under Article 1 of Protocol No. 12.”⁶⁰⁷

Artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM in de context van klimaatverandering

- 14.30 Het EHRM heeft ter zake van klimaatverandering en de gevolgen ervan nog in geen enkele uitspraak toepassing gegeven aan artikel 14 EVRM of artikel 1 P12 EVRM. Ook zijn er, voor zover de Staat bekend, geen voorbeelden van uitspraken waarin het EHRM artikel 14 EVRM of artikel 1 P12 EVRM toepast in het kader van het milieu(recht) of in geval van milieuschade.
- 14.31 Er is dan ook geen uitspraak van het EHRM die specifiek ziet op hetgeen Greenpeace aan de orde stelt in de dagvaarding, te weten dat de Staat de inwoners van Bonaire discrimineert ten opzichte van inwoners van Europees Nederland, door – naar de mening van Greenpeace – onvoldoende adaptatiemaatregelen ten aanzien van Bonaire te nemen en Bonaire uit te zonderen van bepaalde wet- en regelgeving.⁶⁰⁸ Overigens gaat het beroep dat Greenpeace doet op de artikelen 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM verder dan alleen hetgeen gesteld wordt over het niet nemen van adaptatiemaatregelen. Greenpeace stelt, zo begrijpt de Staat, ook dat het emissiereductiebeleid van de Staat discriminerend zou zijn ten opzichte van Bonaire omdat de Staat waar het betreft het nemen van emissiereductiemaatregelen niet zijn ‘fair share’ zou leveren.⁶⁰⁹
- 14.32 In hoofdstuk 15 licht de Staat aan de hand van het hier geschetste juridisch kader toe dat er geen sprake is van een schending van artikel 14 EVRM en/of artikel 1 P12 EVRM en, overigens, dat Greenpeace ook niet heeft aangetoond, laat staan bewezen, dat dit wel het geval zou zijn. Er bestaan onder meer geografische en klimatologische verschillen tussen Bonaire en Europees Nederland en die rechtvaardigen dat waar het betreft het mitigeren van de negatieve gevolgen van klimaatverandering, er andere keuzes worden gemaakt. Van een handelen in strijd met de genoemde bepalingen van het EVRM is dan ook geen sprake. Dat is ook niet het geval voor wat betreft het nemen van mitigatiemaatregelen. Nederland neemt emissiereductiemaatregelen en

⁶⁰⁶ EHRM 6 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0706JUD004357798 (*Nachova and Others t. Bulgaria*); EHRM 22 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1222JUD002799606, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdic en Finci t. Bosnië en Herzegovina*).

⁶⁰⁷ EHRM 22 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1222JUD002799606, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdic en Finci t. Bosnië en Herzegovina*).

⁶⁰⁸ Zie dagvaarding, achter randnr. 39.2.

⁶⁰⁹ Idem, achter randnr. 40.1. Zie ook vordering III.

draagt via onder meer klimaatfinanciering bij aan het reduceren van de mondiale uitstoot van broeikasgassen. Op dat punt bestaat er geen verschil in behandeling.

Artikel 27 IVBPR

Algemeen

- 14.33 Artikel 27 IVBPR verplicht verdragsstaten waar zich etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden bevinden, om aan personen die tot die minderheden behoren niet het recht te ontzeggen, in gemeenschap met de andere leden van hun groep, hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen of zich van hun eigen taal te bedienen (recht op het beleven van een cultuur).
- 14.34 Volgens 'General Comment' no. 23 van het VN Mensenrechtencomité hangt het bestaan van etnische, religieuze of taalkundige minderheden in een staat niet af van een beslissing van de desbetreffende staat, maar moet dit aan de hand van objectieve criteria worden vastgesteld.⁶¹⁰ Niet is vereist dat de individuen die op grond van artikel 27 IVBPR bescherming toekomen, ook burgers zijn van de betreffende verdragsstaat. Evenzo geldt dat niet vereist is dat een individu permanent verblijft in de verdragsstaat; ook migranten of bezoekers komt bescherming toe.⁶¹¹
- 14.35 Uit artikel 27 IVBPR volgt dat het gaat om rechten van personen die behoren tot een minderheidsgroep. Hoewel de bescherming van de rechten uit artikel 27 IVBPR toekomt aan een individu, hangt de uitoefening af van de mogelijkheid voor de minderheidsgroep om diens cultuur, religie of taal te behouden en te genieten.⁶¹² In zoverre is ook door het VN-Mensenrechtencomité bevestigd dat staten op grond van artikel 27 IVBPR een positieve verplichting kunnen hebben om maatregelen te treffen om de rechten van individuele leden van de groep te beschermen.⁶¹³
- 14.36 Onder het IVBPR komt een bijzondere positie toe aan inheemse volkeren, zoals de Aboriginals in Australië, de Maori in Nieuw-Zeeland, de Native Americans in Zuid-, Midden- en Noord-Amerika en de Sami in Scandinavië. Zo heeft het VN-Mensenrechtencomité onder verwijzing naar inheemse volkeren opgemerkt dat bijvoorbeeld het behoud van het gebruik van landbronnen essentieel kan zijn in het recht op cultuur van deze groepen en een dergelijk recht ook positieve wettelijke beschermingsmaatregelen vereisen.⁶¹⁴ De inwoners van Bonaire behoren niet tot de inheemse volkeren, wel tot een minderheidsgroep.

⁶¹⁰ General Comment no. 23 van de Human Rights Commissie onder article 40, paragraaf 4, van de ICCPR (26 april 1994), UN doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, paras. 5.1.- 5.2.

⁶¹¹ Idem.

⁶¹² Idem, para 6.2.

⁶¹³ General Comment no. 23 van het Human Rights Committee onder article 40, paragraaf 4, van de ICCPR (26 april 1994), UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5,

⁶¹⁴ Idem, para 7.

Inbreuk en (toekomstig) slachtofferschap onder het IVBPR

- 14.37 Een individu komt op grond van het IVBPR bescherming toe en is aan te merken als slachtoffer indien er sprake is van een inbreuk op een in het IVBPR neergelegd recht. Het VN-Mensenrechtencomité heeft nader aangegeven wanneer dit het geval kan zijn. Duidelijk is dat het moet gaan om een daadwerkelijke of imminente, en niet een mogelijke of toekomstige, schending van artikel 27 IVBPR. Zie in deze zin *Sara et al./Finland* waarin het VN-Mensenrechtencomité bevestigde dat

“individuals can only claim to be victims within the meaning of Article 1 if they are actually affected, although it is a matter of degree as to how concretely this requirement should be taken.”⁶¹⁵

- 14.38 In deze zaak betoogde de verdragspartij dat het beroep van eisers op artikel 27 IVBPR gebaseerd was op een angst voor wat er in de toekomst mogelijk zou kunnen gebeuren. Hoewel dat een gegronde angst kan zijn, komt een dergelijk gevoel geen bescherming toe onder het IVBPR, aldus het Comité.⁶¹⁶ In *E.W. et al./Nederland* bevestigde het VN-Mensenrechtencomité dit standpunt nogmaals:

“for a person to claim to be a victim of a violation of a right protected by the Covenant, he or she must show either that an act or an omission of a State Party has already affected adversely his or her enjoyment of such right, or that such an effect is imminent, for example on the basis of existing law and/or judicial or administrative decision or practice”.⁶¹⁷

- 14.39 In *Teitiota/Nieuw-Zeeland* merkte het Mensenrechtencomité het volgende op ter zake van toekomstige zeespiegelstijging:

“In the present case, the Committee accepts the author’s claim that sea level rise is likely to render the Republic of Kiribati uninhabitable. However, it notes that the timeframe of 10 to 15 years, as suggested by the author, could allow for intervening acts by the Republic of Kiribati, with the assistance of the international community, to take affirmative measures to protect and, where necessary, relocate its population. The Committee notes that the State party’s authorities thoroughly examined this issue and found that the Republic of Kiribati was taking adaptive measures to reduce existing vulnerabilities and build resilience to climate change-related harms.”

⁶¹⁵ HRC 23 maart 1994, communicatie nr. 431/1990, *UN doc. CCPR/C/50/D/431/1990 (Sara et al./ Finland)*, , para 5.1.

⁶¹⁶ Zie in deze zin bijvoorbeeld HRC 21 juli 2022, communicatie nr. 3624/2019, *UN doc CCPR/C/135/D/3624/2019 (Billy e.a.Australië)* , para 8.13; HRC 24 oktober 2019, communicatie nr. 2728/2016, *UN doc. CCPR/C/127/D/2728/2016 (Teitiota v. New Zealand)*, (para. 8.4.

⁶¹⁷ HRC 8 april 1993Communicatie nr. 429/1990, *UN. doc. CCPR/C/47/D/429/1990 (E.W. e.a. t. Nederland)*, para. 6.4. Het standpunt werd nadien nog eens bevestigd in Mrs. Vaihere Bordes and Mr. John Temeharo v. Frankrijk, HRC 24 oktober 2019, communicatie nr. 645/1995, *UN doc. CCPR/C/127/D/2728/2016 (Teitiota t. Nieuw-Zeeland)*, para. 8.4.

- 14.40 Ook in *Billy/Australië* was klimaatverandering aan de orde. Hier ging het om een groep inheemse *Torres Strait Islanders* afkomstig van een aantal eilanden in het noorden van Australië.⁶¹⁸ Zij hadden te maken met overstromingen, erosie van de kust waardoor een deel van een eiland los was komen te liggen van het geheel, verzilting van traditionele landbouwgrond vanwege een stijgende zeespiegel, en overspoelde traditionele begraafplaatsen. Daarnaast konden de personen in kwestie door veranderingen van de seizoenen geen gebruik meer maken van hun inheemse ecologische kennis. Het VN-Mensenrechtencomité wees in deze procedure op de speciale status die inheemse groepen onder artikel 27 IVBPR toekomt:

“The Committee recalls that article 27 establishes and recognizes a right which is conferred on individuals belonging to a minority Indigenous groups and which is distinct from, and additional to, the other rights that all persons are entitled to enjoy under the Covenant. The Committee also recalls that, in the case of Indigenous Peoples, the enjoyment of culture may relate to a way of life which is closely associated with territory and the use of its resources, including such traditional activities as fishing or hunting.”⁶¹⁹

- 14.41 Het Mensenrechtencomité wijst allereerst op het onvervreemdbare recht van inheemse volkeren op het genot van de grondgebieden en natuurlijke hulpbronnen die ze van oudsher gebruiken voor hun levensonderhoud en culturele identiteit. Verder overwoog het VN-Mensenrechtencomité dat de integriteit van het land en de omliggende zee nauw verbonden is met de culturele integriteit van de inheemse bevolking van *Torres Strait Islands*. Het VN-Mensenrechtencomité overwoog vervolgens dat de mogelijkheid tot behoud van cultuur reeds werd aangetast door de verminderde leefbaarheid van de eilanden. Zo waren traditionele landbouwgronden geërodeerd terwijl de overstroming voorkomen had kunnen worden door het plaatsen van ‘sea walls’. Ook traditionele begraafplaatsen waren ondergelopen of stonden onder water. Bovendien hing het eiland zelf nauw samen met de inheemse cultuur: die kon volgens de eisers niet op een andere plek beleden worden. Omdat Australië had nagelaten afdoende adaptatiemaatregelen te nemen ten aanzien van de inheemse bevolking van de *Torres Strait Islands* om het recht op cultuur te beschermen, kwam het Comité tot de conclusie dat er sprake was van een schending van artikel 27 IVBPR. Overigens zijn dergelijke uitspraken niet juridisch bindend. Wel gezaghebbend.
- 14.42 Er is in Nederland weinig jurisprudentie over artikel 27 IVBPR en in ieder geval geen uitspraken die zien op situaties als aan de orde in de onderhavige procedure. De Staat zal in hoofdstuk 15, mede op basis van het hierboven – kort – geschetste juridisch kader, toelichten dat en waarom de vorderingen van Greenpeace, voor zover gebaseerd op artikel 27 IVBPR, niet voor toewijzing in aanmerking komen.

⁶¹⁸ HRC 21 juli 2022, communicatie nr. 3624/2019, *UN doc CCPR/C/135/D/3624/2019 (Billy e.a./Australië)*.

⁶¹⁹ Idem, para 8.13.

15 Verweer

- 15.1 De Staat is van mening dat vorderingen I. – VIII. van Greenpeace – en daarmee vordering IX. – niet kunnen worden toegewezen omdat, kort samengevat:
- i. er geen sprake is van onrechtmatig handelen van de Staat jegens de door Greenpeace gerepresenteerde belanghebbenden;
 - ii. het toewijzen van een deel van de vorderingen in strijd is met de scheiding der machten;
 - iii. een deel van de vorderingen onuitvoerbaar is;
 - iv. een deel van de vorderingen onduidelijk is;
 - v. de Staat nu reeds voldoet aan vorderingen II.a., II.b., II.c., II.d., II.e., VI. en VII.
- 15.2 Hieronder licht de Staat zijn standpunt toe. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de vorderingen die betrekking hebben op adaptatie (deel I), en daarna op de vorderingen die betrekking hebben op mitigatie (deel II). De Staat verzoekt uw rechtbank onderstaande verweren in onderling verband te beschouwen en te beoordelen. De Staat wil voorkomen dat bij de bespreking van de verschillende vorderingen argumenten moeten worden herhaald.

Deel I - Adaptatie

i. Geen onrechtmatig handelen Staat

Inleiding

- 15.3 Greenpeace stelt zich op het standpunt dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 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 klimaatverandering, b) Bonaire zonder legitiem doel en objectieve rechtvaardiging uit te zonderen van alle (althans vrijwel alle) wet- en regelgeving en feitelijke maatregelen die de Staat treft in het kader van adaptatie en 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 het uitvoeren van feitelijke maatregelen in het kader van adaptatie. Greenpeace vordert de Staat te veroordelen tot het treffen van een aantal maatregelen.
- 15.4 De Staat betwist het standpunt van Greenpeace. Naar de mening van de Staat is en wordt door de Staat niet in strijd gehandeld met de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVBPR. Van onrechtmatig handelen door de Staat jegens

Greenpeace is dan ook geen sprake. Er bestaat dan ook geen grond voor toewijzing van vorderingen I. en II. De Staat licht dat hieronder nader toe. Voordat daaraan wordt toegekomen merkt de Staat onder verwijzing naar met name hoofdstuk 8 van deze conclusie nog het volgende op.

Adaptatie Bonaire

- 15.5 Niet al het adaptatiebeleid dat van toepassing is op Europees Nederland is tevens van toepassing op Bonaire. Dit betreft geen willekeur, maar heeft gegronde redenen. Zo is er – onder de toepassing van het principe van legislatieve terughoudendheid – voor gekozen om niet alle bestaande en toekomstige wet- en regelgeving voor Europees Nederland van rechtswege van toepassing te verklaren voor de BES-eilanden. Hier hadden en hebben de BES-eilanden de uitvoeringskracht ook niet voor. Daarnaast zijn de BES-eilanden en Europees Nederland simpelweg niet vergelijkbaar waar het betreft geologische kenmerken, waren er andere problemen aan te pakken en zijn daardoor andere prioriteiten gesteld wat betreft adaptatiebeleid. Het vergelijken van klimaatadaptatiemaatregelen die op de BES-eilanden zijn en worden genomen met die in Europees Nederland zijn en worden genomen, is dan ook naar het oordeel van de Staat misplaatst (vgl. ook randnrs. 8.5 e.v. van deze conclusie).
- 15.6 Het feit dat adaptatie op de BES-eilanden een andere aanpak vergt, betekent echter niet dat er op de BES-eilanden geen passende en adequate adaptatiemaatregelen zijn en worden genomen, in tegendeel. In de jaren na 10 oktober 2010 heeft de Staat zich ingezet op het op peil brengen van de basisvoorzieningen op de BES-eilanden, waaronder de drinkwatervoorziening en de afvalwatervoorziening op Bonaire (zie randnrs. 8.27-8.35). Hiermee heeft de Staat zich gericht op het beperken van de risico's die klimaatverandering voor kleine eilandstaten kan meebrengen, namelijk een onzekere toegang tot drinkwater. Niet alleen heeft de Staat nieuwe wet- en regelgeving ingevoerd om deze voorzieningen te faciliteren, ook heeft de Staat substantiële incidentele en structurele subsidies verstrekt om deze voorzieningen op peil te brengen en te houden en deze voor de inwoners van Bonaire betaalbaar te laten zijn.
- 15.7 Aangezien de weerbaarheid van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering ook nauw samenhangt met de kwaliteit van de daar aanwezige ecosystemen, heeft de Staat ook sterk ingezet op het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving waaronder koraal en mangrove. Zo heeft de Staat door middel van het NBP en het NMBP het natuur- en milieubeleid op Bonaire verder ontwikkeld. Ook heeft de Staat ter uitvoering van dat beleid een bijdrage geleverd aan het opstellen van lokale natuur- en uitvoeringsplannen en de uitvoering van (herstel)projecten, zoals het Programma Natuurherstel en het Programma Water (zie randnrs. 8.52-8.75 van deze conclusie). Ook faciliteert de Staat aanvullend onderzoek.

- 15.8 Met het ROCN geeft de Staat het OLB kaders voor haar eigen eilandelijk ontwikkelingsplan. Het ROCN schrijft bijvoorbeeld voor dat eilandelijke ontwikkelingsplannen ook moeten hebben voor een waterrobuuste inrichting en dat afspraken moeten worden gemaakt over de wenselijkheid van nieuwbouw en andere belangrijke functies in laaggelegen gebieden op Bonaire (zie randnrs. 8.78-8.82). Ook heeft de Staat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving geëvalueerd en werkt de Staat in dit kader aan een verbetertraject; een belangrijke randvoorwaarde voor een effectief klimaatadaptatiebeleid. De inwerkingtreding van het IAB-BES en de aanstelling van de ILT als interbestuurlijk toezichthouder zijn in die zin belangrijke stappen (zie randnrs. 8.83-8.89).
- 15.9 Ook is hier relevant dat de Staat zich inzet voor het aanwezig zijn op Bonaire van een deugdelijke crisisbeheersing (zie randnrs. 8.94-8.98). Immers, negatieve gevolgen van klimaatverandering zijn niet geheel te voorkomen. Een adaptatiemaatregel is dan het hebben van een goed functionerende crisisbeheersing. De Staat ondersteunt het OLB daarbij. Rijkswaterstaat Zee en Delta en het KNMI spelen daarbij een belangrijke rol. De laatste door het uitgeven van waarschuwingen en het geven van adviezen in geval van (dreigende) extreme weersomstandigheden.
- 15.10 Daarnaast heeft de Staat ook stappen gezet om tot een meer integrale klimaatadaptatiestrategie voor Bonaire te komen (zie randnrs. 8.99 e.v.). Zo is de Staat na het verschijnen van rapport van kwartiermaker Nijpels, samen met het OLB, begonnen met de realisatie van de Klimaattafel Bonaire. De Klimaattafel, opererende onder de verantwoordelijkheid van het OLB, is verantwoordelijk voor het opstellen van een Klimaatplan voor Bonaire. De Staat ondersteunt dit proces financieel en door het beschikbaar stellen van personeel en kennis. De Staat heeft Bonaire bovendien meegenomen bij de NUPKA en is bezig met de voorbereiding van de herziening van de NAS 2016, waarin de BES-eilanden worden meegenomen (NAS 2026).
- 15.11 In opdracht van de Staat wordt veel onderzoek gedaan naar klimaatverandering op de BES-eilanden en de mogelijk te nemen klimaatadaptatiemaatregelen. Dat heeft onder meer geleid tot het beschikbaar komen van de KNMI'23 Klimaatscenario's en de in **prod. St. 14** genoemde onderzoeken. Ook worden satellietbeelden en luchtbeelden verzameld en worden hoogtemetingen uitgevoerd zodat meer informatie beschikbaar komt die kan worden gebruikt in het onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor de BES-eilanden. Dergelijke informatie is ook ondersteunend bij de keuze van adaptatiemaatregelen.
- 15.12 Ook is hier relevant dat de Staat meer inzet op internationale samenwerking, zodat er kennisuitwisseling kan plaatsvinden met landen met vergelijkbare uitdagingen als de BES-eilanden. Op nationaal niveau wordt ingezet op samenwerking met de VNG en de DWA zodat kennis kan worden opgedaan over de inrichting het bestuursapparaat, noodzakelijk om het klimaatadaptatiebeleid voldoende te kunnen

uitvoeren. Dit heeft beiden een positief effect op de bestuurskracht van de BES-eilanden. Verder is er voor Caribisch Nederland een speciaal gezant benoemd om zo een betere toegang te krijgen tot fondsen van de EU en de VN voor de BES-eilanden.

- 15.13 De Staat investeert overigens ook in aan klimaatadaptatie verwant beleid, zoals beleid op het gebied van de energietransitie en sociaaleconomisch beleid (zie randnrs. 8.140-8.147). Hiermee beoogt de Staat te voorkomen dat de Bonairianen worden geconfronteerd met een economische achteruitgang vanwege klimaatverandering.
- 15.14 Al met al moet dan ook worden geconcludeerd dat de Staat maatregelen heeft genomen en neemt om Bonaire en haar inwoners te beschermen tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering en er ook zorg voor draagt dat er een juridisch en financieel kader aanwezig is dat het nemen van deze maatregelen mogelijk maakt. Daarbij is ook van belang dat er budget beschikbaar is gesteld voor aanvullend onderzoek zodat onderzocht kan worden of genomen maatregelen effectief zijn en er wel of geen nadere maatregelen moeten worden genomen en/of het adaptatiebeleid van Bonaire moet worden bijgesteld.

Geen schending van de artikelen 2 en 8 EVRM

- 15.15 In hoofdstuk 14 van deze conclusie is gewezen op het belang van de *KlimaSeniorinnen*-zaak voor een procedure als de onderhavige. Daarbij is echter ook opgemerkt dat de uitspraak met betrekking tot het nemen van adaptatiemaatregelen en het beoordelen van de vraag wat op dat punt van een verdragsstaat mag worden verlangd, weinig gedetailleerd is en dat aansluiting wordt gezocht bij het beoordelingskader dat het EHRM heeft ontwikkeld in de vele milieuzaken die het heeft behandeld. Dat leidt tot het volgende.
- 15.16 Uit de artikelen 2 en 8 EVRM vloeit voor een verdragsstaat een aantal positieve verplichtingen voort, waaronder een verplichting om maatregelen te nemen om te voorkomen dat een inbreuk op de rechten als neergelegd in deze bepalingen plaatsvindt dan wel dat de negatieve effecten ervan zoveel als mogelijk worden beperkt. Daarbij is van belang dat niet ieder risico dat zich voordoet met zich brengt dat van de verdragsstaat verwacht mag worden dat deze preventieve of schadebeperkende maatregelen neemt (zie hierna). Ook geldt er een aantal procedurele verplichtingen zoals onderzoeks- en informatieverplichtingen.
- 15.17 Zoals in het vorige hoofdstuk van deze conclusie uiteen is gezet – en overigens ook Greenpeace opmerkt in de hoofdstukken 32, 33 en 34 van de dagvaarding – moet voor een schending van artikel 2 en artikel 8 EVRM een aantal zaken worden vastgesteld. Met betrekking tot artikel 2 EVRM moet allereerst worden vastgesteld of

sprake is van een “a real and imminent risk to life” waarop de Staat onvoldoende acteert.

- 15.18 Naar het oordeel van de Staat is er geen sprake van “a real and imminent risk to life”. Immers, de risico’s voor Bonaire die verband houden met klimaatverandering zijn niet acuut en ook niet van een zodanige aard dat hiervan op dit moment of op zeer korte termijn sprake is. Ook verschillen risico’s naar gelang de termijn waarbinnen deze zich naar verwachting zullen voordoen. De Staat verwijst op dit punt uitdrukkelijk naar hoofdstuk 7 van deze conclusie waarin de (mogelijke) gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire zijn beschreven. Hieruit volgt dat er nog voldoende tijd is om passende maatregelen te nemen en derhalve dat er geen sprake is van een “real and imminent risk to life”. De Staat wijst in dit verband ook naar de *KlimaSeniorinnen*-zaak waarin het EHRM het volgende overweegt:

“[...] the Court’s case-law indicates that the term “real” risk corresponds to the requirement of the existence of a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life [...]. The “imminence” of such a risk entails an element of physical proximity of the threat [...] and its temporal proximity [...].

In sum, in order for Article 2 to apply to complaints of State action and/or inaction in the context of climate change, it needs to be determined that there is a “real and imminent” risk to life. However, such risk to life in the climate-change context must be understood in the light of the fact that there is a grave risk of inevitability and irreversibility of the adverse effects of climate change, the occurrences of which are most likely to increase in frequency and gravity. Thus, the “real and imminent” test may be understood as referring to a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life, containing an element of material and temporal proximity of the threat to the harm complained of by the applicant. [...]” (rov. 512 en 513)

- 15.19 Greenpeace heeft niet aannemelijk gemaakt, laat staan bewezen, dat sprake is van een “real and imminent risk”. Van een schending van artikel 2 EVRM is dan ook geen sprake.
- 15.20 Met betrekking tot artikel 8 EVRM heeft te gelden dat deze bepaling alleen van toepassing kan worden geacht indien aannemelijk gemaakt wordt dat sprake is van een daadwerkelijke inmenging – ‘actual interference’ – in het privé- en gezinsleven en verder dat deze inmenging een bepaalde mate van ernst heeft. Artikel 8 EVRM omvat het recht op een effectieve bescherming van het leven, gezondheid, welzijn en de levenskwaliteit van personen tegen de serieuze en ernstige effecten van klimaatverandering. Artikel 8 EVRM behelst de positieve verplichting van een verdragsstaat om redelijke en passende maatregelen te nemen ter bescherming van

individuele tegen mogelijk ernstige milieuschade en de ernstige gevolgen van klimaatverandering.

- 15.21 In milieuzaken geldt dat de Staat een 'wide margin of appreciation' heeft als het gaat om de keuze tussen verschillende middelen om het doel te behalen. Daarbij mag geen onmogelijke of onredelijke last worden opgelegd aan de autoriteiten zonder dat daarbij meegewogen wordt, in het bijzonder, de operationele keuzes die zij dienen te maken op het gebied van prioriteiten en daarvoor beschikbare (financiële en personele) middelen. De omvang van de positieve verplichtingen die op de Staat rusten in een bepaald geval zullen afhangen van de oorsprong van de dreiging en de mate waarin een bepaald risico kan worden vermeden of beperkt.
- 15.22 De Staat is van mening dat hij voldoet aan zijn positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. Zoals de Staat in hoofdstuk 8 van deze conclusie heeft beschreven is en wordt er in opdracht van de Staat veel onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke risico's als gevolg van klimaatverandering en naar de mogelijke adaptatiemaatregelen. Het adaptatiebeleid wordt mede op basis van deze nieuwe informatie verder vormgegeven en geactualiseerd.

Voor het overzicht van de uitgevoerde en lopende onderzoeken verwijst de Staat naar **prod. St. 14**.

- 15.23 Ook heeft de Staat, in samenspraak met het OLB, adaptatiebeleid ontwikkeld, zijn en worden adaptatiemaatregelen genomen en biedt de Staat ondersteuning (zowel financieel als op het gebied van kennis) aan het OLB om dergelijke maatregelen te nemen en te blijven nemen. In deze conclusie is achter randnrs. 8.27-8.35 uitgebreid ingegaan op de vele investeringen die vanaf 10 oktober 2010 zijn en worden gedaan om de basisvoorzieningen (drinkwater en afvalwater) op de BES-eilanden te versterken. Hiermee worden de risico's op een onzekere toegang tot drinkwater en het verlies van ecosystemen en biodiversiteit aan de kust beperkt. Ook heeft de Staat sterk ingezet op het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving. Zo is het natuur- en milieubeleid verder ontwikkeld.⁶²⁰ En met het ROCN geeft de Staat voor het OLB kaders voor zijn eigen eilandelijk ontwikkelingsplan. In het ROCN wordt aandacht besteed aan goed waterbeheer om overstromingen, droogte en erosie te beperken en het beschermen van cruciale en gevoelige functies tegen de gevolgen van klimaatverandering.⁶²¹ De Staat heeft het VTH-stelsel geëvalueerd, werkt aan een verbetertraject en ondersteunt het OLB met crisisbeheersing.⁶²² De Staat ondersteunt het proces om te komen tot een klimaatplan voor Bonaire, niet alleen financieel maar ook door het leveren van kennis en personeel.⁶²³ Daarnaast is de Staat bezig met de voorbereiding van de herziening van de NAS 2016, waarin ook de

⁶²⁰ Zie randnrs. 8.36-8.93 van deze conclusie.

⁶²¹ Zie randnrs. 8.78-8.82 van deze conclusie.

⁶²² Zie randnrs. 8.83-8.89, 8.94-8.98 van deze conclusie.

⁶²³ Zie randnrs. 8.122-8.127 van deze conclusie.

BES-eilanden worden meegenomen.⁶²⁴ In hoofdstuk 8 van deze conclusie is uitvoerig beschreven welke maatregelen op Bonaire worden genomen of in voorbereiding zijn die verband houden met adaptatie. De Staat verwijst uitdrukkelijk naar dat hoofdstuk.

- 15.24 Anders dan Greenpeace is de Staat van mening dat de genomen en voorgenomen adaptatiemaatregelen tijdig zijn gelet op de tijdsduur waarop de (mogelijke) gevolgen van klimaatverandering zich zullen voordoen op Bonaire. De Staat verwijst in dit verband naar hoofdstuk 7 van deze conclusie waarin de mogelijke gevolgen van klimaatverandering alsook het tijdstip waarop bepaalde gevolgen zich naar verwachting kunnen voordoen uiteen is gezet. Zo is de verwachte zeespiegelstijging rondom Bonaire tot 2050 relatief beperkt ten opzichte van het zichtjaar 2100. Wanneer wordt gekeken naar mogelijke overstromingen ten gevolge van zeespiegelstijging geldt dat – naar verwachting – geen cruciale infrastructuur of gebouwde gebieden zullen worden geraakt tussen de jaren 2050-2100. Hoewel overstromingen uit zee ten gevolge van stormen en orkanen in een toekomstig klimaat een groter oppervlak van Bonaire zullen treffen, is ook hier de verwachting dat in ieder geval tot 2050 geen cruciale infrastructuur op Bonaire wordt getroffen. Voor acute calamiteiten is bovendien een robuuste crisisbeheersing ingericht. Uiteraard wordt een en ander gemonitord zodat bijstelling van beleid mogelijk is.
- 15.25 Naast het doen van onderzoek en het treffen van tijdige en passende maatregelen informeert de Staat de inwoners van Bonaire over het plaatsvinden van klimaatverandering en te verwachten gevolgen van klimaatverandering en betreft hij hen bij het maken van beleid en de uitvoering van feitelijke adaptatiemaatregelen. De Staat zal deze wijze van informatievoorziening voortzetten. Ter illustratie merkt de Staat het volgende op.
- 15.26 De KNMI'23 klimaatscenario's, die de aannemelijke voorstellingen van de klimaatontwikkelingen voor de BES-eilanden weergeven, zijn online gepubliceerd in het Papiaments, Nederlands en Engels. Om de informatie uit deze klimaatscenario's toegankelijker te maken en de informatie op een laagdrempelige manier te kunnen overbrengen, zijn de klimaatscenario's ook visueel uitgewerkt in de Klimaateffectatlas BES, tevens beschikbaar in het Papiaments, Nederlands en Engels. De Klimaateffectatlas BES wordt de komende jaren verder uitgebreid (zie randnrs. 8.115-8.116).
- 15.27 In het kader van de informatievoorziening is ook relevant dat op 19 en 20 oktober 2023 in het Terramar museum op Bonaire presentaties en workshops zijn gehouden over klimaatverandering en adaptatie. Tijdens deze bijeenkomst zijn door het KNMI de nieuwe KNMI'23 Klimaatscenario's voor Caribisch Nederland gepresenteerd alsook een eerste versie van de Klimaateffectatlas BES (zie randnr. 8.117). Het 'Islanders at

⁶²⁴ Zie randnrs. 8.99-8.107 van deze conclusie.

the Helm' project, dat de Staat ondersteunt, is ook gericht op het vergroten van het bewustzijn over de gevolgen van klimaatfenomenen en –verandering. Op 2 april 2024 heeft een workshop plaatsgevonden over 'Climate Impacts for Bonaire', waaruit ook een outputrapport is gekomen (**prod. St. 18**). Hier waren allerlei vertegenwoordigers van verschillende organisaties en projecten bij aanwezig, waaronder het OLB, KNMI, WUR en Stichting Climate Adaptation Services.

- 15.28 Tevens worden de bewoners van Bonaire aan de hand van diverse websites geïnformeerd over klimaatverandering, het belang van de natuur voor Bonaire en het nemen en voorbereiden van adaptatiemaatregelen op de BES-eilanden (**prod. St. 17**).
- 15.29 Hetgeen Greenpeace achter randnrs. 37.10 e.v. van de dagvaarding lijkt te suggereren, kan dan ook niet worden gevolgd. De Staat stelt wel degelijk uitgebreide en eenvoudige informatie over de gevolgen van klimaatverandering beschikbaar aan zijn inwoners op de BES-eilanden, waarbij tevens rekening wordt gehouden met technische barrières en taalbarrières.
- 15.30 Ook worden de inwoners van Bonaire actief betrokken bij de besluitvorming over het klimaatbeleid voor Bonaire (participatie). In dat kader wijst de Staat bijvoorbeeld op de Klimaattafel Bonaire die de komende periode het overkoepelende Klimaatplan voor Bonaire gaat opstellen. De Klimaattafel Bonaire wordt geleid door een Bonairiaanse voorzitter, dhr. Oleana, en zal bestaan uit een brede vertegenwoordiging vanuit de Bonairiaanse samenleving, van de toerismesector tot natuurorganisaties. Ook zet de Klimaattafel in op het ophalen van lokale kennis over klimaatverandering en de impact hiervan op Bonaire, door gesprekken met individuele organisaties en belanghebbenden te voeren. Zo wordt een breed gedragen plan ontwikkeld en opgesteld waarin lokale kennis en expertise is verwerkt.
- 15.31 Ook binnen reguliere wetgevings- en beleidstrajecten die betrekking hebben op Bonaire kan niet worden gezegd dat er geen sprake is van het betrekken van de bewoners. Zo is het recent tot stand gekomen ROCN ter consultatie voorgelegd en er heeft in dat kader ook een informatiesessie op Bonaire plaatsgevonden (zie randnr. 8.78 van deze conclusie). Het IAB BES is eveneens ter consultatie voorgelegd en is tot stand gekomen na uitvoerige dialoog met het eiland. Hetgeen Greenpeace achter randnrs. 37.10 en 37.24 van de dagvaarding stelt, is dan ook niet juist. De Staat heeft wel degelijk participatieprocessen ingericht in het kader van klimaatadaptatiemaatregelen.
- 15.32 Uit het voorgaande volgt dat van een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM door de Staat geen sprake is. De Staat voldoet – voor zover hij daartoe verplicht is, hetgeen in het kader van artikel 2 EVRM naar de mening van de Staat niet het geval is – aan zijn positieve verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM. De wide margin of

appreciation brengt met zich dat uw rechtbank zich terughoudend dient op te stellen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het handelen van de Staat. Er is in procedures als de onderhavige geen plaats voor een eigen, “volle” afweging door de burgerlijke rechter, zoals Greenpeace die voor ogen staat. De rechter heeft niet de bevoegdheid om naar eigen inzicht belangen te wegen.⁶²⁵

- 15.33 Het voorgaande brengt tevens mee – temeer nu Greenpeace de door haar gestelde onrechtmatigheid op grond van artikel 6:162 BW niet nader heeft onderbouwd in de dagvaarding – dat van onrechtmatig handelen door de Staat jegens Greenpeace geen sprake is.

Geen schending van artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM

- 15.34 Voor zover de Staat het goed begrijpt stelt Greenpeace zich op het standpunt dat de Staat artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM schendt (en daarmee onrechtmatig handelt) omdat hij zonder legitiem doel en zonder objectieve rechtvaardiging, een onderscheid maakt in de toepassing van klimaatmaatregelen en wet- en regelgeving tussen het Europese deel van Nederland en Caribisch Nederland. De Staat betwist dit en licht toe waarom naar zijn oordeel geen sprake is van een schending van artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM, en derhalve van onrechtmatig handelen.
- 15.35 Zoals in hoofdstuk 6 is toegelicht was Bonaire tot 10 oktober 2010 onderdeel van het autonome land de Nederlandse Antillen. Vanaf die datum werd Bonaire onderdeel van Nederland als een openbaar lichaam. Deze transitie bracht een enorme wetgevingsinspanning met zich, terwijl Bonaire slechts beperkte uitvoeringskracht had. Zodoende zijn de Staat en het OLB het uitgangspunt van ‘legislatieve terughoudendheid’ overeengekomen. Op deze manier werd voorkomen dat alle (nieuwe) Nederlandse wetgeving van toepassing zou worden op Bonaire en werd het OLB niet overbelast. In het verlengde hiervan werd ook gekozen voor een Europeesrechtelijke status van Bonaire als LGO, zodat de wetgeving van de Europese Unie in beginsel niet van toepassing zou zijn op Bonaire.
- 15.36 Daarbij was ook relevant dat veel Nederlandse wetgeving niet één-op-één toepasbaar zou zijn op Bonaire. Het lag dan ook in veel gevallen niet in de rede dat Nederlandse wetgeving van toepassing zou worden verklaard op de BES-eilanden. De BES-eilanden verschillen bijvoorbeeld wat betreft hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en ook qua economische en sociale omstandigheden. In het Statuut (oud), en later in artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet, is dan ook opgenomen dat voor de BES-eilanden andere regels gesteld kunnen worden vanwege dergelijke verschillen. Zo was de Deltawet uit 2011 nadrukkelijk toegespitst op het Europese deel van Nederland en

⁶²⁵ Vergelijk Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, rov. 4.96; HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 6.6; Vz. Rb. Den Haag 24 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6856, rov. 4.8; Vz. Rb. Den Haag 19 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10743, rov. 5.3 e.v.

kende die wet zijn oorsprong in de watersnoodramp van 1953 en de aanleg van de deltawerken die in vervolg daarop plaatsvond. De omstandigheden op Bonaire zouden überhaupt niet inpasbaar zijn: er zijn op Bonaire immers geen waterschappen, rivieren of Deltawerken. Bonaire is een eiland, wordt omringd door een koraalrijke zee en heeft een tropisch en droog klimaat. Het van oorsprong vulkanische eiland heeft een poreuze kalksteenbodem zodat het bouwen van dijken er niet effectief is. Op Bonaire is één nutsbedrijf verantwoordelijk voor de gehele watervoorziening, waarbij water wordt gewonnen uit zeewater en niet uit oppervlakte- of rivierwater zoals in het Europese deel van Nederland. Kortom, er is sprake van aanzienlijke verschillen die rechtvaardigen dat niet alle wet- en regelgeving en beleid op het gebied van adaptatiemaatregelen voor het Europese deel van Nederland van toepassing is op Bonaire.

- 15.37 In tegenstelling tot hetgeen door Greenpeace wordt gesteld, waren er dus wel degelijk gerechtvaardigde redenen om bepaalde wetgeving, waaronder de Deltawet en de Waterwet, niet van toepassing te verklaren op de BES-eilanden.
- 15.38 Dat betekent echter niet dat de Staat geen aandacht had voor de BES-eilanden waar het – bijvoorbeeld – de watervoorziening betrof. Er werd juist rekening gehouden met de verschillen. De nog geldende Antillenwetgeving (Weed BES) is in de periode na 10 oktober 2010 bijvoorbeeld (met succes) herzien om de water- en elektriciteitsvoorziening op Bonaire op orde te brengen, zodat voldoende beschikbaarheid van zoetwater ook op Bonaire geborgd was.
- 15.39 Indien en voor zover er volgens Greenpeace sprake is van strijdig handelen met artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM omdat diverse internationale verdragen niet van toepassing zijn op de BES-eilanden, merkt de Staat het volgende op. Ten eerste, de verdragen die Greenpeace in hoofdstuk 20 noemt – het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto Protocol en de Overeenkomst van Parijs – dateren van ofwel voor 10 oktober 2010, ofwel van voor de invoering van het beginsel 'comply or explain'. Het VN-Klimaatverdrag en het aansluitende Kyoto Protocol beoogden vast te leggen dat geïndustrialiseerde landen (Annex I-landen) hun emissies zouden reduceren, althans daarin het voortouw zouden nemen. Deze verdragen brachten en brengen dus plichten met zich mee voor de verdragsstaten; reductieverplichtingen, maar ook monitorings- en rapportageverplichtingen. De territoriale gelding van deze verdragen is beperkt tot het Europese deel van het Koninkrijk. Dat betekent niet, zoals hiervoor reeds aan de orde is gekomen, dat de Staat heeft nagelaten adaptatie- en mitigatiemaatregelen te nemen op Bonaire.
- 15.40 In hoofdstuk 8 heeft de Staat inzichtelijk gemaakt dat er wel degelijk (feitelijke) adaptatiemaatregelen genomen zijn en worden op Bonaire. Deze vallen binnen het wettelijk stelsel van het natuur-, milieu- en ruimtelijkeordeningsbeleid. De maatregelen zijn echter anders dan voor Europees Nederland voor de hand zou

liggen. Dit hangt, zoals herhaaldelijk opgemerkt, onder meer samen met de geologische, natuurlijke en klimatologische kenmerken van Bonaire. Verschillende adaptatiemaatregelen zijn specifiek gericht op Bonaire en zouden ook niet in Europees Nederland aan de orde zijn. Dit betreft onder meer de 'nature-based solutions' als aanplanting van mangrovebossen en herstel van het koraal, maar ook het terugdringen van invasieve exoten en het inperken van de geitenpopulatie om erosie te voorkomen. Daarnaast wordt binnen de Klimaattafel gewerkt aan een integraal Klimaatplan voor Bonaire, met nadere mitigatie- en adaptatiemaatregelen.

- 15.41 Zowel waar het gaat om wetgeving als om feitelijke maatregelen, is de Staat van oordeel dat er geen sprake is van een onrechtmatig onderscheid in de zin van artikel 14 EVRM en/of artikel 1 P12 EVRM.

Geen schending van artikel 27 IVBPR

- 15.42 Van een schending van artikel 27 IVBPR is sprake wanneer een individu "actually affected" is. Met andere woorden; er moet sprake zijn van een daadwerkelijke schending van het in artikel 27 besloten recht op cultuur, in dit geval vanwege een vermeend nalaten van de Staat om adequate bescherming te bieden tegen de gevolgen van klimaatverandering. Naar het oordeel van de Staat volgt dit niet uit hetgeen door Greenpeace is aangevoerd.
- 15.43 Uit verschillende rapporten volgt dat de verschillende plaatsen met materieel cultureel erfgoed, zoals de slavenhuisjes, op dit moment niet – laat staan permanent – onder water staan. Ook het IVM-rapport (**prod. G. 25d**) stelt dat er op dit moment geen daadwerkelijke impact is op 'tangible cultural heritage'. Wel is het, zoals ook wordt bevestigd door het IVM-rapport en het HKV-rapport, in de toekomst mogelijk – de projecties zien op zichtjaar 2050 – dat een deel van de zuidpunt van Bonaire onder water komt te staan. Dat kan effect hebben op het aldaar aanwezige cultureel erfgoed, bijvoorbeeld de slavenhuisjes. Dit betekent dat er geen acuut risico is op overstroming van de slavenhuisjes en er nog tijd beschikbaar is om eventueel tot passende maatregelen te komen. Naar het oordeel van de Staat is dan ook niet aangetoond, laat staan bewezen, dat de personen waarvoor Greenpeace in deze procedure opkomt, als gevolg van klimaatverandering reeds nu zijn geschaad ('actually affected') in het genot van hun materieel cultureel erfgoed. Laat staan dat aannemelijk is gemaakt dat de Staat op dit punt in strijd zou hebben gehandeld of handelt met zijn positieve verplichting.
- 15.44 Over 'intangible cultural heritage' stelt het IVM-rapport ook dat "the impact of climate change on ICH is uncertain and difficult to predict". Verder stelt het rapport dat "the fieldwork's results on the possible climate change impacts on fishery, agriculture, Bonarian festivities and other ICH remain difficult to measure" (onderstreping adv.). Ook uit de dagvaarding wordt niet duidelijk waar de vermeende schending uit zou

bestaan, los van enkele zeer algemene bewoordingen.

- 15.45 Mede gelet daarop kan hetgeen door Greenpeace is overgelegd niet tot de conclusie leiden dat er sprake zou zijn van een daadwerkelijke impact op het recht op cultuur, laat staan een nalaten van de Staat om daartegen positieve maatregelen te nemen. Bovendien worden er, zoals de Staat hieronder beschrijft, tal van maatregelen genomen om gebouwd en immaterieel erfgoed te beschermen en daarmee de culturele waarde ervan voor Bonaire.
- 15.46 In 2022 is bijvoorbeeld het Cultuurconvenant gesloten tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de openbare lichamen van Caribisch Nederland. Binnen dit convenant is uitgebreide aandacht voor een scala aan cultuurgerelateerde onderwerpen, zoals cultuureducatie, het beschermen en behouden van zowel gebouwd als immaterieel erfgoed, erfgoed in de ruimtelijke ontwikkeling, maar ook cultureel erfgoed in tijden van crisis. De prioriteiten voor Bonaire zijn met het OLB uitgewerkt in de 'Bonaire Cultuuragenda'. Daarin is zowel onder het thema cultureel erfgoed de doelstelling: "aandacht voor klimaatverandering"; voor het thema cultureel erfgoed in tijden van crisis is de doelstelling het erfgoed onderdeel te maken van het crisisplan (zie randnrs. 8.91-8.93). Ook is voor de bescherming van cultureel erfgoed aandacht in het Ruimtelijk Ontwikkelings-programma Caribisch Nederland (zie randnr. 8.82).
- 15.47 Ook andere maatregelen dragen bij aan de bescherming van cultuur. De maatregelen die de Staat neemt op het gebied van zuivering van afvalwater, het herstel van mangrovebossen en koraal, alsmede het onderzoek dat wordt verricht naar visserij, dragen bij aan het behoud van koraalriffen en mangroves. Dit draagt weer bij aan een gezonde leefomgeving voor vissen. Op het gebied van visserij is eveneens het Sustainable Fisheries Plan Caribbean Netherlands vastgesteld. Onder het NMBP is een landbouw- en visserijfonds opgericht waar individuele ondernemers aanspraak op kunnen maken. Ook eerder is in samenwerking met de Salt Farm Foundation – een project gestart om het gebruik van zilte landbouw te stimuleren, in samenwerking met lokale *kunukeros*. Daarnaast werkt het OLB aan een klimaatplan waarin ook acht zal worden geslagen op bescherming van cultuur en cultureel erfgoed.
- 15.48 De Staat acht het tot slot van belang op te merken dat het ook aan het OLB (en de Staat) is om hier de belangenafweging te maken waar het gaat om de te nemen maatregelen. Bepaalde elementen van cultureel erfgoed kunnen ook op gespannen voet met elkaar staan. Visserij, maar ook toerisme zijn bijvoorbeeld drukfactoren op de koraalriffen.

Afwijzing vorderingen I en II

- 15.49 Gelet op hetgeen achter randnrs. 15.3-15.48 van deze conclusie is betoogd, handelt de Staat niet in strijd met de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM en artikel 27 IVBPR en derhalve niet onrechtmatig. Vorderingen I en II komen dan ook niet voor toewijzing in aanmerking.
- 15.50 Mocht uw rechtbank onverhoopt van oordeel zijn dat er wel sprake is van een strijdig, dan wel onrechtmatig handelen, dan ontbreekt ook in dat geval een grondslag voor toewijzing van vorderingen II.a. en II.b. (voor zover het de toetsing betreft). Een dergelijke positieve verplichting volgt niet uit artikel 2, 8 of 14 EVRM, artikel 1 P12 EVRM of artikel 27 IVBPR of de rechtspraak en kan dus geen onderdeel vormen van hetgeen waartoe de Staat op grond van deze bepalingen gehouden zou zijn. Greenpeace heeft dit overigens ook niet gesteld, laat staan aannemelijk gemaakt. Bovendien past ook hier uw rechtbank grote terughoudendheid.
- 15.51 In de navolgende paragrafen zet de Staat uiteen waarom naar zijn mening bepaalde vorderingen ook om andere redenen moeten worden afgewezen.

ii. Democratisch besluitvormingsproces

Vorderingen II.b. en II.c.

- 15.52 Voor de onderhavige procedure is van belang dat zowel de Staat als het OLB (en het bestuurscollege en de eilandsraad) waar het betreft het voorbereiden, nemen en uitvoeren van adaptatiemaatregelen verschillende taken en bevoegdheden hebben. Hieraan kan niet zo zonder meer voorbij worden gegaan, ook niet in het kader van vorderingen II.b. en II.c. De Staat wijst op dit punt uitdrukkelijk naar randnrs. 6.37-6.46 van deze conclusie waarin nader wordt ingegaan op de taakverdeling tussen de Staat en het OLB, en naar randnrs. 8.122-8.127, waar wordt ingegaan op het in voorbereiding zijnde Klimaatplan. Zoals in die randnummers is toegelicht betreffen de taken die relevant zijn in het kader van klimaatadaptatie, zoals milieu, ruimtelijke ordening en natuurbeheer, medebewindstaken. Zo heeft de Staat het ROCN opgesteld, maar is het aan de eilandsraad om ruimtelijke ontwikkelingsplannen vast te stellen. Het opstellen van een Klimaatplan is een autonome bevoegdheid van het OLB.
- 15.53 Naast de voorbereiding en vaststelling van adaptatiemaatregelen, is ook de vaststelling van de eilandelijke begroting van het OLB, alsook de vaststelling van de begroting van de in dit kader betrokken ministeries, onderhevig aan een democratisch ingericht vaststellingsproces. Deze processen bepalen in hoeverre financiële middelen worden toegekend aan verschillende doeleinden, zoals

klimaatadaptatie.

- 15.54 Kortom, het is dan ook aan het OLB en de Staat, conform de geldende taakverdeling en werkwijze, om te bepalen wat de geëigende maatregelen zijn, op welke termijn deze worden genomen, en welke financiële middelen hiertoe beschikbaar worden gesteld. Toewijzing van vorderingen II.b. en II.c. zou de politiek-bestuurlijke verhoudingen rondom de vaststelling, de uitvoering en de financiering van adaptatiemaatregelen op onaanvaardbare wijze doorkruisen door *ex ante* voor te schrijven wat de uitkomst van een democratisch proces zou moeten zijn.

iii. Deel petitum is niet uitvoerbaar

Vorderingen II.a. en II.b. (deels)

- 15.55 Uit het EVRM en het IVBPR volgt anders dat Greenpeace veronderstelt geen rechtsplicht voor de Staat, geen rechtsplicht voor de Staat om zijn klimaatadaptatiebeleid voor Bonaire, kenbaar en gemotiveerd te baseren op en te toetsen aan de "toepasselijke [...] mensenrechtenverdragen". Greenpeace heeft dit ook op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt, laat staan bewezen. Indien en voor zover uw rechtbank deze vorderingen zou toewijzen, leidt dit tot een onuitvoerbare last voor de Staat. De Staat licht dit toe.
- 15.56 Hoewel niet duidelijk is wat Greenpeace precies met deze vordering voorstaat (zie in dit kader randnrs. 15.65-15.66 van deze conclusie), acht de Staat het voorstelbaar dat naar inzicht van Greenpeace deze zo geïnterpreteerd zou moeten worden, dat de Staat bij elk onderdeel van het klimaatadaptatiebeleid op Bonaire kenbaar moet maken en moet motiveren op welke wijze aan mensenrechtenverdragen is getoetst.
- 15.57 De Staat wijst er allereerst op dat hij al zijn beleid toetst aan internationale verdragen. Hier is de Staat op grond van (inter)nationaal recht reeds aan gehouden. Dit is alleen niet altijd kenbaar, althans niet op de wijze waarop Greenpeace dat kennelijk voor zich ziet. Bij het vaststellen van wetten in formele zin of algemene maatregelen van bestuur is de toetsing kenbaar of meest kenbaar voor burgers. Bij het vaststellen van beleid is die toetsing minder kenbaar.
- 15.58 Onverhoopte toewijzing van deze vordering van Greenpeace zou er in de praktijk op neerkomen dat de Staat bij elke vorm van beleid moet motiveren of relevante internationaalrechtelijke verdragsbepalingen positieve verplichtingen met zich brengen, wat de strekking daarvan precies is en welke 'margin of appreciation' hem daarbij toekomt. Vervolgens moet worden uitgelegd waarom volgens de Staat aan die positieve verplichtingen wordt voldaan.

- 15.59 De Staat zou dan gehouden zijn het voorgaande ten grondslag te leggen aan het beleidsonderdeel of -instrument in kwestie, rekening houdend met alle voorziene effecten van de uitwerking daarvan. Van dit gehele proces zou vervolgens – op niet nader gespecificeerde wijze – kenbaar en gemotiveerd rekenschap moeten worden gegeven. Dit proces zou, zo begrijpt de Staat, bij al zijn adaptatiebeleid moeten worden herhaald. Zeker nu het klimaatadaptatiebeleid aan verschillende terreinen raakt – de natuurlijke omgeving, de ruimtelijke ordening, het milieubeheer, de drinkwatervoorziening, het afvalwatersysteem, om slechts enkele voorbeelden te noemen – is dit een onuitvoerbaar opgave.
- 15.60 Mocht uw rechtbank bovendien aannemen dat er op het gebied van klimaatadaptatie een rechtsplicht bestaat tot het kenbaar en gemotiveerd baseren op mensenrechtenverdragen van al het beleid op dit gebied, kan dit precedentwerking hebben voor andere beleidsterreinen. In dat geval zou toewijzing van deze vordering ook op andere beleidsterreinen tot onuitvoerbaar lasten kunnen leiden.

iv. Deel petitum is onvoldoende helder

- 15.61 Uit het petitum volgt waarop uw rechtbank moet beslissen en waartoe de Staat, in geval van de toewijzing van het gevorderde, is gehouden en welke handelingen van de Staat mogen worden verwacht teneinde te kunnen voldoen aan het gevorderde. Dat brengt met zich dat het noodzakelijk is dat het petitum helder en duidelijk is geformuleerd en uit het petitum volgt wat er door de Staat moet worden gedaan of nagelaten.⁶²⁶ Naar het oordeel van de Staat voldoet een deel van de vorderingen van Greenpeace niet aan deze eis. De Staat licht dat hieronder ten aanzien van de vorderingen in het kader van adaptatiemaatregelen toe.

Vordering I.a. en vordering II.c. (deels)

- 15.62 Greenpeace vordert een verklaring voor recht, kort gezegd inhoudende dat onrechtmatig wordt gehandeld jegens de inwoners van Bonaire door geen of onvoldoende tijdige en passende adaptatiemaatregelen te nemen. Verder vordert Greenpeace dat de te nemen maatregelen tijdig worden genomen en dat daarvoor voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Gelezen in samenhang met het verweer in randnrs. 15.52–15.54 van deze conclusie, merkt de Staat het volgende op.
- 15.63 Greenpeace laat na aan te geven wat 'tijdig' en 'passend' en 'voldoende' is en waartoe deze adaptatiemaatregelen exact zouden moeten leiden. Niet duidelijk is derhalve wat met 'tijdig' en 'passend' en 'voldoende' is bedoeld. Ook lijkt Greenpeace eraan voorbij te gaan dat een honderd procent bescherming tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering simpelweg niet mogelijk is. Dit is ook in het

⁶²⁶ HR 3 januari 1964, ECLI:NL:HR:1964:13, NJ 1964/445 en HR 21 december 2001, ECLI:NL:PHR:2001:ZC3693, NJ 2002/217.

Europese deel van Nederland het geval. Overigens valt het de Staat op dat Greenpeace er in de dagvaarding aan voorbij gaat dat op Bonaire reeds adaptatiemaatregelen zijn genomen.⁶²⁷

- 15.64 Het bezwaar van de Staat tegen deze vorderingen is dat deze te ongericht zijn en dat het voor de Staat en Greenpeace, als het onverhoopt tot toewijzing van deze vorderingen komt, niet is na te gaan wanneer in overeenstemming wordt gehandeld met de vorderingen en dat tevens de visie van de Staat hierover kan afwijken van die van de Greenpeace. Dat brengt met zich dat de vorderingen I.a. en II.c. niet toewijsbaar zijn.

Vordering II.a. en II.b. (deels)

- 15.65 De Staat merkt op dat waar het betreft vordering II.a. Greenpeace niet duidelijk maakt welke internationale mensenrechtenverdragen worden bedoeld en derhalve waarop beleid zou moeten worden gebaseerd en getoetst. De Staat is altijd gebonden aan verdragen waarbij het Koninkrijk partij is, en is altijd verplicht uitvoering te geven aan verdragsbepalingen in de nationale rechtsorde. De verdragen waar het Koninkrijk partij bij is, zijn echter legio. Het is niet duidelijk wat Greenpeace verstaat onder de toepasselijke mensenrechtenverdragen, laat staan welke bepalingen daaruit relevant zouden zijn. Deze verdragen ontwikkelen zich bovendien nagenoeg permanent, zo kan worden afgeleid uit de jurisprudentie. Mede gelet op het hiervoor genoemde, is het is tevens goed voorstelbaar dat de visie van Greenpeace ter zake van de toepasselijke verdragsbepalingen verschilt van die van de Staat.
- 15.66 Ook maakt Greenpeace niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'kenbaar' en 'gemotiveerd'. Naar het oordeel van de Staat is de vordering te weinig concreet en zal er snel discussie ontstaan over de vraag waartoe de Staat, bij onverhoopte toewijzing, exact is gehouden, wanneer hieraan is voldaan, en wat Greenpeace op basis van de vordering mag verwachten van de Staat. Dat maakt de vordering niet toewijsbaar. Dat laat uiteraard onverlet dat overheidsbeleid aan de rechter mag worden voorgelegd ter toetsing aan mensenrechten voor zover dit eenieder verbindende bepalingen betreft, zoals in onderhavige procedure gebeurt.

Vordering II.e.

- 15.67 Greenpeace laat na aan te geven wat 'adequaat' wetenschappelijk onderzoek is. Dat er kennislacunes zijn ten aanzien van klimaatverandering is duidelijk. Dat geldt mondiaal, en dus ook voor Europees Nederland en voor Bonaire. Het is de Staat niet duidelijk of – en in hoeverre – de veelheid aan wetenschappelijk onderzoek die relevant is in het kader van klimaatadaptatie op Bonaire en reeds beschikbaar is (zie onder meer **prod. St. 14**, volgens Greenpeace te gelden zou hebben als niet-

⁶²⁷ Zie nader randnrs. 8.26-8.98 van deze conclusie.

adequaat. In het verlengde daarvan is eveneens onduidelijk wat 'toereikende middelen' precies behelzen.

- 15.68 Naar het oordeel van de Staat is deze vordering onvoldoende helder en zal – mocht uw rechtbank deze vordering toewijzen – niet duidelijk zijn waartoe de Staat als gevolg van toewijzing is gehouden. Denkbaar is eveneens dat de partijen daarover van mening zouden kunnen verschillen.

v. Staat voldoet reeds aan vorderingen

Vordering II.a. en II.b. (deels)

- 15.69 In aanvulling op hetgeen achter randnrs. 15.55-15.60 en 15.65-15.66 van deze conclusie is gesteld over vordering II.a. merkt de Staat op dat de Staat zijn beleid telkens toetst aan de internationale verdragen waar Nederland partij bij is. Bij vaststelling van bijvoorbeeld wetten in formele zin en AMvB's zal de (gemotiveerde) toetsing kenbaar of meest kenbaar zijn. Dat gebeurt mogelijk minder expliciet dan Greenpeace gezien deze vordering voorstaat, maar niet gesteld kan worden – en overigens is ook niet aangetoond, laat staan bewezen – dat de wijze waarop dat nu gebeurt in strijd is met de door Greenpeace genoemde internationaalrechtelijke verdragsbepalingen, dan wel onrechtmatig jegens Greenpeace. In die zin wordt dus reeds voldaan aan vordering II.a. en vordering II.b., laatste deel.

Vorderingen II.b. en II.c.

- 15.70 Waar het door Greenpeace gestelde ziet op de vordering de Staat te veroordelen zo snel als redelijkerwijs mogelijk een adequaat adaptatieplan voor Bonaire op te stellen (dan wel te verzekeren dat dit wordt opgesteld), waarin de Staat tevens leest 'het tijdig nemen van passende maatregelen' in het kader van artikel 2 en 8 EVRM, merkt de Staat het volgende op.
- 15.71 Het OLB heeft – mede gelet op het feit dat zij zelf ook andere prioriteiten heeft – enige tijd gedaan over het kiezen van een voorzitter voor de Klimaattafel Bonaire. Uiteindelijk is op 3 april 2024 door het bestuurscollege van het OLB voormalig waarnemend gezaghebber dhr. Oleana benoemd als voorzitter van de Klimaattafel per 1 augustus 2024. Dit najaar zal de Klimaattafel met een adviesplan komen voor het bestuurscollege, waarin onder andere de tijdlijn van de Klimaattafel wordt geschetst. De Klimaattafel biedt daarmee zicht op een integraal Klimaatplan voor Bonaire. Dit plan zal bestaande adaptatiemaatregelen op het gebied van bijvoorbeeld natuur, water en ruimtelijke ordening integreren. De Klimaattafel Bonaire zal bestaan uit een brede vertegenwoordiging vanuit de Bonairiaanse samenleving, van de toerismesector tot natuurorganisaties. Ook zet de Klimaattafel in op het ophalen van lokale kennis over klimaatverandering en de impact hiervan op Bonaire, door

gesprekken met individuele organisaties en belanghebbenden te voeren. Zo wordt een breed gedragen plan ontwikkeld en opgesteld waarin lokale kennis en expertise is verwerkt. Ter ondersteuning heeft de Staat reeds financiële middelen beschikbaar gesteld specifiek voor de uitvoering aan de zijde van het OLB.

- 15.72 Aan vorderingen II.b. en II.c. wordt dus reeds voldaan.

Vordering II.d.

- 15.73 Greenpeace stelt dat de Staat de inwoners van Bonaire niet, althans onvoldoende informeert over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering en hen niet, althans onvoldoende betreft bij het maken van beleid en de uitvoering van feitelijke adaptatiemaatregelen. Greenpeace vordert de Staat te veroordelen de informatievoorziening aan inwoners van Bonaire waar het betreft klimaatverandering en de gevolgen te initiëren en in stand te houden verbeteren. Naar het oordeel van de Staat voldoet de Staat reeds aan deze vordering.

- 15.74 De Staat verwijst in dit kader naar hetgeen hierover achter randnrs. 8.115-8.117 van deze conclusie is opgemerkt en waaruit volgt dat de inwoners van Bonaire zijn en worden geïnformeerd over het plaatsvinden van klimaatverandering en de gevolgen ervan. Uitgangspunt daarbij is dat deze wijze van informatievoorziening wordt voortgezet.

Vordering II.e.

- 15.75 Met betrekking tot de vordering dat de Staat wetenschappelijk onderzoek naar de historische, huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering dient te initiëren, merkt de Staat het volgende op. De Staat heeft aanzienlijke stappen gezet waar het onderzoek naar de *toekomstige gevolgen* van klimaatverandering op de BES-eilanden betreft. De eerder genoemde KNMI'23 klimaatscenario's (zie bijv. randnrs. 8.118-8.121), maar ook het KNMI-rapport 'Past and future sea level around the BES-islands' zijn hier concrete voorbeelden van. Met betrekking tot onderzoek over de *huidige gevolgen* van klimaatverandering, wijst de Staat onder meer naar het KNMI'21 Klimaatsignaal en de rapporten van de WUR over de staat van de natuur in Caribisch Nederland (zie bijv. randnrs. 8.77 en 8.90). Met betrekking tot de *historische gevolgen* van klimaatverandering op de BES-eilanden merkt de Staat op dat historische informatie over het klimaat op de BES-eilanden veelal niet beschikbaar is. Vanaf het moment dat de BES-eilanden als openbare lichamen zijn toegetreten tot het Koninkrijk, heeft de Staat echter ingezet op het verbeteren van dataverzameling, zoals achter randnrs. 8.112-8.114 is opgemerkt.
- 15.76 Een overzicht van het in het kader van klimaat(adaptatie) relevante onderzoek op Bonaire wordt met de onderhavige conclusie overlegd als **prod. St. 14**. Daaruit volgt

reeds dat, anders dan Greenpeace in de dagvaarding doet voorkomen, de Staat wel degelijk al geruime tijd onderzoek verricht.

- 15.77 Onder het NMBP is een uitgebreide kennisagenda opgesteld (**prod. St. 13**) ter zake van de door het NMBP gestelde doelen. Veel van de in de kennisagenda opgenomen 'milestones' hebben te maken met (het beschermen tegen) de gevolgen van klimaatverandering, bijvoorbeeld het onderzoek naar mangroveherstel. Uit de kennisagenda volgt op welke gebieden onderzoek plaatsvindt, en op welke gebieden mogelijk nog onderzoek nodig zal zijn. Ook deze kennisagenda's zijn opgesteld in samenspraak met het OLB en de 'Dutch Caribbean Nature Alliance'. De kennis die wordt opgedaan kan vervolgens worden gebruikt voor het informeren van beleidskeuzes.
- 15.78 Een van de aandachtspunten van het rapport Nijpels was dat er onvoldoende kennisuitwisseling bestond tussen Bonaire en andere kleine eiland(stat)en. Ter opvolging van deze constatering heeft de Staat in 2023 het IPDC opgericht. Dit initiatief strekt ertoe kennisuitwisseling op het gebied van klimaatadaptatie te bevorderen. Zie voor een uitgebreidere toelichting randnrs. 8.132-8.134 van deze conclusie. Zie ook randnrs. 8.135-8.136 over het door Aruba en het toenmalige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat georganiseerde CCEC in het kader van kennisuitwisseling tussen eilandstaten.
- 15.79 Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de Staat reeds een aanzienlijke hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering op Bonaire heeft uitgevoerd, dan wel heeft laten uitvoeren, en dat ook nog steeds doet. Dat brengt naar het oordeel van de Staat mee dat hij dan ook reeds voldoet aan vordering II.e.
- 15.80 Wellicht ten overvloede benadrukt de Staat nog dat de Staat naast onderzoek betreffende de gevolgen van klimaatverandering op de BES-eilanden, ook inzet op onderzoek dat raakt aan het nemen van klimaatadaptatiemaatregelen, zoals erosiebestrijding, waterbeheer, ruimtelijke ordening en natuurherstel (zie randnrs. 8.76-8.77; 8.90). Gezien de ambitie van de Staat en het OLB om Bonaire weerbaarder te maken tegen de gevolgen van klimaatverandering, zijn deze onderzoeken zeer relevant en ook noodzakelijk om effectief adaptatiebeleid te voeren en adaptatiemaatregelen te nemen.

Deel II - Mitigatie

i. Geen onrechtmatig handelen. De Staat neemt maatregelen ter beperking van broeikasgasemissies. Nederland levert zijn aandeel in de wereldwijde inspanningen voor de realisering van de temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs

Vorderingen III., IV., V., VI., VII. en VIII.

Inleiding

- 15.81 Een belangrijk deel van de vorderingen van Greenpeace die betrekking hebben op mitigatie heeft als basis de veronderstelling dat de Staat niet een eerlijke bijdrage levert aan de inspanningen die wereldwijd nodig zijn om de mondiale opwarming van de aarde te beperken met 1,5 °C, met een beperkte 'overshoot', en daardoor in strijd handelt met zijn positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 8 en 14 EVRM en onrechtmatig handelt jegens Greenpeace.

Dat geldt in ieder geval voor vorderingen III., IV., V. en VIII.

- 15.82 Onderstaand zal de Staat allereerst gemotiveerd aangeven dat de Staat zijn bijdrage levert en voldoet aan hetgeen op basis van de Overeenkomst van Parijs van de Staat mag worden verlangd. Vervolgens zal de Staat betogen dat er geen 'common ground' is om aan te nemen dat de Staat zal moeten voldoen aan de reductieverplichtingen die Greenpeace gezien de vorderingen III., IV, V en VIII. voorstaat. Ook ontbreekt een 'common ground' om aan te nemen dat de Staat uit hoofde van artikel 6:162 BW, al dan niet in combinatie met de door Greenpeace aangehaalde bepalingen van het EVRM, gehouden is om toepassing te geven aan de door Greenpeace voorgestane interpretatie van de diverse te onderscheiden rechtvaardigheidsbeginselen en voorts de Nederlandse Klimaatwet aan te passen overeenkomstig de vorderingen van Greenpeace.⁶²⁸

Nederland levert zijn aandeel

- 15.83 Greenpeace stelt achter randnrs. 24.3, 26.59 en 26.60 van de dagvaarding – ten onrechte – dat er brede wetenschappelijke consensus zou bestaan dat de Nederlandse klimaatdoelen ernstig tekortschieten voor het leveren van een eerlijke bijdrage aan de realisering van de temperatuurdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, waarbij Greenpeace het lange termijndoel van 1,5 °C als uitgangspunt nemen en niet de doelstelling van 2 °C. In hoofdstuk 40 van de dagvaarding zet Greenpeace uiteen op welke manier Nederland vanwege haar vermeende

⁶²⁸ Zie in deze zin ook hetgeen Greenpeace betoogt achter randnrs. 26.43-26.60.

ontoereikende mitigatie-inspanningen artikelen 2, 8 en 14 EVRM zou schenden. De Staat bestrijdt dat dit het geval is en merkt in dat kader het volgende op.

- 15.84 De gezamenlijke NDC van de EU voor 2030 bedroeg aanvankelijk 40% ten opzichte van 1990. Naarmate de klimaatwetenschap zich verder ontwikkelde werd steeds duidelijker dat een temperatuurstijging van 2°C aanzienlijk ernstigere klimaateffecten tot gevolg heeft dan een temperatuurstijging van 1,5°C en daarmee dat een hogere emissiereductie noodzakelijk is dan indien zou worden uitgegaan van een mondiale temperatuurstijging tot 2 °C.⁶²⁹ Zodoende besloot de EU om de doelstelling bij te stellen naar een emissiereductie van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990.⁶³⁰ Verdragspartijen zijn, zoals eerder opgemerkt, vrij om hun basisjaar te kiezen. De EU heeft gekozen voor basisjaar 1990, omdat de EU onder de eerste en tweede verbintenisperiodes van het Kyoto-Protocol reeds was begonnen met emissiereducties die ten opzichte van 1990 werden berekend.
- 15.85 Het IPCC hanteert 2019 als basisjaar en heeft berekend dat uitstoot in 2030 wereldwijd met 43% (mediaan) gedaald moet zijn ten opzichte van 2019 voor een maximale temperatuurstijging van 1,5°C:

		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]

- 15.86 Omrekening van het IPCC-doelstelling van 43% in 2030 t.o.v. 2019 naar het door de EU gehanteerde basisjaar betekent dat in 2030 een mondiale reductie van omstreeks 18% ten opzichte van 1990 nodig is voor een kans van 50% op een temperatuurstijging van maximaal 1.5°C.
- 15.87 In 2023 hebben Nederland en de EU respectievelijk een reductie van 35,6% en 30% bewerkstelligd (ten opzichte van 1990), terwijl de emissies elders in wereld bleven stijgen (+ 162% (t.o.v. 1990)).⁶³¹

Zie nader de achter randnr. 11.22 van deze conclusie opgenomen grafiek met cijfers.

⁶²⁹ IPCC, *Special Report: Global Warming of 1.5°C. Summary for Policymakers*, Cambridge University Press 2018.

⁶³⁰ Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 17 december 2020.

⁶³¹ EDGAR, 'GHG emissions of all world countries. 2024 Report, te raadplegen via: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2024#data_download. Zie ook: CBS, Hoe groot is onze broeikasgasuitstoot?', te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->.

- 15.88 Met een reductiedoelstelling van 55% in 2030 (t.o.v. 1990) doet Nederland - en de Europese Unie - aanzienlijk meer dan het gemiddelde mondiale reductiepercentage voor 2030 voor een kans van 50% op een temperatuurstijging van maximaal 1.5°C. De EU als geheel heeft met deze gezamenlijke doelstelling een van de meest ambitieuze doelstellingen wereldwijd vastgesteld, en die gaat gepaard - zoals eerder opgemerkt - met een zowel op Nederlands als Europees niveau ingrijpend wetgevingsproces en een aanzienlijk maatregelenpakket.
- 15.89 Het PBL publiceert jaarlijks een Klimaat- en Energieverkenning, die een onafhankelijk en wetenschappelijk overzicht geeft van de voortgang in de realisering van de klimaatdoelen alsook de resultaten en vooruitzichten van het vastgestelde en concreet voorgenomen klimaatbeleid. Daartoe wordt onder meer gekwantificeerd welke reducties op bepaalde terreinen zijn gerealiseerd en in de toekomst worden verwacht, bijvoorbeeld ter zake van de sectoren mobiliteit, industrie, elektriciteit, gebouwde omgeving en landbouw en landgebruik. Uit de KEV 2023 volgt dat de voor 2030 gestelde reductiedoelstelling van 55% voor Nederland in zicht is. In de KEV 2024, die op 24 oktober 2024 verschijnt, worden actuele ramingen voor het doelbereik voor 2030 gepresenteerd, waarin ook het Hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma van het kabinet Schoof-I worden meegenomen.
- 15.90 De Staat heeft het PBL een rapport laten opstellen over de vraag wat voor Nederland rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen zouden zijn. Zoals achter randnrs. 11.58 van deze conclusie aangetoond bestaat er een scala aan allocatiemethoden die gehanteerd kunnen worden bij toepassing van het beginsel van 'equity'. Toepassing van dergelijke allocatiemethoden geeft weer wat voor een land emissiereductiedoelen, afgeleid van diverse rechtvaardigheidsprincipes, zouden kunnen zijn. Het PBL heeft voor verschillende allocatiemethoden berekend welke emissiereductie Nederland in 2030 en 2040 zou moeten realiseren bij een maximale mondiale temperatuurstijging van respectievelijk 1.5°C en 2.0°C. De resultaten zijn weergegeven in de tabel hieronder. Uit de tabel volgt dat de Nederlandse reductiedoelstelling van 55% in 2030 (t.o.v. 1990), uitgaande van de 1.5°C-doelstelling, binnen de bandbreedte van drie van de zeven allocatieregels valt. Indien zou worden uitgegaan van de 2.0°C-doelstelling, valt dit doel binnen zeven van de zeven allocatieregels:

Broeikasgasreductiedoelen in 2030 en 2040 voor Nederland, als percentage van de emissies in 1990, conform de zeven allocatieregels

	2030 (%)		2040* (%)		Belangrijkste onzekerheden en keuzes naast die in het mondiale pad (zie ook paragraaf 2.1, 2.2 en 4.4)
Huidig en geagendeerd beleid	46-57		-		
Europese doelen	55		90 (voorgesteld)		
Reductiedoelen per allocatieregels	1,5°C	2,0°C	1,5°C	2,0°C	
Gelijke relatieve reductie	40-68	25-38	73-98	50-54	
Per capita convergentie	42-73	28-48	76-98	54-69	Bevolkingsgroei (SSP1-5, SSP2) Convergentiejaar (2040-2100, 2050)
Onmiddellijk per capita	60-79	50-59	82-98	67-69	Bevolkingsgroei (SSP1-5, SSP2)
Per capita via budget	57-90	45-47	84-95	62-70	Bevolkingsgroei (SSP1-5, SSP2) Vorm CO ₂ pad (lineair tot netto nul) Vorm niet-CO ₂ pad (analoog aan per capita convergentie) Convergentiejaar niet-CO ₂ (2040)
Historisch-cumulatief per capita	51-104	38-81	89-147	69-114	Bevolkingsgroei (SSP1-5, SSP2) Startjaar historische emissies (1850, 1950, 1990) Emissie verdiscontering (0%, 1,6%, 2,0%, 2,8%) Methode om budget te matchen (
Verdeling naar welvaart	61-90	45-59	93-118	73-78	Economische groei (SSP1-5, SSP2) Bevolkingsgroei (SSP1-5, SSP2) Mitigatiekosten (stilistisch exponentiële MAC, regionaal identiek) Referentiepad-emissies (SSP1-5, SSP2; IMAGE model) Downscalingsmethodiek (van wereld naar nationaal)
Recht op duurzame ontwikkeling	72-276	48-141	129-406	94-227	Economische groei (SSP1-5, SSP2) Bevolkingsgroei (SSP1-5, SSP2) Weging en indexering verantwoordelijkheid en vermogen (RCI aldus Climate Equity Reference) Inkomensgrens t.b.v. ontwikkeling alvorens mitigatie (Geen, \$7500/cap, \$7500/cap met additionele condities) Basispad-emissies (SSP1-5, SSP2; IMAGE model) Downscalingsmethodiek Post-2030 methodiek (convergentie naar 'Verdeling naar welvaart' in 2100)

- 15.91 Uit het PBL-rapport volgt dat ook lagere emissiereductiepercentages dan 55% voor 2030 t.o.v. 1990 voor Nederland passend zijn bij drie rechtvaardigheidsprincipes. Bij 'gelijke relatieve reductie' is de bandbreedte voor een emissiereductiedoel voor 2030 voor Nederland bij de mondiale 1,5 graad doelstelling **40-68%**; bij 'per capita convergentie' is dat **42-73%** en bij 'historisch-cumulatief per capita' is dat **51-104%**.

De Staat merkt op dat het Hof van Beroep van Brussel in de Belgische Klimaatzaak heeft beslist dat gelet op de scheiding der machten, alleen rekening kan worden gehouden met het rechtvaardigingsprincipe (of de allocatieregels) dat het minst beperkend is voor de Staat, bij gebrek aan politieke consensus op dit punt.⁶³² Indien en voor zover zou moeten worden aangenomen dat de Staat in strijd handelt met de artikelen 2 en/of 8 EVRM dan wel in strijd handelt met de maatschappelijke zorgvuldigheid ex artikel 6:162 BW, hetgeen de Staat uitdrukkelijk bestrijdt, zou ook dat hier uitgangspunt moeten zijn.

⁶³² Zie r.o. 192 van de uitspraak van het Hof van Beroep

15.92 In aanvulling hierop moet worden opgemerkt dat Nederland met klimaatfinanciering en -diplomatie ook een bijdrage levert aan de emissiereductie wereldwijd. In werkelijkheid zorgen de inspanningen van Nederland er dus voor dat meer emissiereductie wordt gerealiseerd richting 2030 dan de 55% die met de Nederlandse Klimaatwet wordt nagestreefd. Dat past overigens ook in de Overeenkomst van Parijs. Deze beperkt zich namelijk niet tot het nemen van emissiereductie-maatregelen om te voldoen aan de 'eigen' NDC. Ook klimaatfinanciering, activiteiten gericht op het behoud en de vergroting van 'carbon sinks' zoals bossen en mangroven (art. 5.1), het beschikbaar stellen van 'financial resources' (art. 9.1) 'technology development and transfer' (art. 10) en capaciteitsopbouw (art. 11) dragen immers bij aan de realisering van mondiale temperatuurdoelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs. Zoals opgemerkt achter randnr. 10.94 e.v. van deze conclusie neemt Nederland op al deze punten verantwoordelijkheid.

15.93 Zo draagt Nederland bij aan klimaatfinanciering, waarbij ODI en WRI hebben geoordeeld dat de Staat zijn fair share' doet (vgl. randnr. 10.106 van deze conclusie).

In opdracht van de Staat is getracht te berekenen wat de Nederlandse klimaatfinanciering in het jaar 2030 en 2040 oplevert aan emissiereductie in het buitenland. Uit een door Trinomics in 2024 opgesteld rapport, waarin – slechts – negen klimaatprogramma's en fondsen zijn onderzocht waar Nederland financieel aan bijdraagt, en onder de voorbehouden, complexiteiten en onzekerheden zoals in het rapport gemeld gerapporteerd, wordt geraamd dat het in 2030 om een reductie van jaarlijks 7,85 Mton CO₂-eq gaat en in het jaar 2040 om een reductie van jaarlijks 10,13 Mton CO₂-eq. Cumulatief komt dat uit op een reductie in de orde van grootte van 72,93 Mton CO₂-eq in 2030 en een reductie van 165,72 Mton CO₂-eq in 2040. (Zie verder randnr. 10.114 e.v. van deze conclusie)

Met deze negen programma's en fondsen was slechts 13% van de totale publieke klimaatfinanciering van Nederland gemoeid (14% van de financiering op het gebied van mitigatie) in 2023. Dat is een fractie van wat Nederland in het geheel bijdraagt en is vergeleken met een verwachte uitstoot van Nederland in het jaar 2030, namelijk 102,6 Mton CO₂-equivalent, aanzienlijk.

15.94 Naast de inspanningen op het gebied van klimaatfinanciering draagt Nederland bij aan de realisering van de temperatuurdoelen uit de Overeenkomst van Parijs door onder andere het overdragen van technologie en doet Nederland aan capaciteitsbouwers elders om ook andere landen beter in staat te stellen hun NDC's te behalen of ambities te verhogen.⁶³³

⁶³³ Zie nader randnrs. 10.105 e.v. van deze conclusie.

- 15.95 Samenvattend levert Nederland met zijn emissiereductiedoelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet – 55% voor 2030 (t.o.v. 1990) en netto nul uitstoot in 2050 – en de bijdrage die Nederland levert aan het realiseren van de Europese klimaatdoelen, aangevuld met klimaatfinanciering en klimaatdiplomatie door Nederland in het buitenland, zijn bijdrage in de wereldwijde inspanningen voor het realiseren van de 1,5 °C-doelstelling. De Staat brengt daarbij in herinnering dat de Overeenkomst van Parijs geen 'fair share' begrip kent en verdragspartijen bij het opstellen van de Overeenkomst van Parijs bewust niet hebben vastgesteld wat hieronder zou moeten worden verstaan en op basis van welke parameters zou moeten worden bepaald wat een 'fair share'-bijdrage is van een verdragspartij aan de realisering van de 1,5 °C en/of 2 °C doelstelling van de Overeenkomst van Parijs.

Common ground methode

- 15.96 Met Greenpeace is de Staat van oordeel dat in het VN-klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs niet concreet wordt bepaald hoe de mondiale klimaatinspanning die nodig is om de temperatuurstijging te beperken tot bij voorkeur 1,5 °C of anders ruim onder de 2°C, over de verschillende (groepen van) landen moet worden verdeeld. Ook is bewust niet bepaald hoe de uitgangspunten of beginselen die in dat kader wel zijn opgenomen in de beide verdragen, moeten worden toegepast en waartoe dat zou moeten leiden.⁶³⁴ Het gaat dan om de uitgangspunten of beginselen 'equity' en 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities'.
- 15.97 Greenpeace voegt hieraan toe, terecht, dat de scenario's die het IPCC in beeld heeft gebracht in haar rapporten, enkel en alleen laten zien wat er op mondiaal niveau nodig is om bijvoorbeeld de opwarming te beperken tot 1,5 °C of 1,7 °C, al dan niet met een 50% kans of meer. De IPCC scenario's zijn dan ook niet bruikbaar, zo merkt Greenpeace op, "om als basis te dienen voor de verdeling van de klimaatinspanningen over de verschillende landen, omdat de scenario's die het IPCC aan haar berekeningen ten grondslag heeft gelegd [...] geen rekening [houden] met 'eerlijkheidsbeginselen' ten aanzien van de verdeling van de benodigde reductie over landen [...]".⁶³⁵
- 15.98 Het is overigens niet verrassend dat het IPCC hier niet toe is overgegaan. Het IPCC is immers, zoals zij zelf opmerkt, 'neutraal':

IPCC reports are neutral, policy-relevant but not policy-prescriptive.

Bron: <https://www.ipcc.ch/>

⁶³⁴ Zie dagvaarding, achter o.a. randnr. 26.2.

⁶³⁵ Dagvaarding, achter randnr. 26.9.

en zoals het IPCC verder opmerkt:

“Equity hinges upon ethical and normative choices.”

IPCC 2022 AR6 Working Group III, Mitigation of Climate Change, p. 304.⁶³⁶

15.99 Ondanks dat stelt Greenpeace achter randnr. 24.3 van de dagvaarding dat er

“binnen de klimaatwetenschap [...] een duidelijke consensus naar voren [komt] over hoe de klimaatinspanning over landen verdeeld moet worden.”

15.100 Ook stelt Greenpeace in de dagvaarding, achter randnr. 26.59, dat er een

“brede wetenschappelijke consensus bestaat dat de Nederlandse klimaatdoelen ernstig tekortschieten voor het leveren van een eerlijke bijdrage aan het klimaatdoel zoals vastgesteld in het Parijs Akkoord”,⁶³⁷

in vervolg waarop door Greenpeace wordt opgemerkt dat Nederland ‘freerider’-gedrag zou vertonen door niet meer te reduceren dan op dit moment voor 2030 en daarna uitgangspunt is.⁶³⁸

15.101 In de kern is het standpunt van Greenpeace, zo volgt uit de dagvaarding⁶³⁹, dat de Staat uitgaande van een benadering waarbij zowel rekening wordt gehouden met a) historische emissies, b) de capaciteit van Nederland om bij te dragen aan emissiereductie en c) een per capita benadering, de Nederlandse emissies in 2030 met minimaal 95% moeten zijn gereduceerd en niet met 55% zoals in de Nederlandse Klimaatwet is vastgelegd (percentages ten opzichte van 1990). Indien wordt uitgegaan van een per capita benadering, zou Nederland – aldus Greenpeace – de Nederlandse emissies in 2033 met tenminste 94% moeten hebben teruggebracht (ten opzichte van 1990). Indien uitsluitend zou worden uitgegaan van de historische uitstoot van Nederland en/of de capaciteit van Nederland om bij te dragen aan emissiereductie, neemt Greenpeace het standpunt in dat het voor Nederland beschikbare carbon budget nu reeds op is en er derhalve in 2030 en daarna geen ruimte meer is voor broeikasgasemissies vanaf Nederlands grondgebied.

15.102 De vraag die voorligt is of de artikelen 2, 8 en 14 EVRM en/of artikel 6:162 BW een juridische grondslag bieden om aan te nemen dat de Staat gehouden zou zijn te voldoen aan de door Greenpeace voorgestane vergaande emissiereductiedoelstellingen. Greenpeace wijst ter zake van artikel 6:162 BW naar de artikelen 2, 8 en 14 EVRM en merkt op dat het niet leveren door Nederland van

⁶³⁶ Zie ook in deze zin dagvaarding, achter randnr. 26.9.

⁶³⁷ Een vergelijkbare opmerking wordt gemaakt achter randnr. 24.3 van de dagvaarding.

⁶³⁸ Zie dagvaarding, achter randnr. 26.59.

⁶³⁹ Zie dagvaarding, achter randnr. 26.60.

een eerlijke bijdrage aan emissiereductie, een schending van deze bepalingen oplevert hetgeen in strijd zou zijn met de maatschappelijke zorgvuldigheid en derhalve onrechtmatig zou zijn.⁶⁴⁰

- 15.103 Greenpeace gaat er ten onrechte aan voorbij dat noch artikel 6:162 BW, noch de genoemde bepalingen van het EVRM, bepalen wat op basis van rechtvaardigheidsbeginselen de emissiedoelstellingen voor Nederland zouden moeten zijn voor 2030 en daarna. Dat volgt in het geheel niet uit deze bepalingen. Het door Greenpeace betoogde doet denken aan hetgeen aan de orde is geweest in de klimaatzaak *Neubauer*, die heeft geleid tot de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 24 maart 2021. Naar aanleiding van het door eisers in die zaak gestelde wordt het volgende door het Constitutioneel Hof overwogen:

“Art. 20a Grundgesetz does not specify what share of the overall burden would be appropriate for Germany in light of fairness consideration”.⁶⁴¹

Dat is met de bepalingen die door Greenpeace in de onderhavige procedure ten grondslag is gelegd aan de vorderingen, namelijk artikelen 2, 8 en 14 EVRM en artikel 6:162 BW, niet anders.

- 15.104 Om toch tot een invulling te komen van de reductieverplichtingen van Nederland lijkt Greenpeace zich te beroepen op de door de Hoge Raad in het Urgenda-arrest gebruikte ‘common ground’ methode.⁶⁴²

De Hoge Raad gaat in rov. 5.4.2, 5.4.3 en 6.3-6.6 van het Urgenda-arrest in op deze methode en geeft aan onder welke voorwaarden deze methode kan worden toegepast en waartoe dat leidt.

Ook de Procureur-Generaal in de conclusie bij het Urgenda arrest gaat in op de ‘common ground’ methode. Zie paragrafen 2.70-2.84, 3.14 en 4.104 van die conclusie.

- 15.105 Greenpeace gaat er echter ten onrechte aan voorbij dat de Hoge Raad in het Urgenda-arrest een aantal criteria heeft vastgesteld voor toepassing van de ‘common ground’ methode. Zo overweegt de Hoge Raad ter zake van deze methode dat bij de vaststelling van de omvang van de positieve verplichtingen van de Staat

“onder omstandigheden ook betekenis kan toekomen aan afspraken en regels die op zichzelf niet bindend zijn.”

⁶⁴⁰ Idem, achter randnr. 31.5.

⁶⁴¹ Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324, 1 BvR 2656/18 (*Neubauer e.a. t. Duitsland*), rov. 225.

⁶⁴² Idem, achter randnr. 31.6. Greenpeace noemt de methode achter randnr. 40.25 (laatste twee zinnen) niet, maar lijken zich ook daar op de ‘common ground’ methode te beroepen.

Dat gebeurt dan, zo overweegt de Hoge Raad vervolgens,

“op de grond dat deze regels en afspraken de uitdrukking vormen van een zeer breed gedragen opvatting of inzicht en daarom van belang zijn voor de invulling en toepassing van de positieve verplichtingen van de Staat op grond van de art. 2 en 8 EVRM.”

HR 19 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 6.3 (onderstr. toegev.).

15.106 In dat kader overweegt de Hoge Raad echter ook nog het volgende:

“Bij de vaststelling van hetgeen waartoe de Staat minimaal is gehouden, past de rechter terughoudendheid, zeker als daarbij regels of afspraken worden betrokken die op zichzelf niet bindend zijn. Alleen in duidelijke gevallen kan de rechter daarom op de hiervoor in 6.3-6.5 genoemde gronden oordelen dat voor de Staat een rechtsplicht tot het nemen van bepaalde maatregelen bestaat.

HR 19 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 6.6 (onderstr. toegev.).

15.107 Als gezegd, Greenpeace betoogt dat de Staat op grond van “brede wetenschappelijke consensus” verdergaande emissiereductiemaatregelen moet nemen dan vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet.⁶⁴³ Indien en voor zover Greenpeace wil betogen dat de ‘common ground’ methode hiertoe een juridische grondslag biedt – geheel duidelijk is Greenpeace op dit punt niet ⁶⁴⁴ – merkt de Staat op dat gegeven de criteria zoals neergelegd door de Hoge Raad in het Urgenda-arrest, de gestelde brede wetenschappelijke consensus niet aanwezig is of althans onvoldoende is om invulling te geven aan de positieve verplichtingen die op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM (of artikel 6:162 BW) op de Staat rusten. Er is immers waar het betreft de verdeling van de mitigatie- opgave over (groepen van) landen, geen sprake van regels en afspraken als bedoeld in het Urgenda-arrest; ook niet van regels of afspraken die op zichzelf niet bindend zijn voor staten. Er zijn diverse (wetenschappelijke) publicaties ter zake van de vraag wat voor een land of groep van landen een ‘fair contribution under the Paris Agreement’ zou zijn, maar dat is wat anders dan dat er sprake is van bindende of niet-bindende afspraken of regels die de uitdrukking vormen van een zeer breed gedragen opvatting of inzicht, als bedoeld door de Hoge Raad in het Urgenda-arrest. Daar is geen sprake van. Aan toepassing van de ‘common ground’ methode wordt dan ook niet toegekomen.

⁶⁴³ Zie achter randnrs 26.59 en vorderingen IV. en V.

⁶⁴⁴ Zie achter randnrs. 31.6. Greenpeace noemt de methode achter randnr. 40.25 (laatste twee zinnen) niet, maar lijken zich ook daar op de ‘common ground’ methode te beroepen.

- 15.108 Dat is ook niet het geval geweest in de zaak *Verien KlimaSeniorinnen e.o. v. Zwitserland*, waarin ook een beroep is gedaan op de 'common ground' methode.⁶⁴⁵

Ter ondersteuning ervan is door klagers verwezen naar precies dezelfde studies als die door Greenpeace⁶⁴⁶ wordt aangehaald in de dagvaarding om te betogen dat de Staat niet zijn 'fair share' doet, te weten: studies van Climate Analytics, de publicatie van Rajamani et al, '*National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law*', Climate Policy 21:8, pp. 983-1004, 2021 (**prod. G. 71**) en de Climate Action Tracker (CAT).⁶⁴⁷

- 15.109 Het EHRM heeft echter geen uitvoering gegeven aan de 'common ground' methode en heeft overigens ook geen reductiepercentage vastgesteld voor Zwitserland voor 2030 of daarna. Wel heeft het EHRM een algemeen beoordelingskader geformuleerd op basis waarvan beoordeeld kan worden of een staat waar het betreft het nemen van emissiereductiemaatregelen en het stellen van emissiereductiedoelstellingen binnen zijn 'margin of appreciation' blijft (rov. 550). Achter randnrs. 15.135–15.138 van deze conclusie zal nader op deze voorwaarden worden ingegaan.

- 15.110 Los hiervan merkt de Staat op dat er een veelheid aan (wetenschappelijke) artikelen is over hoe zou kunnen worden bepaald wat het 'fair share' is of zou kunnen zijn van een land of een groep van landen, maar dat geenszins gesteld kan worden dat hieruit een wetenschappelijke consensus kan worden afgeleid ter zake hiervan. Dat is ook niet verrassend. Immers, "[e]quitable effort sharing is an irreducibly normative matter [..]."

K. Dooley, Ethical choices behind quantifications of fair contributions under the Paris Agreement, Nature Climate Change, Vol. 11, april 2021, p. 300 (**prod. St. 40**).

- 15.111 Dat geeft ook het PBL aan in het rapport van maart 2024 over wat voor Nederland rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen zijn:

"Deze verdelingsvraag impliceert politieke en normatieve keuzes. Keuzes die te maken hebben met de invulling van het mondiale klimaatdoel, wat beschouwd wordt als een mondiaal rechtvaardige verdeling en wat nationaal als haalbaar wordt geacht."

En

"Wat precies een rechtvaardige reductieverdeling is, is dus niet eenduidig vast te stellen, maar afhankelijk van normatieve keuzes." (Onderstr. adv.)

⁶⁴⁵ Zie rov. 325 van de uitspraak van het EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*).

⁶⁴⁶ Zie dagvaarding achter o.a. randnr. 26.25, 26.46 en 40.67-40.70 en 42.8.

⁶⁴⁷ Idem.

PBL maart 2024-rapport, p. 4.

15.112 Er zijn echter meer publicaties waar dit uit volgt. Zie onder meer de navolgende publicatie:

- N.J. van den Berg e.a., 'Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways', *Climate Change* (2020) 162, p. 1810 waar het volgende wordt opgemerkt:

"The outcomes of effort-sharing approaches critically depend on parameter choices and methods assumed to implement the approach".

15.113 Greenpeace is zich ook bewust van het voorgaande. Zo wordt achter randnr. 26.24 van de dagvaarding het volgende opgemerkt:

"De fair share van een staat is zeer afhankelijk van de benadering die wordt gebruikt om de fair share te berekenen."

15.114 In dat verband is opvallend dat Greenpeace er ter zake van haar stelling dat de Staat meer moet doen dan volgt uit de Nederlandse Klimaatwet, voor kiest om – slechts –, zoals Greenpeace zelf opmerkt, "twee verschillende onafhankelijke synthese onderzoeken [te gebruiken] die de fair share van landen berekenen". Daar merkt Greenpeace overigens bij op dat deze twee onderzoeken zouden zijn gebaseerd op een verzameling van *alle* beschikbare fair share interpretaties die op rechtvaardigheidsprincipes zijn gebaseerd. Het gaat dan om de door Greenpeace als prod. 71 overgelegde publicatie van L. Rajamani et al., 'National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law' (2021) 21 *Climate Policy* 8, en om de Climate Action Tracker.⁶⁴⁸

15.115 Uiteindelijk zijn er vier publicaties die door Greenpeace worden aangehaald om te betogen dat de Staat meer zou moeten doen dan volgt uit de Nederlandse Klimaatwet en zou moeten overgaan tot een emissiereductie voor 2030, 2033 en 2040 zoals Greenpeace dat gezien de dagvaarding voorstaat. Dat zijn de reeds genoemde publicatie:

- L. Rajamani et al., 'National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law' (2021) 21 *Climate Policy* 8 (**prod. G. 71**), en de
- Climate Action Tracker.

En de nog niet eerder in deze conclusie genoemde studies van:

⁶⁴⁸ Zie dagvaarding, achter randnr. 26.25.

- New Climate Institute (NCI), What is a fair emissions budget for the Netherlands?, augustus 2022 (**prod. G. 74**) en
- Climate Analytics, 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 an 32 Other States* 7 januari 2022 (**prod. G. 73**).

15.116 Achter randnrs. 12.8 e.v. van deze conclusie is de Staat reeds ingegaan op het belang dat rechters binnen en buiten Nederland hechten aan IPCC-rapporten. Evident is dat naar het oordeel van deze binnen- en buitenlandse rechterlijke colleges, de IPCC-rapporten de 'climate science consensus' vertegenwoordigen. Ook uit de Overeenkomst van Parijs, het Klimaatpact van Glasgow, diverse COP-documenten en bijvoorbeeld EU regelgeving kan worden afgeleid dat ook anderszins bijzondere waarde wordt gehecht aan IPCC-rapporten.

Vgl:

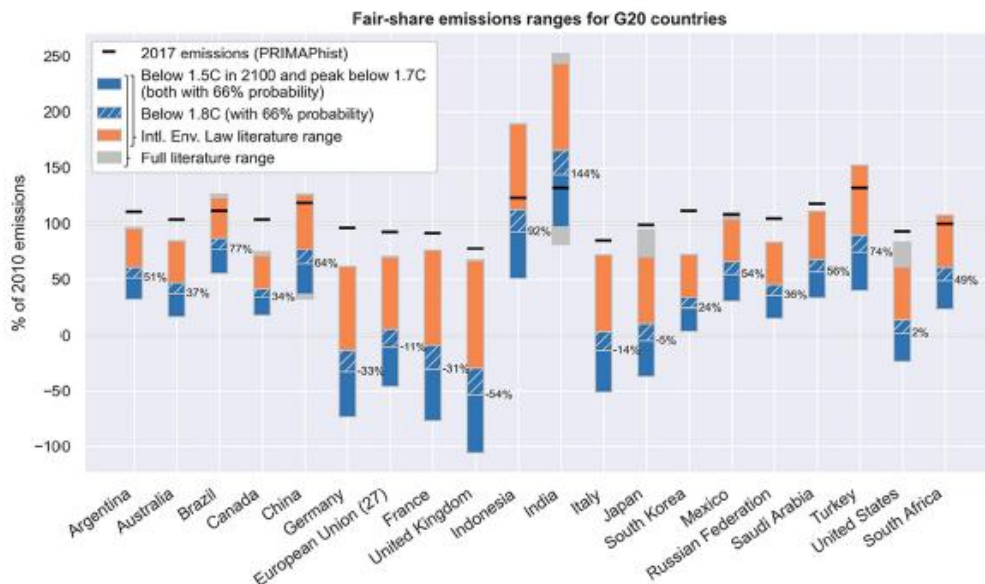
- Overeenkomst van Parijs, artikel 13 lid 7;
- 2021 Klimaatpact van Glasgow, Decision -/CP.26, para. 2, 9;
- 2022 Sharm el-Sheikh Implementation Plan, para. 1 en 2;
- First Global Stocktake, FCCC/PA/CMA/2023/L.17, 13 dec. 2023, para 26;
- Verordening (EU) 2023/857 van 19 april 2023 tot wijziging van de EU Effort Sharing Regulation, preambule, para. (2).

15.117 Dat is anders voor de publicaties waarnaar Greenpeace verwijst om te betogen dat de Staat zijn 'fair share' moet doen, hetgeen meer zou zijn dan volgt uit de Nederlandse Klimaatwet. Zoals eerder opgemerkt, achter randnr. 12.1 van deze conclusie, betreft het primair vier publicaties, waaronder het artikel van Rajamani et al. uit 2021, de ten behoeve van de EHRM-procedure *Duarte Agostinho v. Portugal* door Climate Analytics opgesteld rapportage en de Climate Action Tracker. Naar het oordeel van de Staat zijn deze publicaties niet vergelijkbaar met IPCC-rapporten en vertegenwoordigen zij ook niet een wetenschappelijke 'climate change consensus'. Het is in die zin opvallend dat een aantal van de door Greenpeace genoemde publicaties ook worden genoemd door klagers in de processtukken die hebben geleid tot de beslissingen en uitspraak van het EHRM van 9 april 2024, maar daarin – uiteindelijk – geen rol van betekenis hebben gespeeld. Sterker nog, het EHRM verwijst in haar beoordeling van hetgeen is voorgelegd door klagers in bijvoorbeeld de *KlimaSeniorinnen*-zaak in het geheel niet naar deze publicaties. Wel naar de diverse IPCC-rapporten, en overigens ook uitvoerig.⁶⁴⁹

15.118 Voor de onderhavige procedure is ook het volgende van belang. Nadere bestudering van de publicatie van Rajamani et al. maakt duidelijk dat de daarin opgenomen analyse primair ziet op de G20-landen en niet (ook) op Nederland. Illustratief in die

⁶⁴⁹ Onder andere EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), rov. 510-512, 571.

zin is onderstaande figuur uit de publicatie, opgenomen achter randnr. 26.42 van de dagvaarding, waarin Nederland niet wordt vermeld. Wel de EU als geheel is opgenomen in de figuur.



L. Rajamani et al., 'National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law' (2021) 21 Climate Policy 8, p. 997 (**prod. G. 71**).

15.119 Greenpeace stelt in de dagvaarding, achter randnrs. 26.44 en 26.45, dat op basis van deze publicatie van Rajamani et al. de Nederlandse minimale fair share bijdrage zou neerkomen op een reductie van:

- 98% in 2030, uitgaande van een opwarming tot maximaal 1,8 °C met een 66% kans, en
- 111,9% in 2030, uitgaande van een opwarming tot 1,5 °C met een 66% kans.

15.120 Dit volgt echter niet uit de door Greenpeace als **prod. G. 71** overgelegde publicatie van Rajamani et al. Als gezegd, Nederland wordt in het geheel niet genoemd in deze publicatie. Greenpeace verwijst in voetnoot 227 wel naar een weblink met bij de publicatie kennelijk behorend supplementair materiaal.⁶⁵⁰ Dat materiaal, bestaande uit vier bestanden waarvan één Worddocument en drie Excelbestanden, is niet als productie overlegd (en maakt derhalve geen onderdeel uit van de onderhavige procedure). Het Worddocument en twee van de drie Excelbestanden zijn goed raadpleegbaar. De Staat legt dit Worddocument als **prod. St. 41** over. Voor hier is van belang dat ook dat document geen data over Nederland bevat. Ook de twee wel

⁶⁵⁰ Het betreft deze weblink: <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/14693062.2021.1970504>.

leesbare Excelbestanden bevatten geen data over Nederland. Niet verwonderlijk want in één van deze bestanden zijn de NDC's opgenomen die de verschillende (groepen van) landen hebben gerapporteerd aan het secretariaat van het UNFCCC. Aangezien Nederland, zoals eerder opgemerkt, geen eigen NDC kent, is het niet verrassend dat Nederland niet in het bestand is opgenomen. Wel de Europese Unie. Zie hieronder:

NDC database												
Data collected from Nationally Determined Contributions (NDCs) submitted to the UNFCCC as of 31.12.2020												
COUNTRIES									PRINCIPLES			
#	NDC	Country Categorisation	Included in Winkler et al.?	Only iNDC submitted	Update from iNDC to NDC?	Resubmitted NDC?	Comments	Link	SD	CBDR	Equity	SDG
			[Yes / No]		[Yes / No]	[Yes / No]			[Yes / No]	[Yes / No]	[Yes / No]	[Yes / No]
169			163	6	16	41			137	59	51	
1	Switzerland	OECD	1	0	0	1	Assumption	https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	1	1	1	
2	European Union (27)	Other	1	0	0	1	First NDC of	https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	1	0	0	
3	Norway	OECD	1	0	0	1	Assumption	https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	0	0	0	
4	Mexico	OECD	1	0	0	1	Assumption	https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	1	0	1	
5	United States	OECD	1	0	0	0		https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	0	0	0	
6	Gabon	Other	1	0	0	0		https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	1	0	0	
7	Russian Federation	Other	1	0	1	0	Assumption	https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	1	0	0	
8	Liechtenstein	Other	1	0	0	0		https://www.unfccc.int/national-determined-contributions/national-determined-contributions-1	0	0	0	

15.121 Het andere goed leesbare Excelbestand bevat een overzicht van allocatiemethoden die wel of niet zijn betrokken bij de analyse die Rajamani et al. hebben uitgevoerd en die hebben geleid tot het artikel waarnaar Greenpeace (veelvuldig) verwijst. Het moeilijk leesbare Excelbestand bevat wel een verwijzing naar Nederland, maar wat daar nu uit kan worden afgeleid en wat de basis is of zou zijn voor hetgeen aldaar wordt opgemerkt is de Staat onduidelijk en volgt bovendien ook niet uit de dagvaarding en de overgelegde producties.

15.122 Het door Greenpeace overgelegde rapport van NCI (**prod. G. 74**) is, zo volgt uit het rapport, gebaseerd op de eerdergenoemde publicatie van Rajamani et al.:

“The fair share for [the Netherlands] 2030 is taken from Rajamani et al. (2021)”.

15.123 Ter zake van het NCI-rapport geldt derhalve hetzelfde als hiervoor met betrekking tot het artikel van Rajamani et al. is opgemerkt. Daarnaast is van belang dat NCI de keuze maakt, zo volgt ook uit figuur 7 van het rapport, dat emissiereductie een lineair pad naar beneden zou moeten volgen. Zie hieronder:

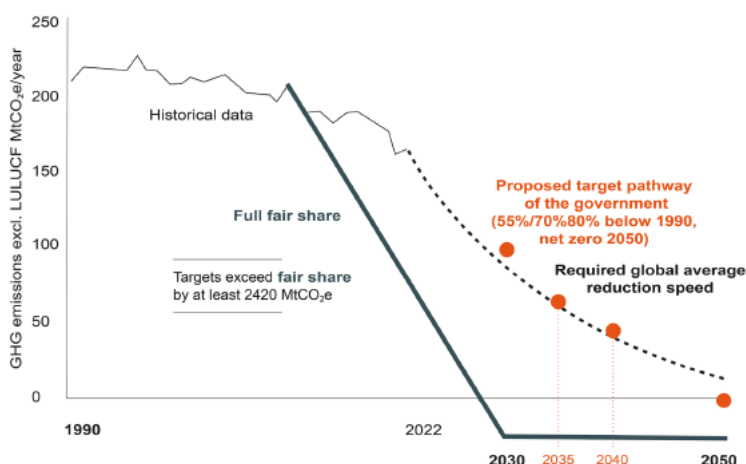


Figure 7: A fair share for the Netherlands.

Sources: Historical emissions (Statistics Netherlands (CBS), 2022a, 2022b), Targets (VVD D66 CDA en ChristenUnie, 2021), Fair share in 2030: (Rajamani et al., 2021).

- 15.124 Zoals kan worden afgeleid uit het PBL maart 2024-rapport is het niet vanzelfsprekend dat een reductiepad een rechte lijn naar beneden volgt. Een curve ligt meer voor de hand, zo merkt het PBL op in het rapport, omdat – aldus het PBL – mitigatie-maatregelen duurder worden naarmate realisering van de netto-nul doelstelling dichterbij komt.

PBL maart 2024-rapport, p. 35.⁶⁵¹

- 15.125 Ook is hier van belang welke keuze wordt gemaakt ter zake van het tijdstip vanaf wanneer het rechtvaardig alloceren van emissies start. Is dat 2010, zoals waar NCI van uitgaat⁶⁵², het moment van totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs, in 2015⁶⁵³, het jaar van publicatie van het eerste IPCC-rapport in 1990, of een ander tijdstip? Dat is, zoals PBL aangeeft in het PBL maart 2024-rapport, een “normatieve keuze” met als consequentie dat een eerder startpunt doorgaans strengere reductiedoelen opleveren. Ook is van belang of wel of niet uit wordt gegaan van een (beperkte) overschrijding van de 1,5 °C en wat het kanspercentage is waarvan wordt uitgegaan ter zake van een gesteld temperatuurdoel. Is dat bijvoorbeeld 1,5 °C met 67% kans of 1,7 °C met een 50% kans? Zoals volgt uit het door Greenpeace als **prod. G. 75** overgelegde overzicht, opgesteld door NCI, zijn die keuzes evident van invloed op het (nog) resterende koolstofbudget.

Zie in vergelijkbare zin: PBL maart 2024-rapport, p. 36.

⁶⁵¹ **Prod. St. 38** (PBL maart 2024-rapport) p. 36.

⁶⁵² New Climate Institute, *What is a fair emissions budget for the Netherlands?*, NCI augustus 2022, p. 12 (**prod. G. 74**).

⁶⁵³ De European Scientific Advisory Board on Climate Change neemt in haar rapport 'Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050' van 15 juni 2023, 2015 als uitgangspunt. Zie p. 29 (**prod. G. 72**).

Terzijde merkt de Staat hier op dat het Bundesverfassungsgericht in de *Neubauer*-zaak, waarin veel aandacht is besteed aan de vraag wat voor Duitsland het beschikbare carbon budget zou moeten zijn voor de periode na 2030, is overwogen dat “a 1.75 °C limit is certainly within the range of what is legally permissible”. Dat uitgangspunt is uiteraard van invloed op het resterende mondiale koolstofbudget.

Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, rov. 235.

- 15.126 Greenpeace verwijst in de dagvaarding nog naar de door Climate Analytics ten behoeve van de EHRM-procedure *Duarte Agostinho v. Portugal* opgestelde rapportage (**prod. G. 73**). In slechts vier pagina's wordt uiteengezet wat een 'fair share' emissiereductiedoel zou zijn voor Nederland in 2030. Daarbij valt niet alleen op dat – zoals Greenpeace ook zelf opmerkt – gedateerde cijfers worden gebruikt⁶⁵⁴, maar ook dat de op pag. 110 genoemde cijfers niet worden onderbouwd en bovendien dat de cijfers nagenoeg overeenkomen met die uit het Excelbestand dat, zo begrijpt de Staat, onderdeel zou uitmaken van de eerdergenoemde publicatie van Rajamani et al.
- 15.127 Tot slot de Climate Action Tracker. Bij raadpleging van de website van CAT valt op dat ter zake van 39 landen en de EU in kaart wordt gebracht of de gestelde klimaatdoelen voldoende zouden zijn om aan te nemen dat sprake is van een eerlijke emissie-reductiedoelstelling.⁶⁵⁵ Nederland wordt niet genoemd en ook data over Nederland ontbreken. Wel is in kaart gebracht of de Europese Unie zou voldoen aan wat volgens CAT een 'fair share' emissiereductiedoel zou zijn voor 2030 en daarna.

Zie <https://climateactiontracker.org/countries/eu/>

Geen verrassende keuze omdat het de EU is – nogmaals – die namens de lidstaten een NDC kenbaar heeft gemaakt. Nederland heeft geen NDC, zoals ook NCI terecht in de door Greenpeace aangehaalde publicatie opmerkt.⁶⁵⁶

- 15.128 Achter randnr. 26.45 van de dagvaarding is wel een figuur opgenomen die betrekking heeft op Nederland en die een vormgeving kent alsof deze van CAT afkomstig is. De figuur is opgenomen in het eerder besproken rapport van Climate Analytics, op pag. 110, en derhalve gebaseerd op verouderde cijfers en bovendien, zo lijkt het, op het eerder genoemde Excelbestand bij de publicatie van Rajamani e.a.

⁶⁵⁴ Zie dagvaarding, achter randnr. 26.46.

⁶⁵⁵ Dat Nederland niet separaat wordt vermeld door CAT kan ook worden afgeleid uit het door Greenpeace overlegde door CAT opgestelde rapport 'Warming Projections Global Update' van december 2023. Zie pag. iii-vii.

⁶⁵⁶ Zie in deze zin ook het door Greenpeace overgelegde rapport van New Climate Institute, 'What is a fair emissions budget for the Netherlands', NCI augustus 2022, voetnoot 4.

- 15.129 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat er geen sprake is van een breed gedragen opvatting, inzicht of consensus ten aanzien van wat een eerlijke bijdrage van Nederland aan de mondiale emissiereductie zou moeten zijn en volgt hier in ieder geval niet uit dat het meer zou moeten zijn dan de reductiedoelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet. Uw rechtbank past dan ook – mede gezien hetgeen de Hoge Raad heeft overwogen in rov. 6.6 van het Urgenda-arrest – terughoudendheid bij vaststelling van hetgeen waartoe de Staat minimaal gehouden is. Er is geen sprake van de door de Hoge Raad in het Urgenda-arrest bedoelde duidelijkheid op basis waarvan een rechtsplicht van de Staat met een bepaalde inhoud kan worden aangenomen, althans niet zoals Greenpeace die gezien de vorderingen voorstaat. Reeds dat brengt met zich dat vorderingen III., IV., V. en VIII. moeten worden afgewezen.
- 15.130 Samenvattend, de Staat ziet in de door Greenpeace gestelde wetenschappelijke consensus geen juridische grondslag om aan te nemen dat de Staat niet zijn aandeel levert in de wereldwijde inspanningen die nodig zijn om de temperatuurstijging overeenkomstig de Overeenkomst van Parijs te beperken, althans meer zou moeten doen dan de Staat thans doet door het maken en uitvoeren van klimaatbeleid gericht op de doelen van de Nederlandse Klimaatwet en Europese klimaatwet en het bijdragen aan klimaatfinanciering en -diplomatie in het buitenland. Dat leidt derhalve, als gezegd, tot afwijzing van de vorderingen III., IV., V. en VIII.
- 15.131 In aanvulling hierop merkt de Staat het volgende op.

Staat voldoet aan zijn positieve verplichtingen

- 15.132 De Staat voldoet aan zijn positieve verplichtingen ex artikelen 2 en 8 EVRM door emissiereductiemaatregelen te nemen en verdere reductiemaatregelen voor te bereiden, en tevens door de inspanningen van Nederland om in het buitenland emissiereducties te bewerkstelligen. Met betrekking tot het laatst kan worden gedacht aan de eerder besproken klimaatfinanciering en -diplomatie.
- 15.133 De reeds in Nederland genomen reductiemaatregelen hebben, zoals opgemerkt achter randnr. 10.2 e.v. van deze conclusie, geresulteerd in een emissiereductie in 2023 in Nederland van 35,6% ten opzichte van 1990 en hebben samen met nog te nemen maatregelen tot doel een emissiereductie te realiseren van 55% in 2030 (ten opzichte van 1990) en netto nul emissies in 2050.

De Staat laat hier buiten beschouwing wat aan emissiereductie wordt gerealiseerd door Nederland in 2030 en daarna door klimaatfinanciering, klimaatdiplomatie en capacity building aangezien het niet de bedoeling is van de Staat om deze emissiereductie toe te rekenen aan Nederland. Achter randnr. 10.94 e.v. van deze conclusie is nader op deze aspecten ingegaan,

maar opgemerkt moet worden dat ook deze inspanningen relevant zijn gezien de mondiale aard van het klimaatprobleem. Voor het tegengaan van klimaatverandering is het niet van belang waar emissiereductie wordt gerealiseerd. Als het maar gebeurt.

15.134 Van een onrechtmatig handelen jegens Greenpeace, in de zin van art. 6:162 BW, is derhalve geen sprake althans Greenpeace heeft niet aangetoond, laat staan bewezen, dat dit het geval zou zijn. Dat geldt ook voor de gestelde schending van de artikelen 2, 8 en 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM.

15.135 Daar voegt de Staat het volgende aan toe. In de eerder besproken uitspraak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* overweegt het EHRM dat staten een gedifferentieerde beoordelingsmarge hebben als het gaat om verplichtingen op grond van het EVRM in de context van klimaatverandering. Dat betekent dat er, zo volgt uit de uitspraak, twee verschillende beoordelingsmarges bestaan: staten hebben een beperkte beoordelingsmarge ten aanzien van het stellen van klimaatdoelen om klimaatverandering tegen te gaan en een ruime beoordelingsmarge als het gaat om de keuze voor middelen en maatregelen om aan deze doelen te voldoen (rov. 543). Om te beoordelen of een verdragsstaat handelt binnen zijn beoordelingsmarge ('margin of appreciation') heeft het EHRM in de uitspraak een aantal uitgangspunten neergelegd (rov. 550):

- (a)** zijn algemene maatregelen getroffen die een tijdelijk specificeren voor het bereiken van koolstofneutraliteit en is de broeikasgasemissieruimte voor hetzelfde tijdsbestek met een koolstofbudget of een gelijkwaardige methode bepaald;
- (b)** zijn tussentijdse streefdoelen en trajecten vastgesteld voor het realiseren van nationale emissiereductiedoelen (per sector of andere relevante methoden);
- (c)** wordt periodiek informatie beschikbaar gesteld waaruit volgt dat aan de (tussen)doelen is of zal worden voldaan;
- (d)** worden klimaatdoelen zo nodig geactualiseerd o.b.v. de best beschikbare gegevens; en
- (e)** wordt tijdig en op passende en consistente wijze gehandeld bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en maatregelen.

15.136 Het EHRM overweegt daarbij dat de beoordeling of aan bovengenoemde onderdelen is voldaan in beginsel algemeen van aard is, wat betekent dat een tekortkoming met betrekking tot één van de onderdelen niet noodzakelijkerwijs met zich brengt dat een verdragsstaat zijn beoordelingsmarge heeft overschreden (rov. 551).

15.137 Om te toetsen of het Nederlandse klimaatbeleid aan het beoordelingskader voldoet, dient niet alleen naar het nationale klimaatbeleid te worden gekeken, maar ook naar

het klimaatbeleid van de Europese Unie. De Unie en de lidstaten, waaronder Nederland, treden immers voor een belangrijk deel van het klimaatbeleid gezamenlijk op en hebben bijvoorbeeld gezamenlijk één NDC ingediend. Daarnaast is het nationale klimaatbeleid voor een groot deel gebaseerd op het Europese klimaatbeleid. De Staat zal hieronder toelichten dat Nederland, rekening houdend met deze Europese context, aan het algemeen beoordelingskader van het EHRM voldoet:

(a) Zoals toegelicht achter randnr. 10.26 is in de Europese klimaatwet een juridisch bindend doel van netto nul uitstoot van broeikasgassen binnen de EU in 2050 vastgelegd, evenals een bindend tussendoel van ten minste netto 55% emissiereductie in 2030 t.o.v. 1990. Op grond van artikel 4, lid 3, van de Europese klimaatwet komt de Europese Commissie met een wetgevingsvoorstel om ook een tussendoel voor 2040 in de Europese klimaatwet vast te leggen. Dat proces is, zoals elders is opgemerkt, inmiddels in voorbereiding (zie randnrs. 10.30 e.v.).

Met de doelstellingen voor 2030 en 2050 (aangevuld met een 2040 doel) is op Europees niveau een tijdlijn vastgelegd voor het bereiken van klimaatneutraliteit, waarbij de Staat benadrukt dat uit artikel 8 van de Europese klimaatwet volgt dat de Commissie bij de beoordelingen op grond van artikelen 6 t/m 8 van de Europese klimaatwet, uitgaat van een indicatief lineair pad om de klimaatdoelen van 2030, 2040 en 2050 aan elkaar te koppelen.

Over *"het bepalen van de broeikasemissieruimte voor de periode tot het bereiken van klimaatneutraliteit met een koolstofbudgetbenadering of gelijkwaardige methode"* merkt de Staat op dat met de drie kerninstrumenten van het Europese klimaatbeleid, namelijk het ETS, de ESR en de LULUCF-verordening de broeikasemissieruimte binnen de EU reeds is begrensd. Voor de sectoren die onder het ETS vallen is de emissieruimte door de jaarlijkse afname van emissierechten begrensd. Met de LULUCF verordening is de emissieruimte door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw begrensd. Voor de periode van 2021 tot en met 2025 mogen de emissies van deze sector niet hoger zijn dan de broeikasgasverwijderingen binnen deze sector en in de periode 2026-2030 dient er meer koolstof te worden verwijderd dan er wordt uitgestoten. Emissies die niet onder het ETS of de LULUCF-verordening vallen, worden gereguleerd door de ESR. Op basis van de ESR zijn deze emissies begrensd door bindende emissiereductie-verplichtingen, waarbij voor de periode tot en met 2030 jaarlijkse emissiebudgetten of -plafonds per lidstaat worden bepaald. Door het optellen van deze jaarlijkse budgetten ontstaat een emissiebudget voor de periode 2021-2030. Voor Nederland komt dit ESR-emissiebudget voor de periode 2021-2030 afgerond uit op 833 Mton CO₂-eq.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ KEV 2023, p. 28.

Ook zal de Commissie bij het opstellen van het wetgevingsvoorstel voor de klimaatdoelstelling van de EU voor 2040 de geraamde indicatieve broeikasgasbegroting van de EU voor de periode 2030-2050 moeten publiceren, gedefinieerd als het indicatieve totale volume aan netto broeikasgasemissies dat naar verwachting in die periode wordt uitgestoten. Dat is bepaald in artikel 4, lid 4 van de Europese klimaatwet. Het EHRM verwijst daar ook naar, in rov. 571. De vorige Commissie heeft in februari van dit jaar reeds in kaart gebracht wat het indicatieve broeikasgasemissiebudget voor de periode 2030-2050 is, als rekening wordt gehouden met de aanbeveling om voor 2040 een tussendoel van netto 90% emissiereductie t.o.v. 1990 vast te stellen; zie randnrs. 10.32 e.v.

De Staat wijst hier ook op het kader dat in de Nederlandse Klimaatwet is vastgelegd voor de ontwikkeling van het Nederlands klimaatbeleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met als doel om de netto uitstoot uiterlijk in 2050 tot nul te reduceren. Om deze doelstelling te bereiken is de Nederlandse Klimaatwet een tussendoel voor 2030 opgenomen (artikel 2, tweede lid). De regering dient in het Klimaatplan de maatregelen op te nemen om deze doelen te bereiken (artikel 3). Het monitorings-, evaluatie- en bijstellingsmechanisme van de Klimaatwet, dat is beschreven achter randnrs. 10.48 e.v., draagt er zorg voor dat periodiek de voortgang van het klimaatbeleid richting de doelen wordt gemonitord en zo nodig wordt bijgesteld. De Staat merkt in dat kader op dat momenteel het tweede Klimaatplan wordt voorbereid. Hierin zal worden ingegaan op het Nederlandse reductiepad voor de periode tot 2050.⁶⁵⁸

(b) Zoals toegelicht achter randnrs. 10.40 e.v. van deze conclusie kent de Europese klimaatwetgeving ook sectorspecifieke doelen en reductiepaden. Een aantal voorbeelden is opgenomen in onderstaande tabel:

Wetgeving	Sectoraal doel
ETS	ETS1: 62% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 2005 ETS2: 42% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 2005
LULUCF	Bindende streefcijfers per lidstaat voor de periode 2021-2025 en de periode 2026-2030
ESR	Bindende emissiereductieverplichtingen per lidstaat
Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED)	Het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie in de Unie is in 2030 minstens 42,5%
Richtlijn Energie-Efficiëntie	Streefcijfers voor energie-efficiëntie
Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen	Lidstaten dienen een lange termijnstrategie op te stellen, die ervoor moet zorgen dat uiterlijk in 2050 gebouwen energie-efficiënt en koolstofvrij zijn. De lidstaten moeten in dit kader een stappenplan vaststellen met indicatieve mijlpalen voor 2030, 2040 en 2050.

⁶⁵⁸ Zie Kamerbrief van 26 augustus 2024, 'Beantwoording Kamervragen Europees klimaatdoel voor 2040', te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/520a0d37-c28a-43ee-83c6-86de2418bb11/file>

In het nationale klimaatbeleid is en wordt voor vijf sectoren – elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw en landgebruik – beleid ontwikkeld om tot emissiereducties binnen deze sectoren te komen.⁶⁵⁹ Voor iedere sector worden aan de hand van indicatieve sectorale restemissiedoelen voor 2030 emissie-reducerende maatregelen en instrumenten ontwikkeld en geïmplementeerd om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

Sector	Indicatief restemissiedoel 2030
Elektriciteit	13,0
Industrie	29,1
Gebouwde omgeving	13,2
Mobiliteit	21,0
Landbouw	17,9
Landgebruik	1,8
Sectoroverstijgend	-3,2

Indicatieve restemissies per sector in Nederland in 2030 in megaton CO₂-equivalenten.⁶⁶⁰

Met dit sectoren-beleid, aangevuld met sector overstijgende maatregelen, wordt het beleid vormgegeven om de doelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet voor 2030 en 2050 te realiseren. In de jaarlijkse KEV worden de ontwikkelingen in emissies van broeikasgassen per sector beschreven, waaronder een emissieraming voor 2030. Indien de KEV (zie hieronder achter **(c)**) daar aanleiding toe geeft, wordt het beleid voor een sector bijgesteld, hetgeen ook is gebeurd. Naast de sector-aanpak richting 2030 wordt ook per sector beleid ontwikkeld voor het transitiepad naar klimaatneutraliteit in 2050. Het wetgevingsprogramma klimaat, dat elk half jaar wordt gepubliceerd, specificeert ook tot welke van de vijf sectoren de wetgevings-producten behoren die op dat moment in voorbereiding zijn of in werking zijn getreden in de voorgaande twee kwartalen.

(c) Het Europees Milieuagentschap publiceert jaarlijks een rapport met trends en prognoses over de uitstoot van broeikasgassen binnen de EU. Deze rapporten gaan onder andere in op de verwachte reducties van de uitstoot van broeikasgassen in de toekomst (waaronder richting 2030 en verder), het aandeel hernieuwbare energie en energie-efficiëntie in de Unie. In deze conclusie is achter randnrs. 10.48 e.v. een beschrijving opgenomen over de mechanismen die zijn vastgelegd in de Governance-verordening en de Europese klimaatwet om te waarborgen dat de klimaatdoelen van de Unie worden gerealiseerd. Deze mechanismen garanderen dat beleid wordt gemaakt om de klimaatdoelen van de EU te bereiken (INEK's), dat de voortgang wordt gemonitord en hierover wordt gerapporteerd en dat het beleid zo nodig wordt bijgesteld. Daartoe bevatten deze mechanismen bevoegdheden en verplichtingen voor de Europese Commissie om bij te sturen als dat nodig is voor het halen van de doelen.

⁶⁵⁹ De Staat verwijst hier naar o.a. het Klimaatakkoord, het Klimaatplan uit 2020, het Beleidsprogramma Klimaat uit 2023 en de jaarlijkse Klimaatnota's.

⁶⁶⁰ *Kamerstukken II 2023/24 32813, nr. 1307, para. 2 (Klimaatnota 2023).*

Ten aanzien van het nationaal klimaatbeleid wijst de Staat, zoals eerder toegelicht, op het in de Nederlandse Klimaatwet verankerde monitoring-, verantwoordings- en bijstellingsmechanisme. Een onderdeel van dit mechanisme is dat het PBL eenmaal per jaar de KEV uitbrengt.⁶⁶¹ De KEV geeft een onafhankelijke wetenschappelijke weergave van de voortgang van het klimaatbeleid en de resultaten ervan. Dit betreft een beleidsneutrale feitelijke weergave van de stand van het klimaatbeleid, waaruit volgt of met het vastgestelde en voorgenomen klimaatbeleid de klimaatdoelen kunnen worden gehaald. Daarbij wordt ook ingegaan op de voortgang in emissiereducties binnen de onder **(b)** genoemde sectoren.⁶⁶² De KEV wordt jaarlijks in oktober, met een appreciatie van het kabinet in de Klimaatnota, aan het parlement aangeboden. Indien uit de KEV en de Klimaatnota blijkt dat aanvullende of alternatieve maatregelen nodig zijn om klimaatdoelen te halen, wordt een proces in gang gezet om de besluitvorming over alternatieve maatregelen voor te bereiden. In lijn met de begrotingscyclus wordt over deze alternatieve maatregelen in het kader van de voorjaarsbesluitvorming, door de regering een besluit genomen.

Al deze informatie wordt openbaar gemaakt.

(d) Met de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet zijn de emissiereductiedoelen voor de EU geactualiseerd. Vóór de inwerkingtreding van de Europese klimaatwet bevatte de gezamenlijke NDC van de EU voor 2030 een emissiereductiedoel van ten minste 40% ten opzichte van 1990 en van 80 tot 95% voor 2050. Met de Europese klimaatwet zijn deze doelen aangescherpt naar ten minste 55% ten opzichte van 1990 in 2030 en netto nul uitstoot in 2050. Deze nieuwe doelen zijn vastgelegd in een verordening – de Europese klimaatwet – en zijn daarmee juridisch bindend. Zoals volgt uit de preambule bij de Europese klimaatwet zijn onder meer het IPCC Special Report uit 2018 over de gevolgen van de opwarming van de aarde met 1,5 °C ten opzichte van de pre-industriële niveaus en het Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services van 2019 van Intergouvernementeel Platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten (**IPBES**) reden geweest voor aanscherping van de doelstellingen.⁶⁶³

De oorspronkelijk in de Nederlandse Klimaatwet vastgelegde klimaatdoelen voor 2030 en 2050 zijn met de wetswijziging van 22 juli 2023⁶⁶⁴ aangescherpt naar 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en netto nul in 2050. Met deze wetswijziging zijn de doelen uit de Nederlandse Klimaatwet in lijn gebracht met de doelen uit de Europese klimaatwet.

⁶⁶¹ Zie artikel 6 van de Nederlandse klimaatwet.

⁶⁶² Zie pag. 43-71 van de KEV 2023 (**Prod. St. 30**). De KEV onderscheidt de volgende sectoren: elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik.

⁶⁶³ Zie para (3) van de preambule van Verordening (EU) 2021/1119.

⁶⁶⁴ *Stb.* 2023, 271.

Kortom, recent zijn de klimaatdoelen geactualiseerd en dat is op basis van actuele wetenschappelijke data gebeurd.

(e) Zoals volgt uit hetgeen bij onderdeel **(c)** en achter randnrs. 10.48 e.v. en 10.80 e.v. is opgemerkt, zijn zowel in de Europese klimaatwet als in de Nederlandse Klimaatwet mechanismen opgenomen om het klimaatbeleid te monitoren, te evalueren, en – indien dat nodig is voor het realiseren van de doelen – het klimaatbeleid tijdig bij te stellen. Dat het mechanisme uit de Nederlandse Klimaatwet in de praktijk effectief is om de klimaatdoelen na te streven, blijkt uit de ervaringen die de afgelopen jaren met dit mechanisme zijn opgedaan. In de jaren 2020, 2021 en 2022 is uit de ramingen van de KEV gebleken dat additionele maatregelen nodig zijn voor het realiseren van het 2030-doel. Het kabinet heeft na het verschijnen van deze KEV's aanvullende maatregelen aangekondigd, bijvoorbeeld met het Beleidsprogramma Klimaat van 2 juni 2022 (**prod. St. 45**) en het omvangrijke pakket aan klimaatmaatregelen dat op 26 april 2023 is aangekondigd.⁶⁶⁵ De Staat verwijst in dit verband naar het achter randnr. 10.82 opgenomen tekstkader.

Voor het implementeren van de Europese klimaatwetgeving en het realiseren van de doelen uit de Nederlandse Klimaatwet is een omvangrijk pakket aan wet- en regelgeving nodig, dat op verschillende rechtsgebieden ziet, zoals het omgevingsrecht, het belastingrecht en het energierecht. Voor de voorbereiding van deze wet- en regelgeving staan verschillende ministeries aan de lat. In 2021 is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de RvS⁶⁶⁶, een wetgevingsprogramma klimaat ingesteld. Met dit wetgevingsprogramma wordt gewerkt aan een samenhangend pakket van klimaatwet- en regelgeving en vindt een stevige interdepartementaal gecoördineerde sturing plaats op de voorbereiding van deze wet- en regelgeving, onder andere ten aanzien van de planning en de onderlinge samenhang van wetgeving. Twee keer per jaar wordt over de voortgang van de in voorbereiding zijnde klimaatwet- en regelgeving aan het parlement gerapporteerd.⁶⁶⁷

- 15.138 Gelet op het voorgaande voldoet de Staat aan het kader zoals door het EHRM geformuleerd in de klimaatzaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland*.

Rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden en de jurisprudentie

- 15.139 Greenpeace betoogt dat uitgaande van de in de Nederlandse Klimaatwet vastgelegde emissiereductiedoelstellingen, de Staat niet zijn 'fair share' zou doen en meer zou moeten doen dan volgt uit deze wet. Greenpeace beroept zich in dat kader op een

⁶⁶⁵ Zie resp. kamerbrieven van 2 juni 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 32 813, nr. 1049) en 26 april 2023 (*Kamerstukken II* 2022/23, 32813, 1230).

⁶⁶⁶ Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20 32813, nr. 406, p. 13-14.

⁶⁶⁷ Zie voor het wetgevingsprogramma voorjaar 2024 de bijlage bij *Kamerstukken II* 2023-24 32813, nr. 1374.

aantal rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden. De Staat is hier in hoofdstuk 11 van deze conclusie reeds uitvoerig op ingegaan. Voor hier is van belang dat noch uit de uitspraak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. v. Zwitserland* noch uit één van de andere klimaatgerelateerde beslissingen die het EHRM op 9 april 2024 heeft genomen, volgt dat één of meerdere van deze rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden zouden moeten worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of een verdragsstaat voldoet aan zijn positieve verplichtingen ex art. 2 en 8 EVRM.

- 15.140 In aanvulling hierop merkt de Staat op dat ook in andere klimaatzaken waarin een beroep is gedaan op het EVRM, het gebruik van rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden aan de orde is geweest. Een voorbeeld is de eerder genoemde Belgische Klimaatzaak. Eisers hebben in deze Belgische zaak het gebruik van diverse “verdeelsleutels” bepleit en gesteld dat uitgaande daarvan België in 2030 een CO₂-reductie zou moeten realiseren van minimaal 65% ten opzichte van 1990 en in 2040 een CO₂-uitstoot van nul.⁶⁶⁸ Het Hof van Beroep Brussel heeft echter bij uitspraak van 30 november 2023 beslist dat “om niet in te grijpen in de prerogatieven van de wetgevende en uitvoerende machten, [...] de rechter enkel rekening [kan] houden met de verdeelsleutel die het minst beperkend is voor de Staat, bij gebrek aan politieke consensus op dit punt.” Uiteindelijk is echter beslist aansluiting te zoeken bij de Europese klimaatwet en het daarin voor 2030 opgenomen percentage van 55% emissiereductie (ten opzichte van 1990).⁶⁶⁹
- 15.141 Een ander voorbeeld is de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 24 maart 2021 in de zaak *Neubauer*. Ook in die zaak wordt een beroep gedaan op het EVRM en spelen rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden een rol ter zake van de vraag wat voor Duitsland het resterende ‘carbon budget’ zou zijn voor 2030 en daarna en wat de daarmee samenhangende emissiereductiepercentages zouden zijn.⁶⁷⁰ Hoewel het Constitutioneel Hof overweegt dat “[a]ny specifications made for the future must align with a reduction pathway that leads to climate neutrality”⁶⁷¹, volgt uit de uitspraak niet dat rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden een rol hebben gespeeld bij het wijzen van de uitspraak. Het eindoordeel luidt dat de “lack [of] provisions that satisfy the requirements of fundamental rights [...] on the updating of reduction targets from 2031 until the point when climate neutrality is reached” ongrondwettelijk is.⁶⁷²
- 15.142 Kortom, ook buiten de jurisprudentie van het EHRM zijn er geen uitspraken aan te wijzen waaruit volgt dat door Greenpeace bedoelde rechtvaardigheidsprincipes of

⁶⁶⁸ Verzoek om beroep VZW Klimaatzaak 17 november 2021, p. 47-50
https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/1a6f6fe2-ad74-4cd6-8d98-8b89ca5b1558_20211117_verzoekschriftHB_machinevertaling.pdf.

⁶⁶⁹ Hof van Beroep Brussel 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, rov. 192 en 202. Vertaling raadpleegbaar via: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2023/20231130_2660_judgment.pdf.

⁶⁷⁰ Zie in deze zin Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324, 1 BvR 2656/18 (*Neubauer e.a. t. Duitsland*), rov. 225.

⁶⁷¹ Idem, rov. 255.

⁶⁷² Idem, rov. 266.

allocatiemethoden ertoe zouden moeten leiden dat de Staat zijn reductiedoelstellingen zou moeten aanpassen op de door Greenpeace voorgestane – en uit vorderingen IV. en V. blijkende – wijze.

- 15.143 Samenvattend. De Staat is van oordeel dat ter zake van klimaatmitigatie in overeenstemming wordt gehandeld met de voor de Staat uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen. Naar het oordeel van de Staat heeft Greenpeace niet aangetoond, laat staan bewezen, dat dit niet het geval is. Er is derhalve geen sprake van een onrechtmatig handelen van de Staat jegens Greenpeace. De Staat merkt in dat kadert nog het volgende op.

Geen causaal verband verwachte emissies Staat en de klimaatrisico's waaraan de inwoners van Bonaire bloot staan en mogelijk nog bloot worden gesteld

- 15.144 Greenpeace maakt de Staat gezien de bewoordingen van vordering III. het verwijt dat jegens de inwoners van Bonaire onrechtmatig wordt gehandeld door waar het betreft het nemen van emissiereductiemaatregelen niet te voldoen aan “de ondergrens [...] van de eerlijke bijdrage van de Staat aan de maatregelen die moeten worden genomen om de mondiale opwarming [...] tot onder de 1.5 °C [...] te beperken”. Er zou derhalve, zo begrijpt de Staat, jegens deze inwoners niet worden voldaan aan de positieve verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 15.145 Zoals eerder opgemerkt bestrijdt de Staat niet dat hij zijn deel moet doen waar het gaat om het nemen van emissiereductiemaatregelen. De Staat is echter van oordeel dat hij zijn aandeel levert. In die zin is relevant dat anders dan tijdens de Urgenda-procedure het geval was, er nu een Nederlandse Klimaatwet is met reductiedoelen voor 2030 en 2050, en er een EU Verordening is – de Europese klimaatwet – die voor de lidstaten als geheel voor 2030 en 2050 duidelijke emissiedoelen stelt en waarin is vastgelegd dat ook voor 2040 een emissiereductie-doel gaat worden vastgesteld.⁶⁷³ Dat laatste is uiteraard ook relevant voor Nederland als zijnde een lidstaat van de EU en overigens ook de aard van het juridisch instrument waarin deze verplichting is vastgelegd; een verordening.
- 15.146 Leest de Staat vordering III. goed dan is het verwijt dat de Staat wordt gemaakt dat het verschil in niveau aan emissiereductie tussen hetgeen Greenpeace voorstaat en hetgeen de Staat op basis van de Nederlandse Klimaatwet doet, zodanig is dat dit negatieve effecten heeft op de inwoners van Bonaire en derhalve onrechtmatig zou zijn jegens Greenpeace.
- 15.147 De Staat bestrijdt allereerst de juridische gehoudenheid om meer reductiemaatregelen te nemen dan de Staat gezien het bepaalde in de Nederlandse

⁶⁷³ Vgl. artikel 4 lid 3 Verordening (EU) 2021/1119.

Klimaatwet en het Europees recht doet, aangevuld met de emissiereducties in het buitenland waar Nederland door middel van zijn klimaatfinanciering en -diplomatie aan bijdraagt. De Staat verwijst op dit punt naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over de 'common ground' methode en hetgeen de positieve verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM naar het oordeel van de Staat met zich brengen voor de Staat (randnr. 15.96 t/m 15.138). De Staat bestrijdt echter ook dat Greenpeace aannemelijk heeft gemaakt dat het bedoelde verschil in emissiereductie zodanig is dat een causaal verband kan worden aangenomen tussen het door Greenpeace gestelde tekort van de Staat aan emissiereductie en de negatieve gevolgen ervan voor de inwoners van Bonaire. In dat kader, in 2022 was het aandeel van Nederland in de mondiale emissie van broeikasgassen 0,30%. In 2023 was dat 0,28%. Naar het oordeel van de Staat heeft Greenpeace op dit punt niet voldaan aan haar bewijslast.

ii. Democratisch besluitvormingsproces (scheiding der machten)

Vordering III., IV., V. en VIII.

- 15.148 Zoals eerder opgemerkt is in de Nederlandse Klimaatwet vastgelegd wat voor 2030 en 2050 de emissiereductiedoelstellingen voor Nederland zijn, waarbij zij opgemerkt dat er voor 2030 een streefdoelstelling geldt. Deze doelstellingen kunnen echter niet los worden gezien van de in de Europese klimaatwet vastgestelde doelstellingen voor 2030 en 2050 alsook de uit artikel 4 lid 3 van de Europese klimaatwet voortvloeiende verplichting om voor 2040 een emissiereductiedoelstelling vast te stellen (voor de Europese Unie).⁶⁷⁴ Uit vorderingen III., IV., V. en VIII. volgt dat Greenpeace voor 2030 en daarna andere reductiedoelstellingen voorstelt; doelstellingen die aanzienlijk afwijken van wat in de Nederlandse Klimaatwet is neergelegd en wat voor Nederland voortvloeit uit de Europese klimaatwet en de daaraan verwante wetgeving.
- 15.149 De Staat stelt zich op het standpunt dat toewijzing van de vorderingen III., IV., V. en VIII. op een ontoelaatbare wijze ingrijpt op de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Er wordt immers verlangd dat bestaande wetgeving op een door Greenpeace voorgestane wijze wordt gewijzigd en het is aan de wetgever – de Staten-Generaal en de regering tezamen – om te besluiten wanneer dergelijke wetgeving tot stand komt en met welke inhoud.
- 15.150 Daar voegt de Staat nog aan toe dat de wetgever ervoor heeft gekozen de Nederlandse Klimaatwet te voorzien van een systeem van wetenschappelijke monitoring en -rapportage, evaluatie en de mogelijkheid van bijstelling van klimaatbeleid als mocht blijken dat het voorgestane beleid onvoldoende is om de in deze wet neergelegde klimaatdoelen te realiseren dan wel er nieuwe wetenschappelijke inzichten inzake klimaatverandering zijn die daartoe noodzaken.

⁶⁷⁴ Zie in deze zin de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet), *Kamerstukken II* 2021-22, 30 169, nr. 3, p. 2-3.

Zie artikelen 3-7 Nederlandse Klimaatwet en hetgeen hierover is opgemerkt achter randnrs. 10.80 e.v. van deze conclusie.

- 15.151 Dat is een bewuste keuze geweest van de wetgever, zo volgt uit de opbouw van de Nederlandse Klimaatwet en de bijbehorende parlementaire geschiedenis, en het is dat systeem dat – indien nodig – tot bijstelling van het klimaatbeleid leidt.

Overigens kennen meer klimaatwetten in de wereld een dergelijke opzet. Voorbeelden zijn de Europese klimaatwet en de Climate Change Act 2008 van het Verenigd Koninkrijk.

- 15.152 Hetgeen Greenpeace met vorderingen III., IV., V. en VIII. voorstaan wijkt aanzienlijk af van de in de Nederlandse Klimaatwet neergelegde emissiereductiedoelstellingen. Zo kent deze wet:

- geen emissiereductiedoelstelling die afhankelijk is gesteld van met klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland;
- geen netto-nul doelstelling voor 2030;
- geen 95% emissiereductiedoelstelling voor 2030 (ten opzichte van 1990);
- geen doelstelling voor 2033, laat staan één waarin voor dat jaar een verplichting zou gelden van 94% ten opzichte van 1990 en een 100% CO₂-reductie;
- geen doelstelling voor 2040, laat staan één waarin voor dat jaar een verplichting zou gelden van 100% dan wel 95% ten opzichte van 1990;
- geen resultaatsverplichting voor 2030 van 55% ten opzichte van 1990, maar een streefdoelstelling van 55% ten opzichte van 1990.

- 15.153 Verder is in deze wet niet vastgelegd dat de Staat zodanige emissiemaatregelen moet nemen dat wordt voldaan aan wat Greenpeace ziet als de “ondergrens 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”. Los van de vraag wat deze ondergrens is of zou moeten zijn, de Nederlandse Klimaatwet voorziet niet in een dergelijke doelstelling.

- 15.154 Gezien het voorgaande zou toewijzing van het gevorderde neerkomen op een bevel tot wijziging van bestaande wetgeving, te weten: de Nederlandse Klimaatwet. Zoals eerder opgemerkt is die wet pas onlangs gewijzigd, op 22 juli 2023, en uit niets volgt dat de regering en de Eerste en Tweede Kamer in het democratisch proces van totstandkoming van de wijziging van deze wet, de door Greenpeace voorgestane reductiedoelstellingen en hetgeen door Greenpeace daaraan ten grondslag wordt gelegd tot uitgangspunt hebben willen nemen en in de wet hebben willen overnemen. De Staat merkt in dat kader op dat de eerste publicaties over

rechtvaardigheidsprincipes uit 2014 zijn en de wetgever bij de totstandkoming van de Nederlandse Klimaatwet en de wijziging ervan, in 2023, op dit punt derhalve bewuste keuzes heeft gemaakt.

- 15.155 Ook gaat Greenpeace er naar het oordeel van de Staat te eenvoudig aan voorbij dat het klimaatdossier een uiterst complex dossier is en dat de keuzes die gezien de vorderingen van Greenpeace zouden moeten worden gemaakt, een aanscherping van het Nederlandse klimaatbeleid noodzakelijk maken en daarmee een verder ingrijpen in de samenleving.

De vorderingen van Greenpeace nopen gezien de inschatting in de KEV 2023 van het resultaat van het Nederlandse klimaatbeleid, een 46-57% emissiereductie in 2030, tot aanscherping van dat beleid (alsook van de Nederlandse Klimaatwet).

- 15.156 Dat vereist politiek-bestuurlijke keuzes met grote gevolgen voor diverse groepen in de samenleving, ook die niet zijn betrokken bij deze procedure. In dat kader moet worden opgemerkt dat, zoals volgt uit onderstaande uitspraken, de rechter niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend – ook die van partijen die geen onderdeel uitmaken van de procedure – desgevraagd vast te stellen.

- HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729 (Binnenvaart-arrest), rov. 3.9.1;
- HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1360 (Ja/Ja-sticker), rov. 3.2.5, en
- Rb. Rotterdam 8 november 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:10469 (afvalstoffenverordening).

- 15.157 In aanvulling hierop merkt de Staat nog op dat het volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad ook niet is toegestaan dat de rechter aan de Staat een bevel geeft tot het uitvaardigen van wetgeving met een bepaalde concrete inhoud. De Staat wijst in dit verband op het Waterpakt-arrest (HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462):

“[...] 3.5 Wetten in formele zin worden ingevolge artikel 81 Gr.w vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal, waarbij de vraag of, wanneer en in welke vorm een wet tot stand zal komen, moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de erbij betrokken belangen. De evenzeer op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet vermag in te grijpen in die procedure van politieke besluitvorming. Dit een en ander is niet anders ingeval het met deze wetgeving te bereiken resultaat en de termijn waarbinnen het resultaat moet zijn bereikt, vast liggen op grond van een Europese richtlijn [...]”

Evenzeer is het een kwestie van politieke beoordeling of de Staat, wanneer niet, niet tijdig of niet op de juiste wijze formele wetgeving is tot stand gebracht ter implementatie van een richtlijn, het wil laten aankomen op een eventuele inbreukprocedure. [...] ” (Onderstr. adv.)

Zie in deze zin ook: HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (Clara Wichmann c.s./Staat).

- 15.158 Verder is hier van belang dat voor zover de vorderingen van Greenpeace zien op doelstellingen voor 2033 en 2040, er op dit moment – de tweede helft van 2024 – nog nauwelijks beleid is voor de periode na 2030.

Zie in deze zin:

- WKR, Met iedereen de transities in. Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland, 15 december 2023, p. 12 (**prod. St. 26**);
- PBL, Trajectverkenning klimaatneutraal 2050, 24 april 2024, p. 40 e.v. (**prod. St. 42**).⁶⁷⁵

Zie ook de Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 17 maart 2023 (Naar een beleidsagenda voor een Klimaatneutraal Nederland).⁶⁷⁶

- 15.159 Er zijn derhalve nog veel verschillende keuzes en afwegingen te maken en beslissingen te nemen waar het betreft de invulling en vormgeving van het klimaatbeleid voor de periode ná 2030. Daarbij moet worden opgemerkt dat – zo kan worden afgeleid uit de Voorjaarsnota 2023 en de Voorjaarsnota 2024⁶⁷⁷, die zien op het klimaatbeleid tot en met 2030 (vgl. randnr. 10.77 van deze conclusie) – er ook veel wetgeving nodig is om deze keuzes, afwegingen en beslissingen om te zetten naar feitelijke maatregelen. Daarnaast spelen praktische problemen een rol bij de vormgeving en invulling van klimaatbeleid, waaronder netcongestie, het doorlopen van vergunningsprocedures en beschikbaarheid van menskracht, voldoende financiering, duurzame energie en grondstoffen. Ook speelt draagvlak hier een rol.⁶⁷⁸

- 15.160 De Staat maakt ter zake van deze te maken keuzes nog de volgende opmerkingen. Greenpeace gaat gezien vorderingen III., IV., V. en VIII. uit van duidelijke temperatuur- en reductiedoelstellingen voor Nederland voor 2030, 2033 en 2040. Daarmee doet Greenpeace het voorkomen alsof er ter zake van deze doelstellingen en het klimaatbeleid geen keuzes te maken zijn. Dat is onjuist. Een voorbeeld is het IPCC reductiescenario dat Greenpeace als uitgangspunt neemt voor haar analyse. Het

⁶⁷⁵ Ook te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-04/pbl-2024-trajectverkenning-klimaatneutraal-2050-5093.pdf>.

⁶⁷⁶ **Prod. St. 20**.

⁶⁷⁷ Onderdeel uitmakend van de Kamerbrieven van 26 april 2023 en 15 april 2024.

⁶⁷⁸ Zie in deze zin ook de Kamerbrief van 26 juni 2024, Reactie op de motie van het lid Erkens over een stevig uitvoeringspakket bij een EU-klimaatdoel voor 2040, p. 2 (**prod. St. 43**).

betreft het meest ambitieuze scenario – scenario SSP1-1.9 (ook wel aangeduid als C1)⁶⁷⁹ – dat uitgaat van een “no or limited overshoot” van de 1,5 °C en een meer dan 50% kans dat de mondiale opwarming in 2100 onder de 1,5 °C blijft.⁶⁸⁰

Terzijde merkt de Staat op dat Greenpeace zich realiseert – terecht – dat een ‘limited overshoot’ van de 1,5 °C-doelstelling past binnen de Overeenkomst van Parijs.⁶⁸¹ Immers, artikel 2 van de Overeenkomst stelt een bandbreedte voor de temperatuurodoelstelling voor; ruim onder de 2 °C en bij voorkeur 1,5 °C.

Zie in vergelijkbare zin ook de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 24 maart 2021 in de zaak *Neubauer* en waarin het volgende wordt overwogen: “The legal requirement is defined as being to limit warming to well below 2 °C and preferably to 1,5 °C.” (rov. 235)

- 15.161 Voor hier is echter het volgende van belang. Uit het IPCC-rapporten volgt dat ook bij andere reductiescenario’s het mogelijk is om de mondiale temperatuurstijging uiteindelijk tot 1,5 °C te beperken. Een voorbeeld is scenariocategorie C2, dat uitgaat van een “high overshoot”, maar ook als uitgangspunt heeft dat de temperatuurstijging tot 1,5 °C wordt beperkt. Als zou worden uitgegaan van deze scenario’s is er – op mondiaal niveau – meer tijd om broeikasgasemissies verder terug te dringen.

Ter illustratie is hieronder een deel opgenomen van tabel SPM.2 van het IPCC AR6 WGR III-rapport van 2022 (summary for policymakers) (prod. G 15, p. 18):

Table SPM.2 | Key characteristics of the modelled global emissions pathways.

p50 [p5–p95] ^a			GHG emissions (GtCO ₂ -eq yr ⁻¹) ^a			GHG emissions reductions from 2019 (%) ^a			Emissions milestones ^{b, c}				Cumulative CO ₂ emissions (GtCO ₂) ^a		Cumulative net-negative CO ₂ emissions (GtCO ₂)	Global mean temperature changes 50% probability (°C) ^a		Likelihood of peak global warming staying below (%) ^a		
Category ^{b, c, d}	Category/subset label	WGI SSP & WGIII IPs/IMPs alignment ^{e, f}	2030	2040	2050	2030	2040	2050	Peak CO ₂ emissions (% peak before 2100)	Peak GHG emissions (% peak before 2100)	Net zero CO ₂ (% net zero pathways)	Net zero GHGs (% net zero pathways) ^{g, h}	2020 to net zero CO ₂	2020–2100	Year of net zero CO ₂ to 2100	at peak warming	2100	<1.5°C	<2.0°C	<3.0°C
C2 [133]	return warming to 1.5°C (>50%) after a high overshoot	Neg	42 [31–55]	25 [17–34]	14 [5–21]	23 [0–44]	55 [40–71]	75 [62–91]	2020–2025 (100%) [2020–2030]	2020–2025 (100%) [2020–2025]	2055–2060 (100%) [2045–2070]	2070–2075 (87%) [2055–...]	720 [530–930]	400 [–90 to 620]	–360 [–680 to –60]	1.7 [1.5–1.8]	1.4 [1.2–1.5]	24 [15–42]	82 [71–93]	100 [99–100]

- 15.162 Volledigheidshalve merkt de Staat op dat niet kan worden gesteld dat deze scenario’s strijdig zijn met de Overeenkomst van Parijs. In die zin is wederom de uitspraak in de

⁶⁷⁹ IPCC, *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers* (Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), tabel SPM.2, p. 18 (**prod. G. 15**).

⁶⁸⁰ Zie dagvaarding, achter o.a. randnr. 8.4, 24.12 en 26.8.

⁶⁸¹ Idem, achter 24.12.

Neubauer-zaak relevant. Hierin is ter zake van de in de Overeenkomst van Parijs opgenomen temperatuurdoelstellingen het volgende overwogen:

“Indeed it cannot be ruled out from the outset that while a temperature limit of 1.5°C may be advisable to tackle climate change, human life and health would nevertheless be sufficiently protected by the Paris target of limiting the temperature increase to well below 2°C and preferably 1.5°C [..].”

Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, rov. 163.

15.163 De tabel kent overigens nog meer scenario's, ook die niet of minder goed passen bij het door de EU en Nederland gemaakte keuzes. Een voorbeeld is scenariocategorie C3. Deze scenario's gaan uit van een beperking van de mondiale opwarming tot 2 °C met een meer dan 67% kans (en een 76% kans dat ook mondiale temperatuurpeak onder de 2 °C blijft). Indien deze scenario's tot uitgangspunt zouden worden genomen ontstaat er op mondiaal niveau meer ruimte om emissiereductiemaatregelen te nemen.

15.164 Verder lijkt Greenpeace eraan voorbij te gaan dat de klimaatwetenschap op een aantal punten nog onzekerheden kent, waaronder ter zake van het nog beschikbare mondiale 'carbon budget' om in overeenstemming te handelen met de Overeenkomst van Parijs en voorst de wijze van verdeling van dit budget over (groepen van) landen. Deze onzekerheden in de klimaatwetenschap zijn voor het Constitutioneel Hof in de *Neubauer*-zaak aanleiding geweest te overwegen dat de Duitse wetgever een zekere mate van "legislative leeway" heeft waar het betreft het bepalen van emissiereductiedoelstellingen en -paden.

Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, rov. 211 en 215.

15.165 Overigens staat Greenpeace ook afwijzend tegenover negatieve emissies, terwijl het IPCC – en overigens ook PBL en de WKR – in haar rapporten juist het belang ervan onderschrijft.⁶⁸² Immers, het is zeer moeilijk om overschrijding van de 1,5 °C nog te vermijden en alleen met negatieve emissies kan de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer worden verminderd en de overschrijding van de temperatuur weer worden tenietgedaan.

15.166 Los hiervan merkt de Staat nog het volgende op. Greenpeace bepleit in de dagvaarding de hantering van bepaalde rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden om vast te stellen wat de "ondergrens is van de eerlijke bijdrage van de Staat aan [emissiereductie-]maatregelen die wereldwijd moeten worden

⁶⁸² Zie bijvoorbeeld IPCC, *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers* (Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), p. 36.

genomen om de mondiale opwarming [te beperken] tot onder de 1,5 °C [..]”.⁶⁸³ Los van het feit dat de Overeenkomst van Parijs niet gericht is op het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot *onder* de 1,5 °C, merkt de Staat op dat uit de Nederlandse Klimaatwet ook niet volgt dat bepaalde rechtvaardigheidsprincipes of allocatie-methoden tot uitgangspunt zouden moeten worden genomen bij de vaststelling van (toekomstige) emissiereductiedoelen. Dat is niet zonder belang. De Staat verwijst op dit punt wederom naar de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 24 maart 2021 in de *Neubauer*-zaak, waar aan de orde is geweest of voor de vaststelling van het Duitse reductiedoel uit zou moeten worden gegaan van bepaalde rechtvaardigheidsprincipes of allocatiemethoden. Het Constitutionele Hof oordeelt dat dit niet het geval is omdat

“[...] no exact [distribution]method can be derived from Art. 20a GG [Grundgesetz]. In particular, Art. 20a GG does not specify what share of the overall burden would be appropriate for Germany in light of fairness consideration.”⁶⁸⁴

15.167 Voor de Nederlandse Klimaatwet is dat niet anders. Zou door uw rechtbank worden meegegaan in de vorderingen van Greenpeace dan brengt dat met zich dat deze wet zal moeten worden gewijzigd en komt de toewijzing van de vordering daarmee neer op een bevel tot wetgeving.

15.168 Overigens heeft het Hof van Beroep Brussel in de *Klimaatzaak* overwogen dat als al zou moeten worden uitgegaan van een bepaald verdelingsprincipe

“de rechter enkel rekening [kan] houden met de verdeelsleutel die het minst beperkend is voor de Staat, bij gebrek aan politieke consensus op dit punt.”

Hof van Beroep Brussel, 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737, 2022/AR/891, rov. 192.

‘Grandfathering’ wordt door het Hof van Beroep Brussel als de minst beperkende verdeelsleutel aangemerkt.

15.169 In aanvulling hierop merkt de Staat nog op dat ook uit de Nederlandse Klimaatwet niet volgt dat de wetgever ervoor heeft gekozen dat een emissiereductiedoelstelling overeen zou moeten komen met wat Greenpeace ziet als een eerlijke bijdrage aan de mondiale emissiereductiemaatregelen. Indien dat wel uitgangspunt zou moeten zijn, vereist ook dat een wijziging van deze wet.

⁶⁸³ Zie vordering III.

⁶⁸⁴ Bundesverfassungsgericht 24 maart 2021, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324, 1 BvR 2656/18 (*Neubauer e.a. t. Duitsland*), rov. 225.

- 15.170 Tot slot. Zoals eerder opgemerkt stelt Greenpeace achter onder meer randnr. 40.79 van de dagvaarding – het volgt ook uit vordering IV – dat voor zover de Staat zijn minimale ‘fair share’ voor 2030 of 2033 niet meer kan leveren door een reductie van de nationale emissies (van het Nederlands grondgebied) alleen, er ingezet moet worden op klimaatfinanciering in het buitenland en, zo begrijpt de Staat de stellingen van Greenpeace, de daarmee gerealiseerde emissiereductie aan Nederland zou moeten worden toegerekend.
- 15.171 Elders heeft de Staat aangegeven, onder verwijzing naar het rapport over de impact van negen klimaatprogramma’s en fondsen, uitgevoerd door Trinomics, dat dit veel minder eenvoudig is dan Greenpeace doet voorkomen (randnrs. 10.108 – 10.120). Voor hier is echter van belang dat klimaatfinanciering samenhangt met de buitenlandse politiek van Nederland. In welk land en in welk project wordt geïnvesteerd en in welk niet en waarom niet? Geopolitieke verhoudingen, mensenrechten en nationale veiligheid kunnen bij het doen van dergelijke investeringsbeslissingen een rol spelen en kunnen ertoe leiden dat beslist wordt niet te investeren. Het betreft derhalve een beleidsterrein waarop (sterk) politiek getinte keuzes moeten worden gemaakt en aangezien het hier (mede) om de buitenlandse politiek van Nederland gaat, komt de Staat “een zéér grote beleids- en beoordelingsruimte toe[..], resulterend in een extra terughoudende rechterlijke toetsing”.

Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412, para. 5.9.

- 15.172 Ook dat staat naar het oordeel van de Staat in de weg aan toewijzing van vordering IV., die immers de Staat verplicht op inzet van klimaatfinanciering in het buitenland. Weliswaar volgt uit de dagvaarding niet in welke landen en projecten zou moeten worden geïnvesteerd, maar het is evident dat dergelijke investeringen het buitenlands beleid van Nederland raken.
- 15.173 Ter zake van vordering VIII. verwijst de Staat hier ook naar hetgeen over deze vordering wordt opgemerkt achter randnr. 10.48 e.v. van deze conclusie. Daar betoogt de Staat gemotiveerd dat de Nederlandse Klimaatwet in de weg staat aan toewijzing van deze vordering – als daar al een grondslag voor zou zijn aan te wijzen, hetgeen de Staat bestrijdt – omdat toewijzing zou neerkomen op een wetgevingsbevel.

iii. Deel petitum is niet uitvoerbaar

Vordering V.

- 15.174 Met vordering V. verzoekt Greenpeace de rechtbank om de Staat te veroordelen tot het treffen van maatregelen die nodig zijn om het gezamenlijke volume van de

jaarlijkse nationale uitstoot van broeikasgassen – vanaf Nederlands grondgebied – in 2040 met 100% te reduceren ten opzichte van 1990, subsidiair met 95% ten opzichte van 1990.⁶⁸⁵

- 15.175 Greenpeace verwijzen ter onderbouwing van deze vordering naar de verplichting die verdragsstaten hebben onder de Overeenkomst van Parijs om bij de formulering van de eigen reductieverplichtingen de ‘highest possible ambition’ in acht te nemen. Greenpeace stelt dat uit het haalbaarheidsonderzoek van Ecorys volgt dat een emissiereductie van minimaal 97% in 2037 ten opzichte van 1990 op Nederlands grondgebied mogelijk is, wat volgens Greenpeace – uitgaande van een lineair verband – betekent dat in 2040 een emissiereductie van 100% ten opzichte van 1990 mogelijk is. Ook meent Greenpeace dat uit een advies van de Europese Wetenschappelijke Klimaatraad volgt dat – subsidiair – een vermindering van de uitstoot vanaf Nederlands grondgebied van 95% in 2040, ten opzichte van 1990, mogelijk is.⁶⁸⁶
- 15.176 In hoofdstuk 27 van de dagvaarding onderbouwt Greenpeace deze vorderingen nader met verwijzingen naar verschillende rapporten die overigens niet specifiek zien op Nederland. Greenpeace stelt dat het IEA in het rapport “*Net Zero Roadmap, a global pathway to keep the 1.5°C goal in reach*” stelt dat een doelstelling van 80% emissiereductie in 2035 ten opzichte van 2022 haalbaar moet zijn voor ‘advanced economies’, waar Nederland ook toe behoort, overigens onder de voorwaarde dat alles op alles wordt gezet.⁶⁸⁷
- 15.177 Greenpeace verwijst tevens naar het rapport “*1.5°C Pathways for the EU27: accelerating climate action to deliver the Paris Agreement*” van Climate Analytics. Greenpeace stelt dat in dit rapport een aantal maatregelen wordt beschreven dat noodzakelijk is om de Europese Unie op koers te houden voor een fair share bijdrage voor het halen van de mondiale 1,5°C temperatuurdoelstelling. Greenpeace stelt dat Climate Analytics concludeert dat deze maatregelen technisch haalbaar en bovendien economisch rendabel zijn, en als ze allemaal worden uitgevoerd het de EU in staat kan stellen in 2040 de uitstoot van broeikasgassen tot netto-nul te hebben gereduceerd.⁶⁸⁸
- 15.178 Greenpeace verwijst naar een rapport van Ecorys dat – in opdracht van o.a. Greenpeace zelf is opgesteld – de haalbaarheid van beleidsmaatregelen specifiek voor Nederland heeft onderzocht. Greenpeace stelt dat in dit rapport voor de vijf sectoren van het klimaatpakkoord een set realistische en uitvoerbare beleids-maatregelen wordt gepresenteerd die leiden tot een daling van de uitstoot van broeikasgassen

⁶⁸⁵ Dagvaarding, vordering V, p. 211.

⁶⁸⁶ Dagvaarding, randnummer 42.8, p. 204. 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 (**prod. G. 72**) p.47

⁶⁸⁷ Dagvaarding, randnummer 27.4, p. 144.

⁶⁸⁸ Idem, randnr. 27.11, p. 146.

met 97% in 2037 ten opzichte van 1990 in het meest ambitieuze scenario. Greenpeace stelt dat de maatregelen uit het Ecorys-rapport ingrijpend zijn, maar niet nieuw, en dat ze al vele jaren op de politieke agenda staan. Greenpeace stelt dat het vooral gaat om het versneld implementeren van beleidsvoornemens.⁶⁸⁹

Ecorys, 'Beleidsomslagen voor het Nederlandse klimaatbeleid' 2022, p. 8

- 15.179 Greenpeace stelt dat er voor zover zij weet geen wetenschappelijke onderzoeken zijn die de conclusies van de onderzoeken waarnaar zij verwijzen, bestrijden.⁶⁹⁰ Greenpeace merkt achter randnr. 40.78 van de dagvaarding overigens op dat relatief meer gewicht zou mogen worden toegekend aan de conclusies van het Ecorys-rapport dan aan de rapporten van Climate Analytics en de Europese Wetenschappelijk Klimaatraad, nu alleen dat rapport specifiek op Nederland ziet.
- 15.180 De Staat volgt deze stellingen van Greenpeace over de haalbaarheid van de voorgestelde een reductiedoelstelling voor 2040 niet. Naar mening van de Staat kan uit de onderzoeken waar Greenpeace naar verwijst niet worden geconcludeerd dat de primaire en subsidiaire vorderingen van vordering V. haalbaar zijn. De Staat licht dit toe.
- 15.181 Zoals reeds aan de orde is gekomen, achter randnr. 10.62, heeft het PBL eerder uitspraken gedaan over de haalbaarheid van emissiereductiedoelen. De Staat wijst hier bijvoorbeeld op het PBL-rapport 'Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025' van 23 december 2021. In dit rapport wordt met betrekking tot de ambitie van kabinet Rutte IV om de emissiereductiedoelstelling voor Nederland aan te scherpen van 49% in 2030 naar ten minste 55% t.o.v. 1990 het volgende opgemerkt:
- "De ambities uit het coalitieakkoord brengen een stevige beleidsopgave met zich mee. Zo grenst het aangescherpte klimaatdoel van ten minste 55 procent broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 – waarbij de coalitie zich uit voorzorg zal richten op 60 procent reductie – aan wat praktisch maximaal is te realiseren."⁶⁹¹ (onderstr. toegev.)
- 15.182 Ook in het PBL maart 2024-rapport is ingegaan op de vraag wat voor 2040 haalbare klimaatdoelen voor Nederland zijn. PBL merkt in dat rapport op dat "90 procent emissiereductie mogelijk zou kunnen zijn", maar een "dergelijk reductiepad benadert echter in vrijwel alle opzichten de technologische en geofysische grenzen van Nederland".⁶⁹² Het PBL wijst derhalve op haalbaarheid als een belangrijk aspect bij de realisering van emissiereductiedoelen, waarbij het PBL overigens opmerkt dat

⁶⁸⁹ Idem, randnrs. 27.12 tot en met 27.15, p. 146-147.

⁶⁹⁰ Idem, randnr. 28.11, p. 149.

⁶⁹¹ **Prod. St. 31** (PBL, *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*) p. 5.

⁶⁹² **Prod. St. 38** (PBL maart 2024-rapport) p. 41.

haalbaarheid niet alleen afhankelijk is van technologie en geofysische opties, maar ook economische, institutionele en maatschappelijke dimensies kent. Dit alles hangt met elkaar samen en beïnvloedt elkaar. Het PBL stelt bijvoorbeeld dat het streven naar een maximale snelheid van emissiereductie op basis van een geofysisch en technologisch optimum, zijn weerslag zal vinden in de institutionele en maatschappelijke dimensies. Als voorbeeld noemt het PBL het plaatsen van windmolens dichtbij steden. Dat is technisch relatief eenvoudig en economisch gunstig, maar het ligt maatschappelijk moeilijk en is dus niet altijd de meest optimale oplossing. Er zijn dus een groot aantal verschillende factoren die de haalbaarheid van reductiepaden of -maatregelen beïnvloeden. Het vinden van balans tussen de verschillende dimensies vraagt om een normatieve en politieke afweging, aldus het PBL.⁶⁹³

- 15.183 Uit het PBL maart 2024-rapport wordt eveneens duidelijk dat een emissiereductie van meer dan 60% in 2030 t.o.v. 1990 (zeer) waarschijnlijk niet haalbaar is.⁶⁹⁴ Daarbij is overigens gekeken naar alleen de geofysische en technologische dimensies van haalbaarheid. Wanneer de economische dimensie, maatschappelijke acceptatie en institutionele capaciteit worden meegenomen, is volgens het PBL – in verwijzing naar de Europese Wetenschappelijk Klimaatraad – aannemelijk dat de maximaal haalbare reductie lager uitvalt.⁶⁹⁵

- 15.184 In aanvulling hierop wijst de Staat op onderstaande.

Rapport Ecorys

- 15.185 Als gezegd, Ecorys heeft in december 2022 in opdracht van onder meer Greenpeace het rapport "*Beleidsomslagen voor het Nederlandse klimaatbeleid*" gepubliceerd.⁶⁹⁶ In deze studie worden voor de vijf sectoren uit het klimaatakkoord fundamentele beleidsomslagen en daarbij behorende beleidsmaatregelen gepresenteerd. De effecten van deze beleidsmaatregelen zijn voor twee scenario's aan de hand van een model doorgerekend:

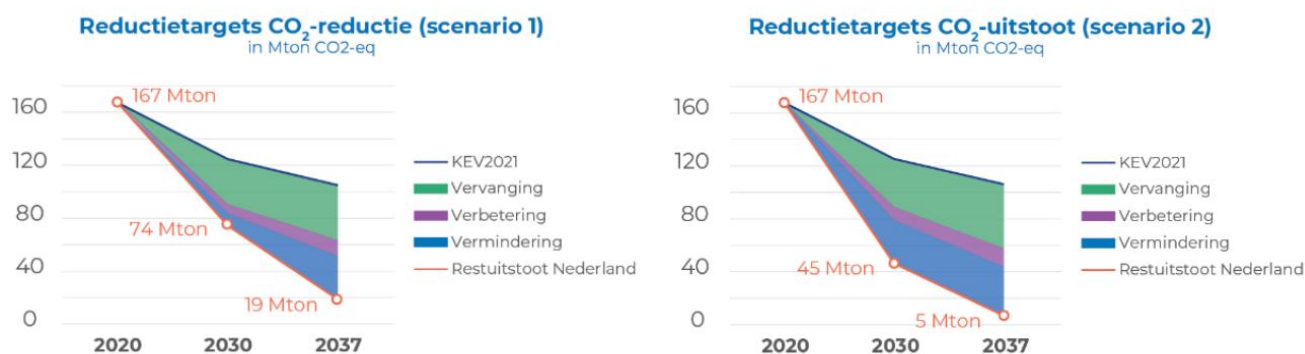
1. Een scenario om de uitstoot van broeikasgassen via een lineair pad te reduceren tot 64% in 2030 en 91% in 2037 (scenario 1).
2. Een scenario waarin alle gepresenteerde beleidsmaatregelen maximaal worden ingezet om zo snel mogelijk een zo groot mogelijke reductie te behalen dat leidt tot een reductie van broeikasgassen van 79% in 2030 en 97% in 2037 (scenario 2).

⁶⁹³ Idem, p. 50-51.

⁶⁹⁴ **Prod. St. 38** (PBL maart 2024-rapport) p. 41

⁶⁹⁵ **Prod. St. 38** (PBL maart 2024-rapport) p. 45, in verwijzing naar ESABCC 2023

⁶⁹⁶ Ecorys, '*Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid*', Rotterdam, december 2022.



15.186 Ecorys stelt in het rapport dat deze scenario's ambitieus zijn en gebaseerd zijn op maatregelen waar nog geen of slechts beperkte ervaring mee is opgedaan. Om de doelen van die scenario's te realiseren moet Nederland fundamenteel van koers veranderen.⁶⁹⁷ Het rapport bevat een aantal overwegingen over de haalbaarheid van de beleidsmaatregelen die onderdeel zijn van de scenario's. Ecorys benoemt echter ook een aantal cruciale aspecten van haalbaarheid die buiten de scope van het onderzoek vallen. Dat zijn 'publieke organisatiekracht en uitvoeringskracht', 'de financiële en economische haalbaarheid' en 'de politieke en maatschappelijke haalbaarheid'.⁶⁹⁸

15.187 Ecorys stelt dat publieke organisatiekracht en uitvoeringscapaciteit cruciaal is voor de uitvoering van het gepresenteerde beleid. Het sterk verkorten van vergunningsprocedures, het voeren van een slagvaardig, centraal gestuurd ruimtelijk beleid, de stikstofproblematiek en de krapte op de arbeidsmarkt worden door Ecorys benoemd als serieuze obstakels die aangepakt moeten worden om de gepresenteerde beleidsmaatregelen tijdig uit te kunnen voeren.⁶⁹⁹ Evident geen onderwerpen met een eenvoudige oplossing, zo merkt de Staat op.

15.188 Ecorys stelt verder dat een ander belangrijk aspect van haalbaarheid, de financiële en economische gevolgen zijn van een klimaatbeleid voor de Nederlandse economie. Over de financiële impact van de maatregelen stelt Ecorys dat dit complex is en buiten de reikwijdte van het onderzoek valt. Ook het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de realisatie van de beschreven scenario's valt buiten de scope van het onderzoek.⁷⁰⁰ Ook dat is naar het oordeel van de Staat niet zonder belang en wel zodanig dat dit de waarde van de studie relativeert.

15.189 Greenpeace miskent gezien het voorgaande dat uit het Ecorys-rapport niet zonder meer volgt dat de voorgestelde beleidsmaatregelen haalbaar zijn.

⁶⁹⁷ Ecorys, 'Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid', Rotterdam, december 2022, p. 34.

⁶⁹⁸ Idem, p. 35 en 36.

⁶⁹⁹ Idem,, p. 35.

⁷⁰⁰ Idem,, p. 36.

- 15.190 De Staat merkt voorts op dat in het Ecorys-rapport geen aandacht wordt besteed aan de juridische uitvoerbaarheid van de gepresenteerde beleidsmaatregelen. Een beoordeling van de juridische uitvoerbaarheid is echter cruciaal in het kader van een studie naar de haalbaarheid van beleidsmaatregelen. Beleidsmaatregelen die juridisch niet uitvoerbaar zijn, kunnen immers niet worden gerealiseerd. Ook vallen de maatregelen die genoemd worden, niet altijd binnen de competentie van een EU-lidstaat, hetgeen met zich meebrengt dat deze maatregelen uitsluitend op Europees niveau genomen kunnen worden.
- 15.191 In dat verband is een beoordeling van de verenigbaarheid van gepresenteerde beleidsmaatregelen met het Europese recht van belang. Er zijn veel Europese regels en er dient zorgvuldig te worden getoetst of nationale maatregelen hiermee in overeenstemming zijn. Wanneer voor een bepaald onderwerp specifieke Europese regels zijn vastgesteld, is er vaak geen of nauwelijks ruimte om strengere nationale maatregelen vast te stellen. In onderstaand kader licht de Staat ter illustratie de onverenigbaarheid van twee in het Ecorys-rapport opgenomen maatregelen met het Unierecht toe.

Kader: onverenigbaarheid maatregel 'emissievrije voertuigen' en maatregel 'verbod op krachtvoer' in Ecorys-rapport

Voor de sector 'mobiliteit' wordt in het Ecorys-rapport een verplichte aanschaf van emissievrije voertuigen (eerst in de zakelijke markt, dan in de particuliere markt) als maatregel gepresenteerd.⁷⁰¹ De Staat interpreteert deze voorgestelde maatregel als het invoeren van een nationaal verbod op de verkoop van voertuigen met fossiele verbrandingsmotoren. Een dergelijke maatregel is juridisch niet haalbaar, want deze zou evident in strijd zijn met de Kaderverordening 2018/858 over typegoedkeuring van voertuigen (interne markt-regelgeving). Indien voertuigen voldoen aan de Kaderverordening en de daarin opgenomen emissienormen, mogen lidstaten deze voertuigen niet weren (wat ook betekent dat zij partijen niet mogen verbieden om deze voertuigen aan te schaffen). Een uitzonderingsmogelijkheid bestaat voor milieumaatregelen waarbij de positieve milieueffecten opwegen tegen de marktversturende effecten van de maatregel en waarbij deze milieueffecten niet op een alternatieve, minder versturende manier gerealiseerd kunnen worden (proportionaliteitstoets). Over een initiatief van Denemarken om een verbod op de verkoop van fossiele auto's te introduceren heeft de Europese Commissie in 2018 al geoordeeld dat dit strijdig is met de Kaderverordening. Deze maatregel zou ook een vergaande inbreuk zijn op de reikwijdte en werking van Verordening (EU) 2019/631, waarbij vanwege CO2-normering per 2035 alleen nog nieuwverkoop van nul-emissie personen en bestelauto's is toegestaan. Tot 2035 is nieuwverkoop van voertuigen met een fossiele verbrandingsmotor dus nog toegestaan.

Ook voor de sector 'landbouw' worden in het Ecorys-rapport maatregelen gesuggereerd die op gespannen voet staan met Europees recht. Een voorbeeld is een nationaal verbod op het gebruik van geïmporteerd krachtvoer.⁷⁰² Een dergelijke maatregel is niet verenigbaar met het Europees recht, in het bijzonder niet met de diervoederverordening (767/2009). Als een diervoeder (krachtvoer) aan de Europese regels voldoet, kan het niet op de Nederlandse markt worden verboden.

⁷⁰¹ Ecorys, 'Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid', Rotterdam, december 2022, p. 7 en p. 21.

⁷⁰² Idem, p. 23.

- 15.195 Verder merkt de Staat op dat een aantal maatregelen uit het Ecorys-rapport een vergaande inbreuk op het eigendomsrecht inhouden, zoals het verhuur- of verkoopverbod van gebouwen die niet aan bindende energieprestatienormen voldoen. Juridische houdbaarheid van dergelijke maatregelen is geenszins een gegeven.
- 15.196 Het Ecorys-rapport ontbeert naar oordeel van de Staat dan ook belangrijke overwegingen ten aanzien van de juridische, financiële, economische en maatschappelijke en ambtelijke haalbaarheid.
- 15.197 De algemene strekking van de overige door Greenpeace aangehaalde rapporten biedt evenmin inzicht in de mate van haalbaarheid van de daarin genoemde reductiepaden en zijn niet of onvoldoende op de Nederlandse context toegespitst. Zo richt de Roadmap van het IEA zich op de energiesector en schetst een traject voor de energiesector om netto nul CO₂-emissies tegen 2050 te bereiken en zo een bijdrage te leveren aan het realiseren van de mondiale 1,5°C temperatuurdoelstelling.⁷⁰³ Het rapport maakt geen melding van maatregelen die in Nederland specifiek genomen zouden kunnen of moeten worden en gaat ook niet in op de vraag of deze maatregelen wel voor Nederland haalbaar zijn. Greenpeace gaat er simpelweg vanuit dat wat wordt opgemerkt in het rapport over 'advanced economies' en emissiereductiedoelstellingen ook op Nederland van toepassing is. In het rapport ontbreken overwegingen over de haalbaarheid van dergelijke doelstelling voor Nederland. Het rapport kent derhalve een zodanige algemene strekking dat het naar oordeel van de Staat niet kan bijdragen aan de conclusie dat een bepaald reductiepad voor Nederland haalbaar zou zijn.
- 15.198 Het rapport van Climate Analytics dat Greenpeace aanhaalt schetst twee emissiereductie-paden waarmee de EU27 in lijn met de doelstelling van 1,5 °C uit de Overeenkomst van Parijs zouden handelen.⁷⁰⁴ Ten aanzien hiervan merkt de Staat op dat dit rapport doorgaans spreekt over slechts de technische haalbaarheid van maatregelen. Er wordt niet ingegaan op de vraag of maatregelen ook voor Nederland haalbaar zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de door het PBL in het maart 2024 genoemde aspecten zoals draagvlak. Overigens onderkent Greenpeace dit ook (zie randnr. 40.78 van de dagvaarding). Ook hier geldt dat een rapport van zodanig algemene strekking wat de Staat betreft dan ook niet kan bijdragen aan de conclusie dat een bepaald reductiepad voor Nederland haalbaar zou zijn.
- 15.199 De Staat stelt zich gezien het voorgaande op het standpunt dat op basis van de door Greenpeace aangehaalde rapporten niet geconcludeerd kan worden dat een emissiereductie van 97% in 2037 ten opzichte van 1990, dan wel een daarvan afgeleide emissiereductie van 100% uiterlijk in 2040 ten opzichte van 1990, zoals de

⁷⁰³ Dagvaarding, randnr. 27.4

⁷⁰⁴ Climate Analytics, *1.5°C pathways for the EU27: accelerating climate action to deliver the Paris Agreement*, september 2022 (**prod G. 78**).

primaire vordering van vordering V. luidt, haalbaar is. Overigens ziet de Staat ook niet in dat er een juridische grondslag is aan te wijzen op basis waarvan de Staat gehouden zou zijn aan de door Greenpeace gewenste emissiereductiedoelstelling te voldoen. Greenpeace heeft niet aangetoond dat deze aanwezig is, laat staan bewezen.

Subsidiaire vordering van vordering V.

- 15.200 Met de subsidiaire vordering van vordering V. verzoeken Greenpeace de rechtbank om de Staat te veroordelen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de uitstoot van broeikasgassen vanaf Nederlands grondgebied uiterlijk in 2040 met 95% ten opzichte van 1990 te reduceren. Greenpeace onderbouwt deze subsidiaire vordering met een verwijzing naar het advies van de WKR waaruit zou volgen dat een dergelijke emissiereductie mogelijk is.⁷⁰⁵
- 15.201 Het rapport van de WKR geeft advies ten aanzien van (een versneld reductiepad naar) klimaatneutraliteit. In het advies wordt onder meer verwezen naar het eerdergenoemde rapport van de ESABCC – de Europese evenknie van de WKR – getiteld *“Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050”*.⁷⁰⁶ In dit rapport beveelt de ESABCC een emissiereductiedoelstelling voor de EU aan van 90-95% in 2040 (t.o.v. 1990).
- 15.202 De WKR schaart zich achter dit advies en geeft daarnaast aan wat een nationaal emissiereductiedoel conform dit advies zou betekenen, nog los van de vraag of dit haalbaar is:

“Er zitten risico’s aan het nationaal vastleggen van een versneld pad naar klimaatneutraliteit. Nationaal programmeren op ten minste 90% emissiereductie in Europees verband, betekent dat Nederland de 2030-doelen zou moeten halen en dit tempo moet vasthouden op weg naar 2040. Omdat er nog weinig haalbaarheidsonderzoek is gedaan is het maatregelenpakket om dit te realiseren nog onzeker. Dit kan mogelijk leiden tot verlies van draagvlak voor klimaatbeleid. Als een versneld nationaal pad betekent dat Europees (of mondiaal) en nationaal beleid uit de pas lopen, ontstaan er mogelijk negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie en kan er verplaatsing van emissies naar het buitenland plaatsvinden. Bovendien valt straks meer dan 80% van de emissies onder het ETS, waarbij een ‘waterbedeffect’ kan optreden bij een beleid dat nationaal strenger is dan Europees. Samen optrekken met Europa is dus van essentieel belang. Ook bestaat de kans dat Nederland

⁷⁰⁵ Randnummer 42.8 van de dagvaarding, p. 205. Greenpeace doelt, blijkens randnummer 27.10 van de dagvaarding, op het rapport *‘Met iedereen de transitie in’* van de WKR van 15 december 2023.

⁷⁰⁶ European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC) - de Europese evenknie van de WKR – getiteld, *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050*, 15 juni 2023.

*versnelt door in te zetten op mitigatieopties die achteraf duurder of energie-intensiever blijken, of minder strategische autonomie geven. Het vaststellen van een 2040-doel kan als nadeel hebben dat er om het 2040- doel te halen keuzes worden gemaakt die de doelen voor 2050 en daarna in de weg staan. Tot slot behoeven de invoering van het beleid en de maatregelen extra aandacht; denk aan de beschikbaarheid van voldoende geschoold personeel maar ook aan gepaste wet- en regelgeving. Deze uitdagingen worden bij een versneld pad naar klimaatneutraliteit extra urgent.*⁷⁰⁷

- 15.203 Het is de Staat gezien het voorgaande niet duidelijk op welke manier uit het WKR-rapport zou volgen dat een aangepaste reductiedoelstelling, namelijk 95% in 2040 ten opzichte van 1990, mogelijk is voor Nederland – wel dat het van groot belang is om met Europa samen te werken en dat voor veel in Nederland plaatsvindende emissies geldt dat deze aan Europese systematiek onderhevig zijn.
- 15.204 De Staat concludeert dat de meeste rapporten die Greenpeace aanvoert in het kader van vordering V. niet specifiek gericht zijn op de Nederlandse context en geen overwegingen bevatten ten aanzien van de haalbaarheid van de daarin genoemde maatregelen voor Nederland. Deze rapporten vormen derhalve niet een afdoende onderbouwing voor de stelling van Greenpeace dat de Staat zou moeten voldoen aan de emissiereductiedoelstellingen die Greenpeace gezien vordering V. voorstaat en dat deze ook werkelijk haalbaar zijn binnen het door Greenpeace gestelde tijdspad. Dat is overigens los van de vraag of er een afdoende juridische grondslag is aan te wijzen voor de Staat waaruit volgt dat de Staat gehouden zou zijn deze doelstellingen te realiseren. Een dergelijke grondslag is er niet. Dat laatste geldt overigens ook voor vorderingen IV. en VIII.

Vordering IV.

- 15.205 Onderstaand zal door de Staat worden aangegeven waarom naar zijn oordeel ook vordering IV. niet toewijsbaar is. De Staat verwijst daarnaar, maar merkt op dat hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rapporten die Greenpeace gebruikt ter onderbouwing van vordering V., ook van toepassing is op vordering IV. Daar voegt de Staat nog aan toe dat anders dan Greenpeace kennelijk veronderstelt, het berekenen van de klimaatimpact van de Nederlandse klimaatfinanciering zeer complex is en om allerlei afwegingen en aannames vraagt (vgl. randnr. 10.108 e.v. van deze conclusie). Het is derhalve niet aannemelijk dat tussen partijen vast zal kunnen komen te staan wat de omvang van de emissiereductie is die met de Nederlandse klimaatfinanciering wordt gerealiseerd (nog los van de keuze die is gemaakt deze 'opbrengst' niet mee te tellen bij de inspanningen die de Staat verricht om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet). Naar het oordeel van

⁷⁰⁷ WKR 2023, p. 33.

de Staat heeft Greenpeace niet aangetoond, laat staan bewezen, dat vordering IV. uitvoerbaar en haalbaar is.

15.206 In aanvulling op het voorgaande merkt de Staat nog het volgende op.

iv. Deel petitum is onvoldoende helder

Vordering IV.

15.207 Achter randnr. 40.79 van de dagvaarding stelt Greenpeace dat de Staat "zijn minimale fair share voor 2030, althans 2033, niet meer kan leveren door een reductie van de nationale emissies alleen." Dat heeft als consequentie, aldus Greenpeace, dat om te kunnen voldoen aan de emissiereductiedoelstellingen die Greenpeace voor 2030, 2033 en daarna voorstaat, de Staat de broeikasgasemissie die binnen het Nederlands territorium plaatsvindt en die boven de minimale 'fair share' van de Staat uitkomt, moet realiseren door klimaatfinanciering die zorgt voor emissiereductie in het buitenland. Rekening houdend met de emissiereductie die deze klimaatfinanciering oplevert, zou dat tot het volgende moeten leiden voor de *Nederlandse* emissie van broeikasgassen, zo begrijpt de Staat de vordering van Greenpeace:

- uiterlijk in 2030 een reductie van broeikasgasemissies tot netto nul, dan wel;
- uiterlijk in 2030 een 95% emissiereductie (ten opzichte van 1990);
- uiterlijk in 2033 een 94% emissiereductie (ten opzichte van 1990), waaronder een 100% reductie van CO₂-emissies.

15.208 Zoals opgemerkt achter randnrs. 10.102 e.v. van deze conclusie draagt Nederland bij aan de financiering van mitigatie- en adaptatiemaatregelen buiten Europa. Dat gebeurt op een zodanige wijze dat, aldus de rapporten van ODI en WRI, Nederland als één van de weinige landen voldoet aan de internationale afspraken die zijn gemaakt over klimaatfinanciering. De Staat verwijst in die zin ook naar de achter randnr. 10.106 van deze conclusie opgenomen tabel alsook de conclusie uit het ODI-rapport waaruit volgt dat Nederland op dit vlak zijn 'fair share' doet. Het gaat overigens ook om aanzienlijke bedragen; in 2023 om ruim € 1,8 miljard.

15.209 Greenpeace gaat er, zo begrijpt de Staat hetgeen wordt opgemerkt achter randnr. 40.79 van de dagvaarding alsook vordering IV., vanuit dat duidelijk is wat de Nederlandse klimaatfinanciering in het buitenland aan emissiereductie oplevert. Dat is niet het geval.

15.210 Het vertalen van klimaatfinanciering in financiële middelen naar gerealiseerde emissiereducties is om verschillende redenen veel minder eenvoudig dan het lijkt. Zo is het bij activiteiten ten behoeve van internationale klimaatdiplomatie eigenlijk

onmogelijk deze aan Nederland toe te kennen. Verder heeft een deel van de middelen 'indirecte' impact zoals bijvoorbeeld de effecten van klimaatdiplomatie, het ondersteunen van andere landen met het maken van hun klimaatplannen of het bijdragen aan kennis en kunde op het vlak van de energietransitie. Dit is hele relevante inzet van middelen maar zonder een directe emissiereductie. Maar ook bij middelen voor projecten die wel direct bijdragen aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen zijn nog lastige vraagstukken op te lossen zoals bijvoorbeeld de onzekerheid over de duur van de uitstootreductie, de mate waarin de vooraf geplande reducties ook daadwerkelijk gerealiseerd worden en hoe te berekenen welke emissiereductie kan worden toegekend aan de Nederlandse (financiële) inzet. Verder brengt de grootte en diversiteit aan programma's van de klimaatfinancieringsportfolio uitdagingen met zich mee. Ten slotte, daar waar programma's wel een inschatting geven van de door hen bereikte emissiereductie, kan je deze cijfers niet zomaar bij elkaar optellen. Dit vanwege de diversiteit van de diverse programma's en het gebruik van verschillende rekenmethoden.

Zoals eerder opgemerkt heeft de Staat beslist om te laten onderzoeken wat de emissiereductieopbrengst is van de internationale klimaatfinanciering door Nederland. Dat blijkt niet eenvoudig vast te stellen te zijn en ook is dergelijk onderzoek niet eerder uitgevoerd. Dat laatste is het geval omdat is beslist bij de realisering van de EU-reductiedoelstellingen *geen* gebruik te maken van de emissiereductie die door klimaatfinanciering buiten de EU wordt gerealiseerd. Dergelijke reducties tellen dus niet mee bij het doelbereik van de EU en daarmee ook niet van Nederland.⁷⁰⁸ Ook de Europese klimaatwet of de Nederlandse Klimaatwet kennen niet een bepaling waaruit volgt dat emissiereductie-doelstellingen (mede) kunnen worden gerealiseerd met internationale klimaatfinanciering.

- 15.211 Greenpeace gaat in de dagvaarding in het geheel niet in op het voorgaande. De veronderstelling is kennelijk dat het heel eenvoudig is om vast te stellen wat het niveau aan emissies is indien de jaarlijkse Nederlandse broeikasgasemissies worden verminderd met de emissiereductie die het resultaat is van de Nederlandse klimaatfinanciering in het buitenland. Dat is echter een uiterst complexe exercitie met vele complexiteiten en onzekerheden. Dat volgt ook uit het door Trinomics opgestelde rapport "Estimating the GHG impacts of Dutch international climate finance efforts" (**prod. St. 36**), waarin ook uitdrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor deze complexiteiten en onzekerheden.

Trinomics heeft negen internationale klimaatprogramma's en fondsen onderzocht die Nederland (mede) financiert en is nagegaan wat deze projecten aan CO₂-emissiereductie opleveren. In het onderzoek wordt geraamd dat het in 2030 om een reductie van jaarlijks 7,85 Mton CO₂-eq gaat

⁷⁰⁸ **Prod. St. 20** (Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 17 maart 2023 (Naar een beleidsagenda voor een Klimaatneutraal Nederland) (*Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, nr. 1180)).

en in het jaar 2040 om een reductie van jaarlijks 10,13 Mton CO₂-eq. Cumulatief komt dat uit op een reductie van 72,93 Mton CO₂-eq in 2030 en een reductie van 165,72 Mton CO₂-eq in 2040. Vergeleken met de Nederlandse uitstoot in 2023 (146,8 Mton CO₂-eq) en de verwachte uitstoot in 2030 (102,6 Mton CO₂-eq) is dit aanzienlijk. Met deze negen programma's en fondsen is slechts 13% van de totale publieke klimaatfinanciering van Nederland gemoeid (14% van de financiering op het gebied van mitigatie) in 2023.

- 15.212 Het voorgaande brengt met zich dat vordering IV. te veel onzekerheden en onduidelijkheden kent. Waartoe is de Staat nu exact gehouden als deze vordering, onverhoopt, zou worden toegewezen? Wat mag de Staat wel en niet meerekenen bij de reductiedoelstellingen van de door Greenpeace genoemde 'Nederlandse emissies'? Waar leidt de vordering exact toe en hoe is voor Greenpeace en de Staat na te gaan of in overeenstemming wordt gehandeld met de vordering indien uw rechtbank, onverhoopt, zou beslissen tot toewijzen ervan? Dat is niet duidelijk.
- 15.213 Reeds het voorgaande brengt met zich dat deze vordering moet worden afgewezen.

v. Staat voldoet aan vorderingen VI., VII. en VIII.

Vordering VI.

- 15.214 Greenpeace verzoekt uw rechtbank om de Staat te veroordelen om zo snel als mogelijk onderzoek te laten doen naar de vraag welk klimaatbeleid de Staat minimaal dient te voeren om in overeenstemming te handelen met de eerlijkheidsbeginselen en uitgangspunten van het VN-klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs, waarbij een lange termijn doel van een maximale mondiale opwarming van 1.5°C uitgangspunt is.
- 15.215 De Staat heeft aan deze vordering voldaan door in vervolg op de sommatiebrief van 11 mei 2023, althans daarop volgende overleggen met Greenpeace in 2023, het PBL te verzoeken onderzoek te doen naar wat voor Nederland een rechtvaardige verdeling van de uit de Overeenkomst van Parijs volgende mondiale emissiereductieopgave is of zou kunnen zijn. Dat heeft geresulteerd in het op 18 maart 2024 gepubliceerde rapport 'Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?' (**prod. St. 39**). De Staat heeft dit rapport uitvoerig besproken achter randnr. 10.55 e.v. van deze conclusie en verwijst daarnaar alsook naar het PBL-rapport zelf. Hiermee is naar het oordeel van de Staat voldaan aan het door Greenpeace gevorderde en bestaat er alleen daarom al geen rechtsgrondslag meer het gevorderde toe te wijzen.

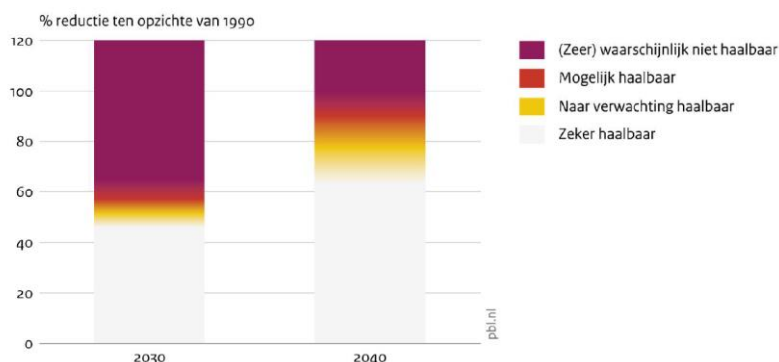
15.216 Overigens zijn er door het PBL meer onderzoeken uitgevoerd die antwoord geven op de vraag wat de Staat minimaal zou moeten doen om in overeenstemming te handelen met de Overeenkomst van Parijs, met als lange termijn doel de 1,5 °C. Voorbeelden ervan zijn:

- PBL, Wat betekent de Overeenkomst van Parijs voor het Nederlandse Langetermijn-Klimaatbeleid, 18 november 2016;
- PBL, Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025, 23 december 2021;
- PBL, Analysis of Cost-Effective Reduction Pathways for Major Emitting Countries to Achieve the Paris Agreement Climate Goal, September 2023.

Vordering VII.

15.217 Hetzelfde geldt voor vordering VII. Het PBL is in het kader van het onderzoek dat heeft geresulteerd in het PBL-rapport van maart 2024 nagegaan wat uitgaande van een doorrekening van de verschillende principes die voorhanden zijn om te bepalen wat een rechtvaardige verdeling van de mondiale emissiereductieopgave voor Nederland zou zijn, *haalbaar* is voor Nederland.⁷⁰⁹ Daarbij is ook gekeken naar vergaande reductiedoelen, waaronder reductiedoelen van meer dan 100% in 2040. Daarmee is onderzoek gedaan naar “de snelheid waarmee het gezamenlijke volume van de nationale emissies van broeikasgassen tot netto-nul kan worden gereduceerd”. Het PBL heeft op basis van technische, geofysische, economische, institutionele en sociaal-culturele en maatschappelijke factoren uiteindelijk een inschatting gemaakt van wat haalbaar is en op welke termijn. Uit het rapport volgt dat alleen al geofysische en technische factoren een belemmering opleveren voor Nederland om op korte termijn broeikasgasemissies tot netto-nul te reduceren zoals Greenpeace gezien vordering VII. voorstaat⁷¹⁰:

Geofysische en technische haalbaarheid van emissiereductie



⁷⁰⁹ Zie PBL, *Emissiereductiedoelen voor Nederland in de context van het Klimaatovereenkomst van Parijs*, 2024, p. 40-50.

⁷¹⁰ Idem, p. 43.

Figuur 5.1: Indicatieve weergave van geofysische en technische haalbaarheid van emissiereducties in 2030 en 2040 (met gegeven consumptie/economie). Gebruik is gemaakt van onder andere PBL et al. (2022; 2023), PBL (2023a; 2024). Grootschalige verplaatsing van productie is hierbij buiten beschouwing gelaten. Naast geofysische en technische dimensies zijn ook economische, institutionele en socio-culturele dimensies van belang.

- 15.218 Ook merkt het PBL in het rapport op dat het maatschappelijk draagvlak en de sectorale en maatschappelijke verdeling van aangescherpte emissiereductiedoelen over verschillende groepen in Nederland van belang is en mede bepalen of een dergelijk doel haalbaar is en op welke termijn:

“Bij de wijze van implementatie is ook rechtvaardigheid tussen verschillende groepen in Nederland en inspraak van belang. Net als bij de mondiale opgave geldt hierbij dat de vraag wat rechtvaardig is deels normatief van aard is. Verschillende rechtvaardigheidsprincipes zoals vermogen, gelijkheid en verantwoordelijkheid spelen hierbij een rol.”⁷¹¹

- 15.219 Gezien het voorgaande is duidelijk dat de Staat onderzoek heeft laten doen naar hetgeen met Vordering VII. is beoogd, te weten: door de Staat te laten onderzoeken wat “de snelheid [kan zijn] waarmee het gezamenlijke volume van de nationale emissie van broeikasgassen tot netto-nul kan worden gereduceerd, [daarbij rekening houdend] met de eerlijkheidsprincipes en uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord”.⁷¹² De Staat concludeert dan ook tot afwijzing van deze vordering.
- 15.220 Overigens is eerder al onderzocht of een aanscherping van het emissiereductiedoel voor 2030 haalbaar is. De Staat wijst hier bijvoorbeeld op het PBL-rapport ‘Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025’ van 23 december 2021. In dit rapport wordt met betrekking tot de ambitie van kabinet Rutte IV om de emissiereductiedoelstelling voor Nederland aan te scherpen van 49% in 2030 naar ten minste 55% in 2030, opgemerkt dat dit grenst aan wat praktisch maximaal realiseerbaar is.⁷¹³
- 15.221 De Staat wijst hier ook op het in opdracht van de Staat door CE Delft in de tweede helft van 2022 uitgevoerde onderzoek naar aanvullend klimaatbeleid voor 2030. Het onderzoek is uitgevoerd omdat uit de KEV 2022 volgde dat er een gat van ca. 22 Mton CO₂-eq zit tussen het emissiereductiedoel voor 2030 enerzijds en het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid anderzijds. In dat kader is door CE Delft onderzocht welke aanvullende maatregelen in de periode tot 2030 mogelijk zijn. Eén van de conclusies van het rapport is dat aanvullende maatregelen nodig zijn om dat doel te realiseren, in welk kader een aantal voorstellen voor overkoepelende en sectorale beleidsmaatregelen wordt gedaan. CE Delft merkt in het rapport onder

⁷¹¹ PBL, *Emissiereductiedoelen voor Nederland in de context van het Klimaatovereenkomst van Parijs*, 2024, p. 50.

⁷¹² Vordering VII. van de dagvaarding.

⁷¹³ PBL, *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*, 23 december 2021, p. 5.

meer op dat een aantal van de voorgestelde maatregelen, waaronder het vaststellen van een nationaal CO₂-budget, compatibel moet zijn met Europese wetgeving, hetgeen nader moet worden onderzocht, en merkt voorts op dat bij het maken van keuzes uitgangspunt moet zijn dat het beleid tot 2030 consistent is met het pad naar klimaatneutraliteit in 2050. Kortom, het is – anders dan uit de dagvaarding lijkt te volgen – niet eenvoudig om de realisering van emissiereductiedoelen te versnellen.

CE Delft, Aanvullend klimaatbeleid voor 2030, 22 december 2022 (**prod. St. 45**), p. 8.

- 15.222 In het kader van vordering VII. wijst de Staat ook nog op het recent verschenen rapport van het PBL over welke maatregelen en welk beleid er noodzakelijk is om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat de studie zich richt op een deel van de transitieopgave waar Nederland in de periode tot 2050 voor staat. De nadruk in de studie ligt op energiegebruik en bijbehorende emissies in de verschillende sectoren, de energievoorziening, opslag en vastlegging of benutting van CO₂, en de uitstoot van overige broeikasgassen in met name de landbouw. Het PBL geeft in de studie overigens aan dat het niet mogelijk was om alle publieke belangen die aan de orde zijn bij de transitie mee te nemen, waaronder leefomgevingskwaliteit, participatie en rechtvaardigheid. Uiteraard niet zonder belang gezien de impact van de transitie op de samenleving.

- PBL, Trajectverkenning klimaatneutraal 2050, 24 april 2024, p. 40 e.v. (**prod. St. 42**).⁷¹⁴

De studie past bij de beleidsagenda voor een Klimaatneutraal Nederland.⁷¹⁵

Vordering VIII.

- 15.223 Greenpeace vordert tevens de Staat te veroordelen tot nakoming van de in de Nederlandse Klimaatwet vastgestelde doelstellingen voor 2030 en 2050, althans de Staat te veroordelen zodanige maatregelen te nemen dat:
- het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies in 2030 ten opzichte van 1990 met 55% is gereduceerd, en
 - de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd.

- 15.224 Zoals eerder opgemerkt is het beleid van de Staat gericht op het voldoen aan de doelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet. Dat volgt ook uit het

⁷¹⁴ Ook te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-04/pbl-2024-trajectverkenning-klimaatneutraal-2050-5093.pdf>.

⁷¹⁵ **Prod. St. 20** (Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 17 maart 2023 (Naar een beleidsagenda voor een Klimaatneutraal Nederland) (*Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, nr. 1180)

Hoofdlijnenakkoord van Kabinet Schoof-I.⁷¹⁶ Daarbij merkt de Staat wel op dat het behalen van de klimaatdoelen voor 2030 en 2050 niet eenvoudig zal zijn. Achter randnrs. 10.77 is reeds ingegaan op de enorme wetgevingsinspanning die in dat kader moet worden verricht, zowel op Nederlands als Europees niveau. De doelstellingen vergen immers een bijzonder uitgebreid pakket aan maatregelen. Ook zullen vanuit Brussel weer aanvullende maatregelen volgen om het – nog vast te stellen – klimaatdoel voor de Unie voor 2040 te bereiken.

- 15.225 Op grond van de Klimaatwet brengt het PBL jaarlijks de KEV uit. De KEV geeft een onafhankelijke wetenschappelijke weergave van de voortgang van het klimaatbeleid en de resultaten ervan. Dit betreft een beleidsneutrale, feitelijke weergave van de stand van het klimaatbeleid, waaruit ook blijkt of met het vastgestelde en voorgenomen klimaatbeleid de klimaatdoelen kunnen worden gehaald. Uit de KEV 2023 volgt dat de reductiedoelstelling voor 2030 in zicht is. Zo volgt uit de KEV 2023 dat uitgaande van de klimaatmaatregelen die in mei 2023 bekend waren, in 2030 een reductie van broeikasgasemissies mogelijk is van 46 tot 57% ten opzichte van 1990. Hoe groot de reductie uiteindelijk uitvalt 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.”⁷¹⁷
- 15.226 In de KEV 2023 is geen rekening gehouden met de klimaatmaatregelen en -plannen die ná 1 mei 2023 zijn en worden genomen of die nog een te grote onzekerheid kennen. Zo is in de KEV 2023 geen rekening gehouden met de realisering van het Porthos-project, waarmee CO₂ wordt afgevangen en opgeslagen in lege gasvelden onder de Noordzee.⁷¹⁸ Het gaat om in het totaal ca. 37 Mton CO₂. Dat is ca. 2,5 Mton CO₂ per jaar gedurende 15 jaar. Dat is 1,5% van de totale CO₂-uitstoot in Nederland. De verwachting is dat het project in 2026 operationeel wordt. Daarvan uitgaande tot aan eind 2030 zal naar verwachting circa 11 Megaton CO₂ worden opgeslagen middels het Porthos project.
- 15.227 Het voorgaande is van belang voor de beoordeling van de toewijsbaarheid van Vordering VIII. De Staat neemt maatregelen om te voldoen aan de 2030-doelstelling uit de Nederlandse Klimaatwet. Uit de KEV 2023 volgt dat de doelstelling haalbaar is, maar dat er onzekerheden zijn. De KEV 2024, die eind oktober 2024 verschijnt, zal meer actuele cijfers bevatten. Dan zal ook duidelijk worden of het klimaatdoel voor 2030 kan worden gerealiseerd. Indien uit de KEV 2024 blijkt dat aanvullende of alternatieve maatregelen nodig zijn om de klimaatdoelen te halen, wordt – zoals eerder opgemerkt – een proces in gang gezet om de besluitvorming over aanvullende

⁷¹⁶ Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024, te raadplegen via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.

⁷¹⁷ KEV 2023, p. 6-7.

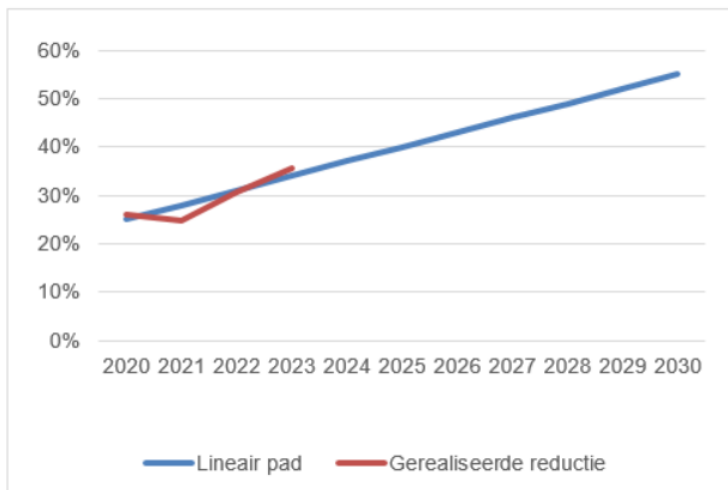
⁷¹⁸ Gedurende lange tijd bestond er juridische onzekerheid over de vraag of het Porthos-project zou kunnen worden gerealiseerd. Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State van 16 augustus 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3129) is daar een einde aan gekomen en is gestart met de realisering van het project.

maatregelen voor te bereiden. In lijn met de begrotingscyclus zal over eventuele aanvullende of alternatieve maatregelen in het kader van de voorjaarsbesluitvorming (voorjaar 2025) door het kabinet een besluit worden genomen.

Met de jaarlijkse KEV, de jaarlijkse beschouwingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State over de klimaatnota en de klimaatnota zelf beschikt de Nederlandse Klimaatwet over een wettelijk monitorings-, verantwoordings- en bijstellingsmechanisme dat ervoor zorgt dat het nationale klimaatbeleid jaarlijks wordt gemonitord en geëvalueerd, en dat wordt beoordeeld of bijsturing van het beleid met het oog op het realiseren van de klimaatdoelen nodig is. Dit mechanisme draagt er zorg voor dat vrijblijvend beleid en uitstel van beleid niet mogelijk is. Dat blijkt ook uit de ervaringen die sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet met dit mechanisme zijn opgedaan (zie de tabel achter randnr. 10.82), waaruit kan worden afgeleid dat het mechanisme werkt en effectief is.

- 15.228 Gelet op de emissiereducties die sinds de eerste toepassing van het wettelijk monitoring-, verantwoordings- en bijstellingsmechanisme zijn gerealiseerd, blijkt ook dat de afgelopen jaren de nodige voortgang is geboekt. Met de gerealiseerde emissiereducties in de jaren 2020 tot 2023 wordt immers nagenoeg het lineaire reductiepad richting het 2030 doel gevolgd (ten opzichte van 1990). Zie onderstaande tabel en grafiek:

	Lineair pad	Gerealiseerde reductie
2020	25%	26%
2021	28%	25%
2022	31%	31%
2023	34%	36%
2024	37%	
2025	40%	
2026	43%	
2027	46%	
2028	49%	
2029	52%	
2030	55%	



- 15.229 De Staat ziet gezien het voorgaande niet in op grond van welke rechtsgrond Greenpeace nu reeds nakoming kan vorderen van de in de Nederlandse Klimaatwet

neergelegde doelstellingen. Naast het feit dat de afgelopen jaren substantiële emissiereducties zijn gerealiseerd, is er immers nog een periode van ruim 6 jaar te gaan – tot eind 2030 – en is de Staat op dit moment nog volop bezig met het implementeren van Europese maatregelen en het nemen van nationale maatregelen die leiden tot het behalen van de emissiereductiedoelstelling. Het hierboven beschreven mechanisme in de Klimaatwet, achter randnrs. 10.80 e.v., zorgt ervoor dat het klimaatbeleid jaarlijks wordt gemonitord en geëvalueerd, en dat wordt beoordeeld of bijsturing van het beleid met het oog op het realiseren van het doel voor 2030 nodig is. Ook wordt er jaarlijks verantwoording afgelegd aan het parlement. Er is dan ook geen aanleiding om op dit moment, in 2024, te veronderstellen dat de Staat – zoals Greenpeace stelt – zijn eigen emissiereductiedoelstelling voor 2030 niet zal halen en aldus daartoe door de rechter bevolen zou moeten worden. Dat staat nog los van de vraag of bij de rechter een emissiereductie van 55% afgedwongen kan worden als zijnde het minimale reductiepercentage dat Nederland in 2030 zou moeten realiseren. In dat verband verwijst de Staat opnieuw naar het PBL-rapport van maart 2024, waaruit volgt dat ook lagere emissiereductiepercentages binnen een aantal rechtvaardigheidsprincipes passend kunnen zijn; zie ook randnrs. 11.59 e.v. en 15.90 e.v.

- 15.230 Overigens kost het tijd om emissiedata te verzamelen en te analyseren. Het is dan ook aannemelijk dat pas begin 2032 met zekerheid zal kunnen worden aangegeven of is voldaan aan de 55%-doelstelling voor 2030. Dat is ook het geval geweest bij Urgenda. Pas begin februari 2022 publiceerde het CBS de data waaruit volgde dat het Urgenda-doel voor 2020 was gehaald.⁷¹⁹
- 15.231 Het voorgaande geldt ook voor de 2050-emissiereductiedoelstelling uit de Nederlandse Klimaatwet. Het is nog lang niet zeker dat Nederland niet aan deze doelstelling zal (kunnen) voldoen. Als gezegd, in de Nederlandse Klimaatwet zijn mechanismen ingebouwd om niet alleen jaarlijks zichtbaar te maken wat de ontwikkeling is ter zake van de afname aan broeikasgasemissies, maar die ook leiden tot bijsturing indien onvoldoende progressie dreigt te worden geboekt (vgl. artikel 6 en 7 jo. artikel 4 Klimaatwet). Daarbij is overigens relevant dat hoewel er nog meer dan 25 jaar resteert tot 2050, er nu reeds onderzoek wordt gedaan naar wat de reductiedoelstelling zou kunnen zijn van EU en Nederland. De Europese Commissie heeft, als gezegd, mede op basis van een onderzoek van de ESABCC voorgesteld om voor 2040 uit te gaan van een broeikasgasemissiereductiedoelstelling van 90% ten opzichte van 1990. Nederland heeft zich op dit punt door de WKR laten adviseren⁷²⁰ en heeft PBL hier ook onderzoek naar laten doen. Dat onderzoek heeft geresulteerd in het eerdergenoemde rapport 'Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?'.

⁷¹⁹ Zie CBS, 'Urgenda-doel uitstoot broeikasgassen in 2020 gehaald', 9 februari 2022, te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/06/urgenda-doel-uitstoot-broeikasgassen-in-2020-gehaald>.

⁷²⁰ Zie randnr. 10.67 van deze conclusie.

- 15.232 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat de vordering ter zake van de 2030 en 2050-emissiereductiedoelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet prematuur is. Niet aannemelijk is gemaakt dat de Staat waar het betreft de realisering van deze doelstellingen nu reeds onrechtmatig handelt of dat een dergelijk handelen dreigt. Ook ter zake van deze doelstelling oordeelt de Staat dat de vordering moet worden afgewezen.
- 15.233 In aanvulling op het voorgaande merkt de Staat nog op dat Greenpeace er gezien vordering VIII. aan voorbij gaat dat de Nederlandse Klimaatwet voor 2030 een streefdoel kent. Dat biedt de wetgever enige flexibiliteit, waarbij moet worden opgemerkt dat deze flexibiliteit ook door de wetgever is beoogd.⁷²¹ Een toewijzing van deze vordering zal leiden tot een bindend doel voor 2030, hetgeen met zich brengt dat artikel 2 van de Nederlandse Klimaatwet zal moeten worden gewijzigd. Toewijzing van het gevorderde komt dus neer op een wetgevingsbevel, hetgeen naar het oordeel van de Staat niet aan de orde kan zijn. Dat zou strijdig zijn met de scheiding der machten.

16 Overig

I. Bevoegdheid

- 16.1 Greenpeace stelt op diverse plaatsen in de dagvaarding dat niet alleen de Nederlandse emissiereductiedoelstellingen niet zouden voldoen en onrechtmatig zijn jegens Greenpeace, maar ook dat de Europese doelstellingen niet zouden voldoen. Zo merkt Greenpeace bijvoorbeeld achter randnrs. 26.37 en 28.8 van de dagvaarding op dat de Europese klimaatdoelen “geen eerlijke bijdrage [zijn en niet] in lijn [zijn] met het Parijs Akkoord” en “geen fair share bijdrage vorm[en] zoals in het Parijs Akkoord bedoeld”. Elders wordt de suggestie gedaan dat uitgaande van door Greenpeace besproken eerlijkeheidsbeginselen, een eerlijke bijdrage voor de EU neer zou komen op een reductieverplichting van 100% in 2030, ten opzichte van 2010, en uitgaande van een beperking van de opwarming van de aarde tot 1,8 °C met een 66% kans. Bij een 1,5 °C – met een 66% kans – zou de doelstelling van de EU uitkomen op -111% en derhalve negatief zijn.⁷²²
- 16.2 De vorderingen van Greenpeace richt zich, zo volgt uit de tekst ervan, op Nederland en niet op de EU. Uit de dagvaarding volgt echter dat Greenpeace het standpunt inneemt dat de in de Nederlandse Klimaatwet opgenomen doelstellingen voor 2030 en 2050 zijn gebaseerd op die uit de Europese klimaatwet. Greenpeace stelt dat de Nederlandse doelstellingen strijdig zijn met artikelen 2, 8 en 14 van het EVRM. Daaruit lijkt te volgen dat het standpunt van Greenpeace in onderhavige procedure kennelijk ook is dat de Europese doelstellingen, zoals opgenomen in de Europese klimaatwet, strijdig zijn met deze fundamentele rechten. In zoverre komen de

⁷²¹ Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 6, p. 5.

⁷²² Dagvaarding, randnr. 26.43.

vorderingen van Greenpeace neer op een gewenste rechterlijke toetsing van EU-wetgeving.

- 16.3 Indien Greenpeace een oordeel van uw rechtbank zou willen verkrijgen over de door de EU in de Europese klimaatwet gestelde emissie-reductiedoelen, merkt de Staat op dat uw rechtbank daartoe niet de bevoegdheid heeft. Dat is het Hof van Justitie van de Europese Unie (vgl. art 263 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)).⁷²³
- 16.4 De Staat is in zoverre van mening dat uw rechtbank niet bevoegd is te oordelen over het bovenstaande.

II. Uitvoerbaarheid bij voorraad

- 16.5 Voor zover uw rechtbank onverhoopt gronden aanwezig acht om één of meerdere van de vorderingen van Greenpeace toe te wijzen, verzoekt de Staat uw rechtbank uitdrukkelijk ter zake van de vorderingen II.a, II.b., II.c., IV., V. en VIII. het vonnis niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. Immers, het uitvoerbaar bij voorraad verklaren van een vonnis waarmee één of meerdere van bedoelde vorderingen van Greenpeace wordt of worden toegewezen heeft ingrijpende gevolgen in die zin dat de betrokken bewindspersonen dan op de kortst mogelijke termijn aanvullende besluiten zullen moeten nemen en wet- en regelgeving tot stand zal moeten brengen gericht op het voldoen aan deze vorderingen. De Staat licht dit toe.
- 16.6 Greenpeace vordert gezien het petitum een aanscherping van de in de Nederlandse Klimaatwet opgenomen reductiedoelstellingen. Een dergelijke aanscherping van de reductiedoelen vraagt om ingrijpende keuzes, waarbij van belang is dat die keuzes ook natuurlijke- en rechtspersonen raken die geen onderdeel uitmaken van de onderhavige procedure. Ook is de in dat kader te maken belangenafweging complex, juist ook omdat de voorgestane aanscherping van emissiereductiedoelen een grote maatschappelijke-economische impact heeft, ook – of misschien wel juist – buiten Bonaire. Los daarvan is – als gezegd – aanpassing van wet- en regelgeving nodig, bijvoorbeeld de Nederlandse Klimaatwet. De Staat verwijst op dit punt naar de in artikel 2 van de Nederlandse Klimaatwet opgenomen emissiereductiedoelstellingen, die afwijken van hetgeen Greenpeace voorstaat uitgaande van vordering IV, V en VIII. Voor die aanpassing is beraadslaging met de Eerste en Tweede Kamer noodzakelijk. Dat vraagt tijd, zeker ook omdat een internetconsultatie voor nieuwe wet- en regelgeving moet worden doorlopen zodat derden in de gelegenheid worden gesteld zienswijzen naar voren te brengen. Ook zal de Afdeling advisering van de Raad van State zich moeten kunnen buigen over de wetgeving die noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan bedoelde vorderingen. De Staat merkt in dat kader op dat uit

⁷²³ Dat de nationale rechterlijke instanties onbevoegd zijn om de ongeldigheid van een Uniehandeling vast te stellen, volgt onder meer uit HvJEU 22 oktober 1987, 314/85, ECLI:EU:C:1987:452 (*Foto/Frost*), para. 17. Zie in vergelijkbare zin: ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:260, rov. 5.3.

het achter randnr. 10.77 opgenomen overzicht van het hier relevante wetgevingsprogramma, volgt dat het om veel meer gaat dan enkel de wijziging van de Nederlandse Klimaatwet.

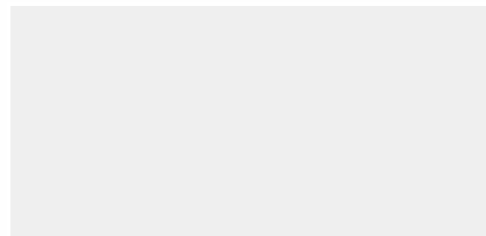
- 16.7 Het voorgaande geldt ook voorzover het toekennen van de vorderingen I. en II. zou leiden tot het van toepassing laten zijn van wet- en regelgeving op Bonaire die er op dit moment nog niet is en die noodzaakt tot het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving of wijziging van wet- en regelgeving voor Bonaire. Dat vraagt niet alleen om een afweging van belangen, maar ook een aanpassing van wet- en regelgeving in welk kader de Eerste en Tweede Kamer zullen moeten worden geraadpleegd en ook eilandelijke overheden in de gelegenheid moeten worden gesteld hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerp-AMvB's en ontwerp-ministeriële regelingen (vgl. art. 209 WOL BES).
- 16.8 Daarnaast is uitgangspunt van de WOL BES dat het eilandbestuur beleidsvrijheid heeft, waarmee uiteraard ter zake van het voorgaande ook rekening moet worden gehouden (art. 211 WOL BES). Datzelfde geldt voor het in de WOL de BES-eilanden vastgelegde beginsel van decentralisatie. Zo bepaalt art. 212 WOL de BES-eilanden dat "voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend – hetgeen hier aan de orde is –, [...] slechts [worden] gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de eilandsbesturen kan worden behartigd." Ook hiermee zal uiteraard rekening mee moeten worden gehouden bij het tot stand brengen van beleid en wet- en regelgeving, hetgeen in de weg staat aan het uitvoerbaar bij voorraad verklaren van het deel van het petitum dat hierop ziet.
- 16.9 Wellicht dat het nemen van adaptatiemaatregelen op Bonaire kan worden uitgevoerd zonder dat wet- en regelgeving tot stand wordt gebracht, maar ook het nemen van dergelijke maatregelen vraagt tijd. Niet alleen zal een adaptatieplan moeten worden opgesteld, in welk kader aanvullende onderzoeken noodzakelijk zijn en bijvoorbeeld kwetsbaarheden van mogelijke maatregelen in kaart zullen moeten worden gebracht. Ook zal mogelijk een Milieueffectrapportage moeten worden opgesteld, zal de structuurvisie waar het OLB nu aan werkt moeten aangepast en zullen vergunningprocedures moeten worden doorlopen. Ook is afstemming nodig ter zake van het nemen van dergelijke maatregelen. Die afstemming zal moeten plaatsvinden met de eilandelijke overheden, de Klimaattafel Bonaire en, zoals Greenpeace ook zelf in de dagvaarding aangeeft, met de inwoners van Bonaire. Immers, het nemen van aanvullende adaptatiemaatregelen raakt Bonaire en goed voorstelbaar is dat er ter zake van de adaptatiemaatregelen die kunnen worden genomen, keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Ook dat vraagt tijd.

III. Bewijsaanbod

De Staat biedt – doch slechts voor zover op grond van artikel 150 Rv de bewijslast op hem zou rusten en in het kader van eventueel tegenbewijs – bewijs aan van zijn stellingen. De Staat zal op een later moment aangeven wie er namens de Staat aanwezig zal zijn bij pleidooi en vragen aangaande hetgeen in het onderhavig processtuk door de Staat naar voren is gebracht, kan beantwoorden.

17 Conclusie

De Staat concludeert tot afwijzing van de vorderingen van Greenpeace, met een veroordeling van Greenpeace in de proceskosten, te vermeerderen met de wettelijke rente te rekenen vanaf 14 dagen na het wijzen van het vonnis en met een veroordeling van Greenpeace in de nakosten, in geval van betekening.



behandeld door
correspondentie
telefoon
e-mail
zaaknr

E.H.P. Brans , K. Winterink, N.S. Amoah en X.W. de Vries
Postbus 11756, 2502 AT Den Haag

11020327