

ECLI:NL:RBDHA:2026:1344

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	28-01-2026
Datum publicatie	28-01-2026
Zaaknummer	C/09/659832 / HA ZA 24-53 (NED)
Rechtsgebieden	Verbintenissenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Klimaatzaak Bonaire. Collectieve actie. Mensenrechten; artikel 2, 8, 14 EVRM. VN-Klimaatverdrag en Akkoord van Parijs. Overalltoets volgens EHRM in KlimaSeniorinnen-uitspraak; toetsing van mitigatie- en adaptatiemaatregelen en procedurele waarborgen. Verklaring voor recht dat in strijd is gehandeld met de positieve verplichtingen van artikel 8 EVRM. Ongelijke behandeling. Verklaring voor recht dat is gehandeld in strijd met artikel 14 EVRM en artikel 1 van het 12e Protocol bij het EVRM. Bevel aan Staat om maatregelen te nemen conform de VN-afspraken, waaronder het opstellen en invoeren van een adaptatieplan. ECLI:NL:RBDHA:2026:1347 - vertaling in het Engels ECLI:NL:RBDHA:2026:1348 - vertaling in het Papiaments
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK Den Haag

Team handel

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

Vonnis van 28 januari 2026

in de zaak van

STICHTING GREENPEACE NEDERLAND te Amsterdam,
eisende partij,
hierna te noemen: Greenpeace,
advocaten: mr. M.R.S. Bacon en mr. E.W. Jurjens,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministeries van Klimaat en Groene Groei, Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties),

te Den Haag,

gedaagde partij,

hierna te noemen: de Staat,

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

1 Waar gaat deze zaak over?

1.1. Deze WAMCA-procedure gaat over de vragen of:

- a. de Staat voldoende tijdige en passende maatregelen heeft genomen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (*adaptatie*), en
- b. of het klimaatbeleid van de Staat voldoet aan de eerlijke bijdrage die hij moet leveren op grond van het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties en het daarop voortbouwende Akkoord van Parijs. Daarin is bepaald dat landen wereldwijd maatregelen moeten nemen om de mondiale opwarming van de aarde aan het einde van deze eeuw te beperken tot minder dan 1,5 °C ten opzichte van het pre-industriële niveau (*mitigatie*).

1.2. Greenpeace treedt in deze zaak op voor de inwoners van Bonaire en vindt dat de Staat te weinig mitigatie- en adaptatiemaatregelen neemt om de inwoners van Bonaire te beschermen. Volgens Greenpeace voldoet de Staat daardoor niet aan de verplichtingen die het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) hem opleggen. De Staat beschermt de inwoners van Bonaire ook minder goed tegen klimaatverandering dan de bewoners van Europees Nederland en houdt volgens Greenpeace onvoldoende rekening met het recht van de inwoners van Bonaire om de eigen cultuur te beleven en in de praktijk te brengen. Dit alles is volgens Greenpeace onrechtmatig tegenover de inwoners van Bonaire.

1.3. De Staat meent dat hij op het gebied van adaptatie en mitigatie wel voldoende voor de inwoners van Bonaire doet. De Staat voert aan dat hij voor de inwoners van Bonaire niet minder maatregelen neemt, maar andere maatregelen die juist gericht zijn op de van Europees Nederland afwijkende situatie in de Cariben. Op het gebied van mitigatie wijst de Staat erop dat hij veel beleidsvrijheid heeft en dat de rechter die niet voor hem kan invullen; ook wijst de Staat erop dat Nederland al meer doet dan veel andere landen en niet in zijn eentje verantwoordelijk kan worden gehouden voor het wereldwijde probleem van klimaatverandering.

1.4. De rechtbank komt tot het oordeel dat de Staat tegenover de inwoners van Bonaire niet heeft voldaan aan de positieve verplichtingen die artikel 8 EVRM hem oplegt, omdat het geheel van de door de bevoegde organen genomen mitigatie- en adaptatiemaatregelen ten opzichte van de inwoners van Bonaire niet voldoet aan de verplichtingen die de Staat in VN-verband op zich heeft genomen.

Het systeem van het VN-Klimaatverdrag is door de lidstaten bewust zo opgezet dat landen individueel verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor een deel van het wereldwijde probleem van klimaatverandering. Het argument dat Nederland en/of de EU verhoudingsgewijs meer doet dan andere landen, is in dit systeem niet doorslaggevend, alleen al omdat landen geacht worden bij te dragen naar draagkracht en met inachtneming van hun historische uitstoot. Nederland en de EU hebben verhoudingsgewijs zowel een flinke draagkracht als een flink aandeel in de historische uitstoot.

1.5. Daar komt bij dat de Staat veel later en minder systematisch mitigatie- en adaptatie-maatregelen heeft getroffen voor de inwoners van Bonaire dan voor de inwoners van Europees Nederland, hoewel in elk geval sinds begin jaren negentig bekend was dat:

a. a) Bonaire eerder ernstige negatieve gevolgen van klimaatverandering zou ondervinden dan Europees Nederland, en

b) de lokale autoriteiten op Bonaire niet voldoende mensen, middelen en specialistische kennis hadden om die ernstige negatieve gevolgen het hoofd te bieden.

De Staat heeft niet voldoende uitgelegd waarom voor de inwoners van Bonaire later en minder systematisch maatregelen zijn getroffen dan voor de inwoners van Europees Nederland. Het is duidelijk dat de omstandigheden op Bonaire anders zijn dan die in Europees Nederland en dus een eigen aanpak vragen; alleen wijzen die omstandigheden juist in de richting van een noodzaak tot het eerder nemen van méér mitigatie- en adaptatiemaatregelen.

Daarom komt de rechtbank tot het oordeel dat de Staat ook het verbod op discriminatie van artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM heeft geschonden. Ook dit is onrechtmatig tegenover de inwoners van Bonaire.

- 1.6. Anders dan hoe Greenpeace haar vorderingen heeft opgebouwd, kunnen de mitigatie- en adaptatiemaatregelen niet los van elkaar worden beoordeeld; het in de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak neergelegde toetsingskader bestaat namelijk uit een *overall*-beoordeling van alle maatregelen die binnen een lidstaat zijn genomen. Niet elk gezichtspunt waarbij in die *overall*-beoordeling vraagtekens zijn te plaatsen, is zelfstandig een schending van het EVRM en/of een onrechtmatige daad. De verklaringen voor recht die Greenpeace heeft gevorderd komen daarom slechts gedeeltelijk voor toewijzing in aanmerking.
- 1.7. Bij de keuze voor de maatregelen waarmee de Staat wil voldoen aan de verplichtingen die hij in VN-verband op zich heeft genomen, komt de Staat een ruime beleidsvrijheid toe. De rechtbank beveelt de Staat daarom wel om effectieve maatregelen te nemen om tijdig aan zijn VN-verplichtingen te voldoen, maar zij geeft geen bevelen over hoe de Staat dat precies moet doen. Die keuze is voorbehouden aan de andere machten binnen de *trias politica*.
- 1.8. Ten slotte merkt de rechtbank op dat de lidstaten van het EVRM grote vrijheid hebben bij het maken van keuzes over hun eigen staatinrichting. De keerzijde van deze vrijheid is dat lidstaten moeilijkheden die voortvloeien uit de gekozen staatinrichting niet als verweer kunnen gebruiken tegen burgers die klagen over schending van hun mensenrechten. De rechtbank heeft daarom getoetst of het geheel van alle door de bevoegde instanties getroffen klimaatmaatregelen tegenover de inwoners van Bonaire aan de eisen van het EVRM voldoet; voor dit totaalplaatje draagt de Staat eindverantwoordelijkheid. Daarmee is niet gezegd dat in de interne verhoudingen tussen (het bestuur van) Bonaire en de Staat die worden geregeld door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Nederlandse Grondwet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba *alleen* de Staat is tekortgeschoten. Of ook andere bestuurslagen steken hebben laten vallen, lag in deze procedure niet als vraag voor.

2 Hoe is dit vonnis opgebouwd?

1. Waar gaat deze zaak over? 1
2. Hoe is dit vonnis opgebouwd? 3
3. De procedure na het tussenvonnis over de ontvankelijkheid 4
4. Feiten en achtergronden 5
 - a. Bonaire als klein eiland 5
 - b. Gevolgen van klimaatveranderingen voor Bonaire 8
 - c. Mondiale ontwikkelingen op het gebied van klimaat 15
5. Relevant verdragsrecht 18

- a. VN-verdragsrecht 18
- b. Europese regelgeving over klimaatverandering 28
- c. Geldigheid relevant verdragsrecht op Bonaire 30
- 6. Relevant nationaal klimaatrecht en -beleid 31
 - a. Klimaatrecht 31
 - b. Klimaatadaptie; Europees Nederland 33
 - c. Klimaatadaptie; Bonaire 34
- 7. Staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk 41
 - a. De aanloop naar 10-10-10 41
 - b. Koninkrijksaangelegenheden en landsaangelegenheden 43
 - c. De BES-eilanden in de staatsinrichting van het land Nederland 44
- 8. De vordering en het verweer 46
- 9. De beoordeling: algemeen over deze zaak 49
- 10. De beoordeling: het toetsingskader van artikelen 2 en 8 EVRM 51
 - a. Artikelen 2 en 8 EVRM; algemeen 51
 - b. Specifiek in klimaatzaken 52
- 11. De beoordeling: de vorderingen van Greenpeace 61
 - a. Mitigatie- en adaptatiemaatregelen beoordelen als samenhangend geheel 61
 - b. Toetsing aan artikel 8 EVRM, niet aan artikel 2 EVRM 62
 - c. Overall-toetsing van alle door de bevoegde autoriteiten genomen maatregelen 63
 - d. Mitigatiemaatregelen 63
 - e. Adaptatiemaatregelen 72
 - f. Procedurele waarborgen 80
 - g. Ongelijke behandeling 82
 - h. Conclusie: schending van artikelen 8 en 14 EVRM en artikel 1 P12 85
 - i. Onrechtmatige daad 85
 - j. Toewijsbaarheid gevorderde verklaringen voor recht 85
 - k. Toewijsbaarheid gevorderde bevelen 85
 - l. Uitvoerbaarheid bij voorraad 88
 - m. Proceskosten 89
- 12. De beslissing 89

3 De procedure na het tussenvonnis over de ontvankelijkheid

- 3.1. Aan het procesdossier zijn na het tussenvonnis van 25 september 2024 de volgende documenten toegevoegd:
 - de conclusie van antwoord van 9 oktober 2024 met producties 1 tot en met 45,
 - het procedurevoorstel van partijen van 23 oktober 2024,
 - het bericht van de rechtbank over de procedure van 24 oktober 2024,
 - de conclusie van repliek tevens wijziging van eis van 12 februari 2025 met producties 80 tot en met 110,
 - de conclusie van dupliek van 18 juni 2025 met producties 46 tot en met 70,
 - de akte overlegging producties 111 tot en met 141 tevens akte wijziging van eis, ingekomen op 12

september 2025,

- het bericht namens de Staat ingekomen op 17 september 2025,

- de akte houdende overlegging producties 71 tot en met 85 van de Staat, ingekomen op 19 september 2025,

- de akte houdende overlegging producties 142 tot en met 147 van Greenpeace, ingekomen op 29 september 2025,

- het verzoek van Greenpeace om het vonnis tijdens een zitting en per livestream uit te spreken, ingekomen op 28 november 2025.

3.2. Voor de mondelinge behandeling is voor beide zittingsdagen in overleg met partijen een zittingsagenda opgesteld. Ook heeft de rechtbank partijen vooraf enkele vragen gesteld, met het verzoek die tijdens de mondelinge behandeling in hun pleidooien te beantwoorden.

3.3. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 7 en 8 oktober 2025 en is uitgezonden via een livestream. Partijen zijn verschenen, vergezeld van hun advocaten. De advocaten hebben gepleit aan de hand van pleitnotities, die aan het procesdossier zijn toegevoegd. Drie inwoners van Bonaire hebben een verklaring voorgedragen; ook deze verklaringen zijn aan het procesdossier toegevoegd. Partijen hebben vragen van de rechtbank beantwoord en hebben op elkaar kunnen reageren.

3.4. De rechtbank heeft een proces-verbaal opgesteld van wat er tijdens de zitting is besproken. Vanwege de bijzondere aard van deze zaak wordt het proces-verbaal tegelijk met de uitspraak aan partijen toegezonden.

3.5. Ten slotte is de datum bepaald waarop deze uitspraak wordt gedaan.

4 Feiten en achtergronden

4.1. Bonaire was vanaf 1954 tot 10 oktober 2010 onderdeel van de Nederlandse Antillen. De Nederlandse Antillen was een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Koninkrijk).¹ Sinds 10 oktober 2010 is Bonaire onderdeel van het land Nederland. Bonaire wordt lokaal bestuurd door het Openbaar Lichaam Bonaire (hierna: het OLB). Het OLB heeft een bestuursstructuur die vergelijkbaar is met die van een gemeente (zie uitgebreider hierna in hoofdstuk 7).

a. Bonaire als klein eiland

4.2. Bonaire is het grootste en meest zuidelijk gelegen eiland van Caribisch Nederland. Het eiland ligt benedenwinds op 90 kilometer van de kust van Venezuela. Bonaire heeft een oppervlakte van 288 km² en heeft ongeveer 26.000 inwoners.

4.3. Het eiland is relatief vlak en bestaat voornamelijk uit koraalkalk. In het noordwesten bevindt zich een heuvellandschap met de Brandaris als hoogste punt (241 meter). Het zuiden van Bonaire ligt een stuk lager. Hier bevinden zich de *salinas* (onder water staande zoutpannen) in het zuidwesten en de mangrovebossen (Lac Bay) in het zuidoosten. De hoofdstad Kralendijk ligt aan de westkust van het eiland. Twee kilometer voor de kust bij Kralendijk ligt het onbewoonde koraaleiland Klein Bonaire.

4.4. Belangrijke pijlers voor de Bonairiaanse cultuur zijn de visserij en de landbouw op *kunukus* (boerderijen); veel culturele feesten zijn hiermee nauw verbonden. Veel belangrijk materieel cultureel erfgoed bevindt zich in de laaggelegen gebieden. De slavenhuisjes de enige tastbare monumenten uit de slavernijperiode staan bijvoorbeeld vlakbij de kust.

4.5.

Veel inwoners van Bonaire leven in armoede vanwege de lage inkomens en de hoge kosten van levensonderhoud op het eiland. De economie van Bonaire drijft voor een groot deel op toerisme. Ongeveer 75% van de toeristen komt om te duiken rond de koraalriffen.

i. Kwetsbaarheid van kleine eilanden

- 4.6. Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) is een organisatie van de Verenigde Naties (VN) die in 1988 is opgericht om overheden te voorzien van wetenschappelijke informatie die kan worden gebruikt bij het ontwikkelen van klimaatbeleid. Het IPCC publiceert daartoe periodiek *Assessment Reports* (AR).² Die rapporten, waaraan duizenden wetenschappers van verschillende disciplines uit de hele wereld samenwerken, vormen een weergave van alle op dat moment beschikbare kennis over het klimaat. Rapporten komen tot stand na een uitgebreid proces met meerdere review-rondes waarin externe experts en nationale overheden alles nagaan en commentaar kunnen geven.
- 4.7. Al in 1990, in AR1, vermeldde het IPCC op meerdere plaatsen dat en waarom kleine eilanden extra kwetsbaar zijn voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering.³ Dit komt vooral door hun ligging, kleinschaligheid, en hun grote economische afhankelijkheid van toerisme en import. Sinds 1995, vanaf AR2, besteedt het IPCC in haar *Assessment Reports* een apart hoofdstuk aan kleine eilanden en hun bijzondere kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatverandering.⁴ Deze kwetsbaarheid is ook door andere instanties geconstateerd, ook specifiek ten aanzien van eilanden in de Cariben.⁵ De Caribische eilanden werden door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties van de VN in 2022 aangeduid als het *ground zero* van de mondiale klimaatcrisis.⁶
- 4.8. Het IPCC heeft in haar laatste rapport (AR6) acht *key risks* geïdentificeerd die de leefbaarheid van kleine eilanden negatief beïnvloeden:⁷
1. verlies van biodiversiteit en ecosystemen in zee en aan de kust;
 2. overstroming van koraaleilanden;
 3. verlies van biodiversiteit en ecosystemen op het land;
 4. onzekere toegang tot water;
 5. vernietiging van woningen en infrastructuur;
 6. degradatie van publieke gezondheid en welzijn;
 7. economische achteruitgang en verlies van bestaansmiddelen;
 8. verlies van cultuur en erfgoed.
- 4.9. Uit de onderzoeken van het IPCC blijkt ook dat de negatieve gevolgen van klimaatverandering en armoede elkaar versterken.⁸

ii. Onderzoek voor Bonaire

- 4.10. Het wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor specifiek Bonaire is enkele jaren geleden op gang gekomen met in de eerste plaats onderzoek door het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI) dat in 2017⁹ concludeerde dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna samen: de BES-eilanden) erg gevoelig zijn voor klimaatverandering en dat de koraalriffen op Bonaire worden bedreigd door zeespiegelstijging in combinatie met de verzuring en opwarming van de oceaan.
- 4.11. In datzelfde jaar constateerden wetenschappers van Wageningen University & Research (hierna: WUR) dat de effecten van klimaatverandering voor de natuur en biodiversiteit van de BES-eilanden zeer ongunstig zullen zijn. Zij noemen met name het verlies van kusthabitats en koraalverbleking.¹⁰ Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoeksthema Caribisch Nederland.
- 4.12. Het Instituut voor Milieuvraagstukken aan de Vrije Universiteit van Amsterdam (hierna: het IVM) heeft in opdracht van Greenpeace onderzoek gedaan naar de gevolgen van klimaatverandering op

Bonaire. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in september 2022 gepubliceerd in het rapport *The impacts of Climate Change on Bonaire*.

- 4.13. Het KNMI stelt jaarlijks klimaatscenario's op voor Europees Nederland. In het scenario van 2023 heeft het KNMI ook aandacht besteed aan de BES-eilanden.

b. *Gevolgen van klimaatveranderingen voor Bonaire*

- 4.14. Voor Bonaire zijn door het KNMI in KNMI23 vier klimaatscenario's ontwikkeld: hoge uitstoot, droog (Hd), hoge uitstoot, nat (Hn), lage uitstoot, droog (Ld) en lage uitstoot, nat (Ln). In al deze scenario's nemen de temperatuur en de windsnelheid op Bonaire toe, terwijl de jaarlijkse hoeveelheid neerslag op Bonaire in meer of mindere mate afneemt of gelijk blijft, afhankelijk van het gekozen scenario. Het KNMI constateert dat voor het laaggelegen Bonaire vooral de stijging van de zeespiegel een bedreiging vormt. Een overzicht van de bevindingen wordt in onderstaande afbeelding weergegeven:

Seizoen	Variabele	Indicator	Klimaat 1991-2020 = referentie-periode	2050 (2036-2065)				2100 (2086-2115)			
				Ld	Ln	Hd	Hn	Ld	Ln	Hd	Hn
Jaar	Zeespiegel	gemiddelde niveau	0 cm ¹	+23 (14 tot 34) cm	+23 (14 tot 34) cm	+25 (16 tot 37) cm	+25 (16 tot 37) cm	+48 (31 tot 78) cm	+48 (31 tot 78) cm	+81 (55 tot 127) cm	+81 (55 tot 127) cm
	Zeespiegel	tempo van de verandering	4 mm/jaar ¹	+2 (1 tot 6) mm/jaar	+2 (1 tot 6) mm/jaar	+4 (2 tot 8) mm/jaar	+4 (2 tot 8) mm/jaar	-1 (-1 tot 4) mm/jaar	-1 (-1 tot 4) mm/jaar	+11 (5 tot 24) mm/jaar	+11 (5 tot 24) mm/jaar
	Temperatuur	gemiddelde	28,5°C	+0,8°C	+0,8°C	+1,2°C	+1,3°C	+0,7°C	+0,7°C	+3,0°C	+3,3°C
	Neerslag	hoeveelheid	514 mm	-8%	0%	-15%	-2%	-7%	0%	-48%	-11%
	Wind	gemiddelde windsnelheid ²	7,8 m/s	+2%	+1%	+3%	+1%	+2%	0%	+11%	+4%
Natte seizoen	Temperatuur	gemiddelde	28,9°C	+0,8°C	+0,8°C	+1,3°C	+1,3°C	+0,7°C	+0,7°C	+3,1°C	+3,4°C
	Neerslag	hoeveelheid	566 mm	-6%	2%	-13%	0%	-5%	+2%	-48%	-12%
	Wind	gemiddelde windsnelheid ²	7,6 m/s	+3%	+1%	+5%	+1%	+2%	+1%	+14%	+5%
Droge seizoen	Temperatuur	gemiddelde	27,8°C	+0,8°C	+0,8°C	+1,2°C	+1,3°C	+0,7°C	+0,7°C	+2,9°C	+3,2°C
	Neerslag	hoeveelheid	169 mm	-12%	-3%	-20%	-5%	-11%	-5%	-48%	-7%
	Wind	gemiddelde windsnelheid ²	8,0 m/s	+1%	0%	+2%	+1%	+1%	0%	+7%	+3%

Afbeelding 1: de getallen voor klimaatverandering voor de zeespiegel, temperatuur, neerslag en wind op Bonaire¹¹

- 4.15. Het wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire geeft nog geen volledig beeld van de gevolgen die klimaatverandering voor de inwoners zal hebben. Tussen partijen is echter niet in geschil dat Bonaire nu al negatieve gevolgen ondervindt van klimaatverandering en dat die negatieve gevolgen in de toekomst zullen toenemen. De zeespiegel rondom Bonaire stijgt, de hitte neemt toe en er is meer kans op langere, droge periodes. In de volgende paragrafen wordt een aantal van de negatieve gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire benoemd die zich nu al voordoen of zich met een grote mate van waarschijnlijkheid in de nabije toekomst zullen voordoen.

i. *Temperatuurstijging*

- 4.16. In alle vier de door het KNMI ontwikkelde klimaatscenario's zal de jaargemiddelde temperatuur op Bonaire in de komende eeuw toenemen. In 2050 zal de jaargemiddelde temperatuur naar verwachting liggen tussen de 29,3 °C (lage uitstootscenario) en 29,8 °C (hoge uitstootscenario). In 2100 wordt een jaargemiddelde temperatuur tussen de 29,2 °C (lage uitstootscenario) en 31,8 °C (hoge uitstootscenario) verwacht.

ii. *Zeespiegelstijging*

- 4.17. Het KNMI heeft in maart 2022 een rapport uitgebracht over de zeespiegel(stijging) rondom de BES-eilanden.¹² Uit het rapport volgt dat de gemiddelde zeespiegelstijging rondom de BES-eilanden

gedurende de laatste drie decennia vergelijkbaar is met de gemiddelde mondiale zeespiegelstijging in die periode. Het KNMI acht het aannemelijk dat de zeespiegel rondom de BES-eilanden in de toekomst iets sneller zal stijgen dan het mondiale gemiddelde.

- 4.18. Uit KNMI23 volgt dat naar verwachting de zeespiegel bij Bonaire rond 2050 is gestegen met 14-34 cm (in het lage uitstootscenario) of 16-37 cm (in het hoge uitstootscenario). Rond 2100 zal de zeespiegel 31-78 cm (in het lage uitstootscenario) tot 55-127 cm (in het hoge uitstootscenario) zijn gestegen. Die bovengrens kan oplopen tot 3,4 meter als onzekere processen, zoals het instabiel worden van de Antarctische ijskap, al vóór 2100 optreden.¹³
- 4.19. Het KNMI14 en het IVM15 hebben de verwachte toekomstige zeespiegelstijging rond Bonaire in 2022/2023 in kaart gebracht aan de hand van de door het IPCC ontwikkelde *Shared Socio-economic Pathways* (SSPs). Die SSPs zijn onder te verdelen in een lage-uitstootscenario (SSP1-2.6), een matige-uitstootscenario (SSP2-4.5) en een hoge-uitstootscenario (SSP5-8.5). De bandbreedte van de mogelijke zeespiegelstijging (in centimeters) rond Bonaire, wordt in de onderstaande afbeelding schematisch weergegeven:

Zeespiegelstijging in cm	KNMI (mediaan, 5 ^{de} en 95 ^{de} percentiel)		IVM (gemiddelde)	
	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

Afbeelding 2: de geschatte zeespiegelstijging ten opzichte van de periode 1991-2020 (KNMI) en 1995-2014 (IVM)¹⁶

- 4.20. Het effect van de verwachte zeespiegelstijging hangt samen met de hoogteligging van Bonaire. Zowel het IVM17 als HKV Lijn in Water B.V. dat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in 2024 overstromingsrisicos door klimaatverandering voor de BES-eilanden verder in kaart bracht, (hierna: HKV)¹⁸ concluderen dat als gevolg van de verwachte gemiddelde zeespiegelstijging kustoverstromingen zullen plaatsvinden in het zuidelijke deel van Bonaire. De *saliñas* in het zuidwesten van het eiland en de mangroven in het zuidoosten zullen als er geen adaptatiemaatregelen worden genomen steeds verder onder water komen te liggen, en delen van met name de zuidelijke en westelijke kustlijn van Klein Bonaire zullen verder landinwaarts verschuiven. HKV heeft de zeespiegelstijging op Bonaire in 2050 en 2100 in beeld gebracht, zowel voor het lage als voor het hoge uitstootscenario:



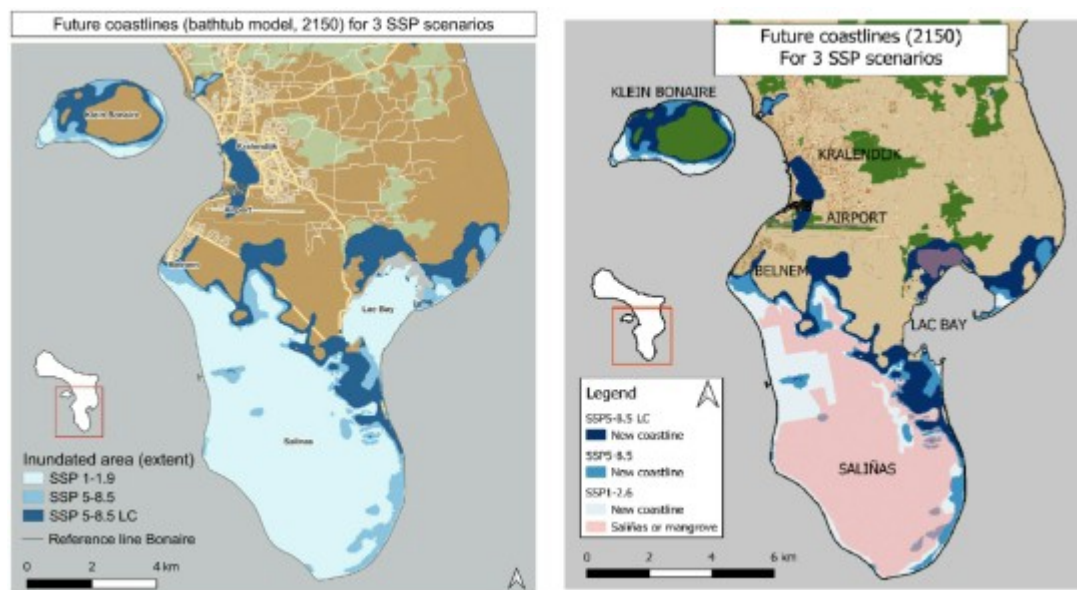


Afbeelding 3: vier overstromingskaarten van Bonaire voor zichtjaren 2050 en 2100 (uitsluitend ten gevolge van zeespiegelstijging)¹⁹

4.21. Volgens HKV is er in het regionale risicoprofiel voor het huidige klimaat nog geen zeespiegelstijging. De zeespiegelstijging is volgens de KNMI23 scenarios 27 cm in 2050 en 85 cm in 2100. De overstroming die hierdoor wordt veroorzaakt valt in 2050 in de impactklasse beperkt (< 5% wordt getroffen) en in het zichtjaar 2100 in de klasse aanzienlijk (5-10% wordt getroffen).

4.22.

Het IVM heeft voor de verschillende uitstootsscenario's de zuidelijke kustlijn van Bonaire in 2150 in beeld gebracht:



Afbeelding 4: de toekomstige kustlijn van Bonaire in 2150 voor drie IPCC klimaatscenario's²⁰

iii. Overstromingen door tropische stormen/orkanen en door extreme neerslag

4.23. Ook het risico op overstromingen door zwaardere stormen en extreme neerslag op Bonaire neemt toe, onder meer door klimaatverandering.²¹ Het OLB heeft in 2013 in samenwerking met Veiligheidsregio Haaglanden een risicoprofiel van Bonaire opgesteld; hierin worden overstromingen door overvloedige regenval en overstromingen door tropische stormen als risico genoemd. Het rapport benadrukt dat zulke overstromingen een zeer ernstige impact op het eiland kunnen hebben.²²

4.24. In 2016 heeft HKV in een zogenoemde *quickscan* de waterveiligheidssituatie op de BES-eilanden onderzocht²³ waarbij is gekeken naar de kansen en de gevolgen van overstromingen uit zee en overstromingen als gevolg van extreme neerslag. HKV heeft deze *quickscan* in 2024²⁴ geactualiseerd op basis van nieuwe kennis en modellen, waaronder de verwachte effecten van klimaatverandering bij verschillende uitstootsscenario's. De impact van een overstroming vanuit zee door een orkaan of tropische storm wordt door HKV (ongeacht het gekozen uitstootsscenario) in het huidige klimaat en in zichtjaar 2050 als ernstig (10-25% wordt getroffen) en in zichtjaar 2100 als zeer ernstig (25-50% wordt getroffen) ingeschat.

Overstromingen als gevolg van extreme neerslag die waarschijnlijk is (een kans van 2-20 per jaar) als die zeer waarschijnlijk is (een kans van 1-2 per jaar (kansklasse) vallen zowel in het huidige klimaat als in de zichtjaren 2050 en 2100 in de impactklasse ernstig. Zowel de impact van overstromingen als gevolg van extreme neerslag die mogelijk is (een kans van 20-200 per jaar) als van extreme neerslag die onwaarschijnlijk is (een kans van 200-2000 per jaar) is zeer ernstig.²⁵

iv. Gevolgen voor de volksgezondheid

4.25. Tussen partijen staat vast dat klimaatverandering negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid op Bonaire, en dat temperatuurstijging de kans op hitte-gerelateerde aandoeningen verhoogt. De exacte omvang van de impact van klimaatverandering op de gezondheid is moeilijk te voorspellen. Voor Bonaire is nog weinig informatie beschikbaar over de mogelijke ontwikkeling van klimaatgerelateerde gezondheids- en ziekterisico's op het eiland. Het IVM heeft wel onderzoek gedaan naar de gevolgen van klimaatverandering op de volksgezondheid op Bonaire.²⁶ Het IVM constateert dat klimaatverandering op Bonaire zeer waarschijnlijk leidt tot een verhoogd risico op fysieke en mentale aandoeningen die verband houden met hittestress en voedselonzeekerheid, en tot een toename van ziektes die worden overgedragen door vectoren (zoals muggen). Aantasting van de

infrastructuur zal ook een negatieve invloed hebben op de bereikbaarheid van de gezondheidszorg.²⁷

- 4.26. Uit onderzoek van het internationale onderzoeksproject *Global Commons Alliance*²⁸ volgt dat mensen het best gedijen bij temperaturen tussen de 13 en 27 °C en dat blootstelling aan temperaturen buiten deze zogenaamde *human climate niche* nadelige effecten heeft op de gezondheid en het welzijn van mensen. De jaargemiddelde temperatuur op Bonaire bedraagt op dit moment 28,5 °C (zie bovenstaande afbeelding 1); dat is hoger dan de bovengrens van de *human climate niche*.

v. *Gevolgen voor de natuur*

- 4.27. Recent heeft de WUR²⁹ vastgesteld dat de natuur op de BES-eilanden in een matige tot zeer slechte staat verkeert. Naast invasieve soorten en loslopend vee is klimaatverandering één van de belangrijkste bedreigingen voor de mangrovebossen, de *saliñas*, het koraalrif en andere natuurlijke habitats op en rond Bonaire. Daarom is het ook één van de belangrijkste bedreigingen voor de biodiversiteit in Caribisch Nederland.³⁰

vi. *Gevolgen voor de cultuur*

- 4.28. Het IVM heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van klimaatverandering voor het cultureel erfgoed op Bonaire.³¹ Veel materieel erfgoed op Bonaire waaronder de slavenhuisjes en vissershutten, de vuurtoren en de zoutpannen bevindt zich in de laaggelegen kustgebieden in het zuiden van Bonaire en is kwetsbaar voor permanente overstroming door zeespiegelstijging, stormen en extreem weer. Het IVM constateert dat klimaatverandering ook een bedreiging vormt voor het immaterieel erfgoed van Bonaire, waaronder de traditionele visserij en landbouw.

- 4.29. Bonaire was tot circa 50 jaar geleden een vrijwel zelfvoorzienend eiland waarbij de inwoners hun voedsel verkregen uit de traditionele visserij en kleinschalige en lokale landbouw en veeteelt. Op dit moment is Bonaire voor 99% afhankelijk van geïmporteerde levensmiddelen. Daarbij speelt mee dat de bevolking van Bonaire de afgelopen vijftien jaar flink is gegroeid.³² Daarnaast is landbouw door de toenemende droogte op het eiland steeds moeilijker; ook is er minder vis, onder meer door de opwarming en verzuring van het zeewater en de aantasting van het koraal die dat tot gevolg heeft.³³

vii. *Gevolgen voor het toerisme en de economie*

- 4.30. Op Bonaire leven veel mensen in armoede. Mensen in armoede zijn extra kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering omdat zij geen middelen hebben om zich te wapenen tegen hitte, extreem weer en overstromingen. Daarnaast kan klimaatverandering leiden tot meer armoede. De economie op Bonaire is sterk afhankelijk van het toerisme; veel toeristen komen naar Bonaire om er te duiken en de koraalriffen te zien, en ook de mangrovebossen zijn populair onder de toeristen. Het behoud van de koraalriffen en de mangroves is daarom van groot belang voor de Bonairiaanse economie. Klimaatverandering vormt een van de bedreigingen voor het koraal en de mangroven, naast het proces van dichtslibben door sediment en de druk van het toegenomen toerisme.

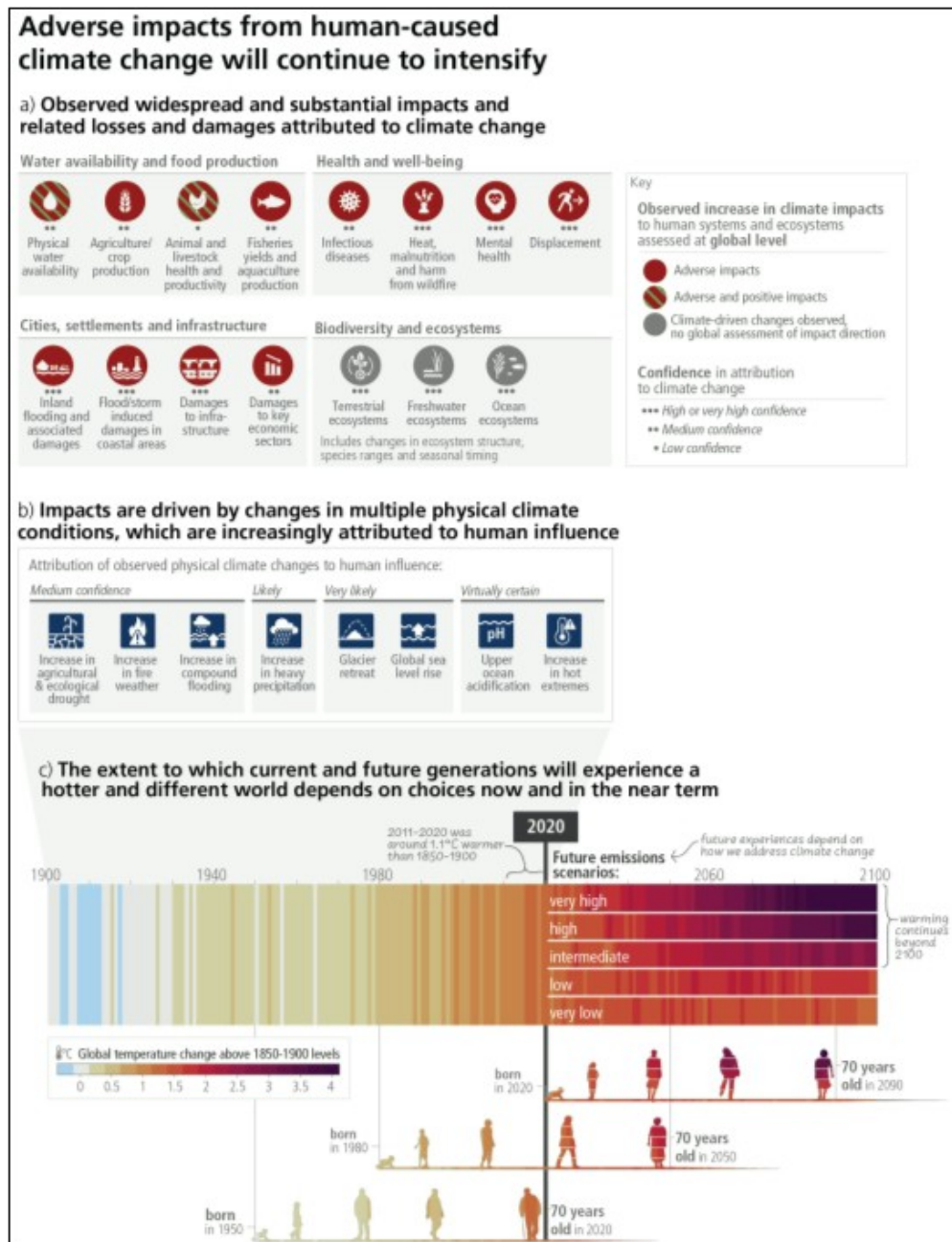
viii. *Gevolgen voor de infrastructuur*

- 4.31. Daarnaast is er ook materiële schade te verwachten als gevolg van klimaatverandering. Veel belangrijke infrastructuur en gebouwen bevinden zich aan de kust en op de laaggelegen delen van Bonaire. Uit het onderzoek van het IVM blijkt dat Bonaire

in de toekomst kwetsbaar is voor overstromingen door zeespiegelstijging en stormen. Het IVM heeft onderzoek gedaan naar de te verwachten schade aan infrastructuur en gebouwen op Bonaire.³⁴ Daaruit blijkt dat zelfs in de meest positieve klimaatscenario's de in de toekomst (2050 en 2150) te verwachten schade aan gebouwen op Bonaire in de miljoenen dollars loopt.

c. **Mondiale ontwikkelingen op het gebied van klimaat**

- 4.32. In deze zaak staat niet ter discussie dat door de mens veroorzaakte klimaatverandering wereldwijd reële risico's voor de mens meebrengt en dat de aan klimaatverandering verbonden risico's zich op steeds meer plaatsen in de wereld al verwezenlijken.
- 4.33. In 2022 lag de wereldgemiddelde temperatuur al ongeveer 1,2 °C hoger dan in het pre-industriële tijdperk.³⁵ Deze temperatuurstijging is grotendeels te wijten aan de uitstoot van broeikasgassen door de mens.³⁶
- 4.34. Een groot deel van die uitstoot is het gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen; daarbij komt het broeikasgas koolstofdioxide (CO₂) vrij. Ongeveer de helft van die CO₂-uitstoot wordt nu nog³⁷ binnen dertig jaar opgenomen door bossen, wetlands en oceanen (de zogeheten *carbon sinks* of putten). De rest van de CO₂ blijft honderden tot duizenden jaren in de atmosfeer aanwezig als een soort deken om de aarde die warmte vasthoudt.
- Er zijn ook andere broeikasgassen, zoals methaan, lachgas en fluorhoudende gassen. Deze gassen hebben een (veel) sterker opwarmend effect dan CO₂ en zij worden niet opgenomen door de *carbon sinks*. De hoeveelheid van deze andere broeikasgassen in de atmosfeer neemt ook toe en draagt bij aan de verdere opwarming van de aarde, al duurt het opwarmende effect van deze gassen minder lang dan dat van CO₂.
- 4.35. Een verdere stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde kan wereldwijd zeer schadelijke gevolgen hebben. Te denken valt aan extreme hitte, extreme droogte, extreme neerslag, stijging van de zeespiegel door smeltende poolkappen en gletsjers, opwarming van de oceanen, overstromingen en orkanen. Deze schadelijke gevolgen doen zich wereldwijd steeds vaker voor. De stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur vormt een ernstige bedreiging voor ecosystemen, voedselproductiesystemen en de mensen die daarvan afhankelijk zijn.³⁸ Ook is duidelijk dat een aanhoudende temperatuurstijging kan leiden tot klimaatomslagen (*tipping points*), die het proces van klimaatverandering in een plotselinge stroomversnelling brengen. Wanneer een *tipping point* wordt bereikt, zal het klimaat op delen van de aarde abrupt ingrijpend veranderen. Dit kan de levens, de gezondheid, het welzijn en de woonomgeving van velen bedreigen wereldwijd, en ook in Nederland.³⁹
- 4.36. Wetenschappers en politici wereldwijd hebben de afgelopen jaren gezamenlijk geconstateerd dat de negatieve gevolgen van klimaatverandering nog extremer zijn dan men voorheen al dacht. De nadelige gevolgen voor de mens worden in onderstaande afbeelding weergegeven:



Afbeelding 5: de negatieve gevolgen van door de mens veroorzaakte klimaatverandering zullen blijven toenemen⁴⁰

4.37. Oorspronkelijk hadden de lidstaten van de VN (waaronder Nederland) het gezamenlijke doel geformuleerd om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 °C en bij voorkeur tot 1,5 °C. Vanwege het toenemende aantal rampen door extreme weersomstandigheden en op grond van nadere onderzoeksresultaten hebben de VN-lidstaten besloten dat de opwarming van de aarde moet worden beperkt tot maximaal 1,5 °C.⁴¹ Vervolgens werd duidelijk dat de wereldgemiddelde temperatuur al ruim 1,2 van die 1,5 °C is gestegen én dat de temperatuur steeds sneller stijgt.⁴² Bovendien is gebleken dat landen tot nu toe minder maatregelen hebben genomen dan zij eerder hadden beloofd, zodat een achterstand is opgelopen in het verminderen van de uitstoot (oftewel: er moet nu meer in minder tijd gebeuren).

4.38. Om al deze redenen hebben de lidstaten van de VN afgesproken dat de uitstoot van broeikasgassen sterker moet worden teruggedrongen. In de volgende hoofdstukken gaat de rechtbank in op de afspraken voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen waar Nederland zich aan heeft gebonden, zowel internationaal (Hoofdstuk 5) als nationaal (Hoofdstuk 6).

5 Relevant verdragsrecht

a. VN-verdragsrecht

i. VN-Klimaatverdrag 1992

- 5.1. Het *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) (hierna: het VN-Klimaatverdrag) uit 1992⁴³ vormt de basis voor de hierna te noemen VN-afspraken over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Het overgrote deel van de wereldgemeenschap 198 landen, waaronder Nederland heeft dit verdrag geratificeerd.
- 5.2. Het doel van het VN-Klimaatverdrag is om de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer te doen stabiliseren op een niveau waarop gevaarlijke verstoring van het klimaatsysteem door de mens wordt voorkomen. Dit niveau moet ook op tijd worden bereikt, namelijk in een tijdsbestek waarbinnen ecosystemen zich nog op een natuurlijke manier kunnen aanpassen aan de klimaatverandering. Dan komt de voedselproductie niet in gevaar en blijft economische ontwikkeling op een duurzame manier mogelijk.⁴⁴
- 5.3. Alle lidstaten bij het VN-Klimaatverdrag verplichten zich om het klimaatsysteem te beschermen ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. Daarbij is afgesproken dat rijke, ontwikkelde landen het voortouw nemen bij de bestrijding van klimaatverandering en de nadelige gevolgen daarvan, omdat zij in het verleden meer hebben bijgedragen aan de uitstoot van broeikasgassen en mede daardoor nu over meer middelen beschikken dan minder ontwikkelde landen.⁴⁵ Deze rijke landen, waar Nederland er één van is, staan vermeld in Bijlage I bij het VN-Klimaatverdrag; de rechtbank zal deze groep landen hierna "Bijlage-I-landen" noemen.
- 5.4. De lidstaten hebben afgesproken dat zij voorzorgsmaatregelen zullen nemen om te anticiperen op de oorzaken van klimaatverandering en deze te voorkomen of in te perken, en om de nadelige gevolgen van klimaatverandering te beperken. Klimaatbeleid en -maatregelen moeten rekening houden met de verschillende sociaaleconomische contexten, veelomvattend zijn en betrekking hebben op alle economische sectoren en (de aanpassing van) alle relevante bronnen, putten en reservoirs van broeikasgassen.⁴⁶
- 5.5. Verder moeten de lidstaten samenwerken bij de voorbereiding op de aanpassing aan de effecten van klimaatverandering. Zij moeten passende en geïntegreerde plannen opstellen en uitwerken voor het beheer van kustgebieden, watervoorraden en landbouw, en voor de bescherming en het herstel van gebieden die worden getroffen door droogte, woestijnvorming of overstroming.⁴⁷ Daarbij moeten zij in hun beleid en optreden rekening houden met klimaatverandering, op sociaal en economisch gebied en ten aanzien van het milieu. Bijlage-I-landen moeten lidstaten die ontwikkelingslanden zijn en bijzonder kwetsbaar zijn voor de nadelige gevolgen van klimaatverandering bijstand verlenen in de dekking van hun adaptatiekosten.⁴⁸
- 5.6. Bij het opstellen van al hun klimaatbeleid en het treffen van klimaatmaatregelen moeten de lidstaten passende methoden gebruiken, bijvoorbeeld door op nationale schaal milieueffectrapportages op te stellen. Lidstaten worden geacht wetenschappelijk, technologisch, technisch, sociaaleconomisch en ander onderzoek te bevorderen om de resterende onzekerheden over de oorzaken, de gevolgen, de omvang en het verloop van klimaatverandering weg te nemen.⁴⁹
- 5.7. Hoewel er veel onzekerheden zitten in de voorspellingen over klimaatverandering vooral over het verloop, de omvang en de regionale patronen waarin zij zich voordoet hebben de lidstaten in het VN-Klimaatverdrag neergelegd dat zij die onzekerheden niet als argument mogen gebruiken om het nemen van maatregelen uit te stellen.⁵⁰

5.8. De *Conference of the Parties* (hierna: COP) is het hoogste besluitvormende orgaan binnen de verdragsorganisatie van het VN-Klimaatverdrag.⁵¹ De COP organiseert bijna elk jaar een klimaatconferentie waar de lidstaten gezamenlijke besluiten nemen en nieuw beleid formuleren.

5.9. De lidstaten bij het VN-Klimaatverdrag moeten nationale inventarislijsten opstellen van door de mens veroorzaakte uitstoot van broeikasgassen per bron, en opname per type put (*carbon sink*). Daarbij moeten zij vergelijkbare, door de COP overeengekomen reken- en administratiemethoden gebruiken, om te zorgen dat de gegevens onderling vergelijkbaar zijn. De inventarislijsten moeten periodiek worden bijgewerkt, openbaar worden gemaakt en aan de COP ter beschikking worden gesteld. Ook moeten de lidstaten nationale programmas opstellen met maatregelen om klimaatverandering te beperken, toegespitst op de uitstoot per bron en opname per put van alle broeikasgassen; en moeten zij hun eigen beleidslijnen en praktijken periodiek toetsen en actualiseren.⁵²

5.10. Ten slotte hebben de lidstaten onder ogen gezien dat het belangrijk is burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de inspanningen om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beperken. De lidstaten hebben daarom afgesproken om te waarborgen dat het bredere publiek toegang heeft tot informatie over klimaatverandering en de gevolgen daarvan, om brede deelname aan het tegengaan van klimaatverandering en de gevolgen daarvan mogelijk te maken.⁵³

ii. *Protocol van Kyoto 1997*

5.11. Tijdens de derde klimaatconferentie van de COP (COP3) in Kyoto, Japan, hebben de lidstaten bij het VN-Klimaatverdrag overeenstemming bereikt over het Protocol van Kyoto.⁵⁴ Dit protocol is op 16 februari 2005 in werking getreden.⁵⁵ Het stelt onder meer nieuwe, concretere reductie-doelstellingen vast voor het tijdvak 2008-2012. Voor Bijlage-I-landen zoals Nederland zijn onder meer de volgende eisen vastgesteld:

"Artikel 3 Protocol van Kyoto

1. De in Bijlage I opgenomen Partijen zorgen er ieder voor zich of gezamenlijk voor dat hun gezamenlijke antropogene in kooldioxide-equivalenten uitgedrukte emissies van de in Bijlage A genoemde broeikasgassen de hun toegewezen hoeveelheden, berekend aan de hand van hun gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie als genoemd in bijlage B en overeenkomstig het in dit artikel bepaalde, niet overschrijden, met het oog op de reductie van hun totale emissie van die gassen in de verbintenisperiode 2008 tot 2012 met ten minste 5% ten opzichte van de niveaus van 1990.

()"

Cancún Adaptation Framework 2010

5.12. Tijdens de COP16 in Cancún, Mexico, constateerden de lidstaten dat de gevolgen van klimaatverandering wereldwijd al tastbaar werden in de vorm van veranderingen in de gemiddelde temperatuur, verschuivingen in de seizoenen, een toenemende frequentie van extreme weersomstandigheden en het begin van *slow onset events*⁵⁶. Zij concludeerden dat hoe sneller het klimaat verandert en hoe langer aanpassingsinspanningen worden uitgesteld, hoe moeilijker en duurder het zal zijn om klimaatverandering aan te pakken. De lidstaten besloten daarom het *Adaptation Committee* in het leven te roepen. Dit comité ziet toe op de implementatie van het *Cancún Adaptation Framework*⁵⁷ en staat lidstaten bij met kennis en technische ondersteuning.

5.13. In het *Cancún Adaptation Framework* hebben de lidstaten bijzondere aandacht besteed aan ontwikkelingslanden en *the particularly vulnerable people in the world*, omdat die op dat moment al werden geconfronteerd met negatieve gevolgen van klimaatverandering.

iv. *Overeenkomst van Parijs 2016*

5.14. Op 22 april 2016 heeft de eenentwintigste conferentie van de COP (COP21) geleid tot de Overeenkomst van Parijs.⁵⁸ Met deze Overeenkomst wilden de lidstaten de doelen en de uitvoering van het VN-Klimaatverdrag verbeteren, onder meer door:

- a. de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C, omdat dit de risico's en gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk zou beperken;
- b. het vermogen tot aanpassing aan de nadelige gevolgen van klimaatverandering te vergroten en de veerkracht voor klimaatverandering en broeikasgasarme ontwikkeling te bevorderen, op een manier die de voedselproductie niet in gevaar brengt; en door
- c. geldstromen in lijn te brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling.

Deze afspraken moeten worden geïmplementeerd op basis van billijkheid en het beginsel van gezamenlijke maar verschillende verantwoordelijkheden en mogelijkheden, rekening houdend met de onderling verschillende nationale omstandigheden.⁵⁹

5.15. Alle lidstaten moeten er in elk geval naar streven dat de piek van de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd zo snel mogelijk wordt bereikt, en dat de uitstoot daarna conform de beste beschikbare wetenschappelijke kennis snel wordt verminderd. Concreet moet in de tweede helft van deze eeuw dus vanaf 2050 een balans tussen de uitstoot en afvangst/opslag van broeikasgassen worden bereikt. De leidende beginselen bij dit alles zijn billijkheid, duurzame ontwikkeling en inspanningen om armoede uit te bannen.⁶⁰

5.16. Om het doel van de Overeenkomst van Parijs te bereiken, moeten alle lidstaten ambitieuze inspanningen leveren en ook openbaar melden wat deze inspanningen zijn. In de Overeenkomst wordt beschreven hoe inspanningen moeten worden gemeld.

5.16.1. De Overeenkomst laat de lidstaten ruime vrijheid bij het bepalen welke maatregelen zij precies willen nemen als onderdeel van hun nationale inspanningen; wel moeten die nationale inspanningen in de loop der tijd steeds progressie vertonen.⁶¹ Bijlage-I-landen moeten absolute emissiereductiedoelen voor hun gehele economie vaststellen.⁶²

5.16.2. Om de voortgang van de nationale bijdragen bij te houden, moet elke lidstaat iedere vijf jaar doorgeven welke nationaal bepaalde bijdragen zij beoogt te bereiken. Lidstaten moeten nationale mitigatiemaatregelen nemen om de doelstellingen van hun nationale bijdragen te verwezenlijken. Zij moeten deze bijdragen ook bijhouden, rekening houdend met latere besluiten van de COP en de uitkomsten van tussentijdse inventarisaties (*Global Stocktakes*).⁶³

5.16.3. Iedere volgende nationaal bepaalde bijdrage van een lidstaat moet een zo hoog mogelijk ambitieniveau weerspiegelen én verder gaan dan de vorige nationaal bepaalde bijdrage die zij had gemeld.⁶⁴

5.16.4. Alle lidstaten moeten langetermijnstrategieën formuleren voor een op een lage uitstoot van broeikasgassen gebaseerde ontwikkeling; die langetermijnstrategieën moeten zij ook meedelen aan het secretariaat van het *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC).⁶⁵

5.16.5. Bijlage-I-landen moeten het voortouw nemen door absolute emissiereductie-doelen voor hun hele economie vast te stellen.⁶⁶

5.16.6. Lidstaten moeten ook verantwoording afleggen over hun nationaal bepaalde bijdrage. Dit moeten zij doen op een transparante, nauwkeurige, volledige, vergelijkbare en consistente manier; dubbeltellingen moeten worden voorkomen.⁶⁷ Wel kunnen bijkomende mitigatievoordelen bijvoorbeeld als gevolg van adaptatiemaatregelen of plannen voor economische diversificatie bijdragen aan de mitigatieresultaten die de lidstaat moet bijhouden en

5.16.7. Verder moeten lidstaten elke vijf jaar⁶⁹ de volgende informatie verstrekken:

- a. een nationaal inventarisatierapport van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van broeikasgassen, opgesteld met gebruikmaking van methoden die door de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering als goede praktijken zijn aanvaard en door de COP zijn overeengekomen; en
- b. de informatie die nodig is om de voortgang bij de uitvoering en de verwezenlijking van de nationaal bepaalde bijdrage van de lidstaat te volgen.⁷⁰

De verstrekte informatie moet zo duidelijk en transparant mogelijk zijn om het begrip ervan te bevorderen. Lidstaten waren het erover eens dat dit betekende dat mededelingen waar van toepassing kwantificeerbare informatie moeten omvatten over het referentiepunt (inclusief, indien van toepassing, een basisjaar), tijdsbestekken en/of perioden voor implementatie, reikwijdte en dekking, planningsprocessen, aannames en methodologische benaderingen, waaronder die voor het schatten en verantwoorden van antropogene broeikasgasemissies en, indien van toepassing, verwijderingen, en hoe de lidstaat van mening is dat haar nationaal vastgestelde bijdrage billijk en ambitieus is, in het licht van haar nationale omstandigheden, en hoe deze bijdraagt aan het bereiken van het overeengekomen temperatuurdoel.⁷¹

5.17. In de Overeenkomst van Parijs hebben de lidstaten ook nadere afspraken gemaakt over adaptatie, vanuit het belang om schade en verlies door klimaatverandering te voorkomen, minimaliseren of aan te pakken. Daarbij erkenden zij dat adaptatie onder meer lokale en subnationale dimensies heeft en dat het een essentiële component is van de wereldwijde langetermijnaanpak van klimaatverandering om mensen, bestaansmiddelen en ecosystemen te beschermen. De lidstaten zeiden toe te zullen samenwerken en rekening te houden met de dringende en onmiddellijke behoeften van landen die bijzonder kwetsbaar zijn voor de nadelige gevolgen van klimaatverandering.⁷²

5.18. Bij het nemen van adaptatiemaatregelen moeten lidstaten een door het land gestuurde, participatieve en volledig transparante benadering volgen, waarbij rekening wordt gehouden met kwetsbare groepen, gemeenschappen en ecosystemen. Adaptatiemaatregelen moeten worden genomen op grond van de best beschikbare wetenschappelijke kennis, kennis van inheemse volken en lokale kennissystemen, om te zorgen dat adaptatie goed in de relevante sociaaleconomische en ecologische beleidslijnen en maatregelen wordt geïntegreerd.⁷³

5.19. Lidstaten mogen samenwerken bij de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs. Dit kunnen lidstaten doen door een overeenkomst te sluiten en het secretariaat van de COP in kennis te stellen van de bepalingen van die overeenkomst. In de overeenkomst moet het emissieniveau staan dat binnen de relevante periode aan elke deelnemende lidstaat is toegekend. Lidstaten die zijn aangesloten bij een dergelijke samenwerkingsovereenkomst blijven zelf verantwoordelijk voor het eigen emissieniveau.⁷⁴

5.20. De lidstaten van de Europese Unie (EU) zijn partij bij de Overeenkomst van Parijs en hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten. De EU is ook zelfstandig partij bij de Overeenkomst van Parijs.

v. Glasgow Climate Pact

5.21. In de klimaatconferenties die na de Overeenkomst van Parijs zijn gehouden, zijn de klimaatdoelen uit de Overeenkomst van Parijs steeds bevestigd en zelfs aangescherpt. Zo hebben de verdragsstaten in 2020 tijdens de COP26 in Glasgow, Verenigd Koninkrijk, in het *Glasgow Climate Pact* onder meer bevestigd dat de COP:⁷⁵

"I. Science and urgency

1. *Recognizes* the importance of the best available science for effective climate action and policymaking;

()

3. *Expresses alarm and utmost concern* that human activities have caused around 1.1 °C of warming to date,⁷⁶ that impacts are already being felt in every region and that carbon budgets consistent with achieving the Paris Agreement temperature goal are now small and being rapidly depleted;

4. *Recalls* Article 2, paragraph 2, of the Paris Agreement, which provides that the Paris 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;

5. *Stresses* the urgency of enhancing ambition and action in relation to mitigation, adaptation and finance in this critical decade to address the gaps in the implementation of the goals of the Paris Agreement;

II. Adaptation

6. *Notes with serious concern* the findings from the contribution of Working Group I to the Intergovernmental Panel on Climate Change Sixth Assessment Report, including that climate and weather extremes and their adverse impacts on people and nature will continue to increase with every additional increment of rising temperatures;

7. *Emphasizes* the urgency of scaling up action and support, including finance, capacity building and technology transfer, to enhance adaptive capacity, strengthen resilience and reduce vulnerability to climate change in line with the best available science, taking into account the priorities and needs of developing country Parties;

()

IV. Mitigation

20. *Reaffirms* the Paris Agreement temperature goal of holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels;

21. *Recognizes* that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C and resolves to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C;

22. *Recognizes* that limiting global warming to 1.5 °C requires rapid, deep and sustained reductions in global greenhouse gas emissions, including reducing global carbon dioxide emissions by 45 per cent by 2030 relative to the 2010 level and to net zero around mid-century as well as deep reductions in other greenhouse gases;

23. *Also recognizes* that this requires accelerated action in this critical decade, on the basis of the best available scientific knowledge and equity, reflecting common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the light of different national circumstances and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty;

24. *Welcomes* efforts by Parties to communicate new or updated nationally determined contributions, long-term low greenhouse gas emission development strategies and other actions that demonstrate progress towards achievement of the Paris Agreement temperature goal;

25. *Notes with serious concern* the findings of the synthesis report on nationally determined contributions under the Paris Agreement, according to which the aggregate greenhouse gas emission level, taking into account implementation of all submitted nationally determined contributions, is estimated to be 13.7 per cent above the 2010 level in 2030;

26. *Emphasizes* the urgent need for Parties to increase their efforts to collectively reduce emissions through accelerated action and implementation of domestic mitigation measures in accordance with Article 4, paragraph 2, of the Paris Agreement;”

Sharm el-Sheikh Implementation Plan

5.22. Eind 2022 heeft de COP het voorgaande bevestigd in het *Sharm el-Sheikh Implementation Plan* (COP27)⁷⁷. De lidstaten constateerden onder meer het volgende:

“I. Science and urgency

()

6. *Takes note* of the 2022 adaptation gap and emissions gap reports of the United Nations Environment Programme, and recent global and regional reports of the World Meteorological Organization on the state of the climate;

7. *Reiterates* that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C and resolves to pursue further efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C;

()

IV. Mitigation

14. *Recognizes* that limiting global warming to 1.5 °C requires rapid, deep and sustained reductions in global greenhouse gas emissions of 43 per cent by 2030 relative to the 2019 level;

15. *Also recognizes* that this requires accelerated action in this critical decade, on the basis of equity and the best available scientific knowledge, reflecting common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty;

()

17. *Reiterates* its invitation to Parties to consider further actions to reduce by 2030 non-carbon dioxide greenhouse gas emissions, including methane;”

5.23. Over adaptatie staat in het *Sharm el-Sheikh Implementation Plan* onder meer het volgende:⁷⁸

“12. *Also notes* that the best available science, as well as traditional, indigenous and local knowledge, as appropriate, should be taken into account in addressing the priority gaps and needs referred to in paragraph 7 above and in enhancing the process to formulate and implement national adaptation plans for developing countries;

13. *Notes with serious concern* the findings on adaptation gaps in the contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change;

14. *Recognizes* that long-term planning and accelerated implementation of adaptation actions, particularly in the next decade, is important for closing adaptation gaps;

15. *Also recognizes* that maladaptation can be avoided through flexible, multisectoral, inclusive and long-term planning and implementation of adaptation actions that benefit many sectors and systems;

16. *Takes note* of the support available to developing country Parties for formulating and implementing national adaptation plans and *recognizes* the importance of scaling up this support;

17. *Encourages* relevant organizations to continue coordinating support related to the

process to formulate, update and implement national adaptation plans and to continue sharing lessons learned;

18. *Notes* that the process to formulate and implement national adaptation plans is crucial to informing the assessment of progress towards achieving the global goal on adaptation, including through the Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation and the global stocktake.”

United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience

5.24. Naar aanleiding van de uitkomsten van het *Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation* hebben de lidstaten (verenigd in de COP) in 2023 mondiale adaptatiedoelen geformuleerd:79

10. *Decides* that the United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience includes the following targets in relation to the dimensions of the iterative adaptation cycle, recognizing the need to enhance adaptation action and support:

(a) Impact, vulnerability and risk assessment: by 2030 all Parties have conducted up-to-date assessments of climate hazards, climate change impacts and exposure to risks and vulnerabilities and have used the outcomes of these assessments to inform their formulation of national adaptation plans, policy instruments, and planning processes and/or strategies, and by 2027 all Parties have established multi-hazard early warning systems, climate information services for risk reduction and systematic observation to support improved climate-related data, information and services;

(b) Planning: by 2030 all Parties have in place country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent national adaptation plans, policy instruments, and planning processes and/or strategies, covering, as appropriate, ecosystems, sectors, people and vulnerable communities, and have mainstreamed adaptation in all relevant strategies and plans;

(c) Implementation: by 2030 all Parties have progressed in implementing their national adaptation plans, policies and strategies and, as a result, have reduced the social and economic impacts of the key climate hazards identified in the assessments referred to in paragraph 10(a) above;

(d) Monitoring, evaluation and learning: by 2030 all Parties have designed, established and operationalized a system for monitoring, evaluation and learning for their national adaptation efforts and have built the required institutional capacity to fully implement the system;

First Global Stocktake

5.25. Voor de COP28 in Dubai, Verenigde Arabische Emiraten, is de eerste tussentijdse evaluatie (*First Global Stocktake*) opgesteld. Hiervoor is onderzocht wat de stand van zaken in 2023 was op het gebied van klimaatverandering en de effectiviteit van de daartegen aangekondigde maatregelen.⁸⁰ Belangrijke bevindingen waren onder meer dat de werkelijke wereldwijde uitstoot niet op koers ligt om de doelen van de Overeenkomst van Parijs te halen, en dat de plannen die de lidstaten hadden ingediend niet allemaal waren gerealiseerd. Daardoor moet er nu meer gebeuren dan was voorzien om de opwarming van de aarde te beperken tot de afgesproken 1,5 °C, terwijl er minder tijd over is om dit voor elkaar te krijgen.⁸¹ De conclusie was dat het niet alleen nodig is om ambitieuze(re) maatregelen te nemen, maar ook om de al voorgenomen maatregelen echt uit te voeren:

“13. Key finding 5: much more ambition in action and support is needed in implementing domestic mitigation measures and setting more ambitious targets in NDCs to realize existing and emerging opportunities across contexts, in order to reduce global GHG emissions by 43 per cent by 2030 and further by 60 per cent by 2035 compared with 2019 levels and reach net zero CO2 emissions by 2050 globally.”⁸²

viii. Advisory Opinion van het Internationaal Gerechtshof

5.26. Op 29 maart 2023 heeft de Algemene Vergadering van de VN de hoogste VN-rechter het Internationaal Gerechtshof (IGH) om advies gevraagd over de verplichtingen van staten ten aanzien van klimaatverandering.⁸³

Op 23 juli 2025 heeft het IGH een advies gepubliceerd⁸⁴ waarin het op een rij zet welke mitigatie- en adaptatieverplichtingen er op VN-lidstaten rusten. In het advies heeft het IGH een aantal ook voor deze procedure relevante bepalingen van VN-recht uitgelegd en van meer context voorzien. De rechtbank zal dit advies hierna in hoofdstuk 8 bij de beoordeling van de vorderingen betrekken, waar het de bevindingen over specifieke regels en beginselen betreft. De hierna geciteerde overwegingen zijn echter relevant voor de interpretatie van alle hiervoor genoemde regels:

“175. () the Court notes that not all provisions of a treaty readily lend themselves to classification as containing obligations of result or conduct, and each provision must be examined on its own terms in light of specific circumstances. The Court recalls that obligations of conduct in international environmental law entail an obligation to act with due diligence, requiring States parties “to use all the means at [their] disposal” with a view to fulfilling their international obligations”.

()

208. It must be stressed that both types of obligations [*obligations of conduct and obligations of result, rechtbank*] may result in the responsibility of a State for breach of the relevant obligation. While the issue of responsibility is addressed further under question (b) (see Part V below), the Court finds it useful here to note that, in the case of an obligation of conduct, a State acts wrongfully if it fails to use all means at its disposal to bring about the objective envisaged under the obligation, but will not act wrongfully if it takes all measures at its disposal with a view to fulfilling the obligation even if the desired objective is ultimately not achieved. In the case of an obligation of result, a State acts wrongfully if it fails to bring about the result required under the obligation. At the same time, it cannot be said that an obligation of result, such as an obligation to “adopt national policies and take corresponding measures on the mitigation of climate change”, will be met merely by the adoption of any policies and the taking of corresponding measures. To comply with this obligation of result, the policies so adopted and the measures so taken must be such that they are able to achieve the required goal. In other words, the adoption of a policy, and the taking of related measures, as a mere formality is not sufficient to discharge the obligation of result.”⁸⁵

b. Europese regelgeving over klimaatverandering

5.27. Op 22 april 2016 heeft de Europese Unie de Overeenkomst van Parijs ondertekend en is zo naast haar lidstaten ook zelfstandig partij geworden bij dit VN-verdrag.⁸⁶

i. European Green Deal 2019

5.28. De EU heeft haar klimaatplannen geïntegreerd in *The European Green Deal*,⁸⁷ die de Europese Commissie op 11 december 2019 heeft gepubliceerd. Het doel van dit beleidsprogramma is om de EU te transformeren tot een rechtvaardige en welvarende samenleving, met een moderne, hulpbronnefficiënte en concurrerende economie, waar in 2050 geen netto-uitstoot van broeikasgassen meer is en economische groei losgekoppeld is van hulpbronnengebruik. De Commissie kondigde aan dat zij in maart 2020 een voorstel voor een Europese klimaatwet zou indienen, met daarin twee harde doelstellingen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen: klimaatneutraliteit in 2050 en een emissiereductie van 50-55% in 2030 ten opzichte van het jaar 1990.

5.29. De Europese klimaatwetgeving kent een eigen governance-structuur,⁸⁸ inclusief administratieve verplichtingen waaraan EU-lidstaten moeten voldoen om de gezamenlijke inspanningen bij te houden en aan de UNFCCC te kunnen rapporteren.

Lidstaten moeten onder meer geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen en langetermijnstrategieën indienen, en deze elke tien jaar actualiseren.⁸⁹ Ook moeten de lidstaten elke

twee jaar voortgangsverslagen uitbrengen, onder meer over de stand van de tenuitvoerlegging van het eigen geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan en over de prognoses. De geschatte broeikasgasinventarissen moeten elk jaar worden gerapporteerd.⁹⁰

De bedoeling is dat dit onderling afgestemde systeem leidt tot een grotere coherentie en effectiviteit van de binnen de EU genomen maatregelen. Ook zou het een aanzienlijke vermindering zijn van de complexiteit en administratieve rompslomp voor de lidstaten, de EU-instellingen en andere belanghebbenden.⁹¹

ii. Europese Klimaatwet 2021

5.30. De Europese Klimaatwet⁹² is er op 30 juni 2021 gekomen, in de vorm van Verordening (EU) 2021/1119. Deze verordening bevat twee bindende doelstellingen: één voor klimaatneutraliteit van de EU uiterlijk in 2050⁹³ en één voor een nettoreductie van de broeikasgasemissies vanuit de Unie van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990.⁹⁴ Hiermee wil de EU voldoen aan de VN-doelstelling van maximaal 1,5 °C mondiale opwarming en wil zij vooruitgang boeken bij het halen van de VN-doelen voor klimaatadaptatie.⁹⁵

iii. Fit for 55-pakket

5.31. In 2023 heeft de EU een reeks wetsvoorstellen aangenomen waarin alle EU-beleidsinstrumenten worden herzien die nodig zijn om de klimaatdoelstelling voor 2030 te bereiken. Met dit zogenoemde *Fit for 55*-pakket⁹⁶ heeft de EU nogmaals bevestigd dat broeikasgasemissies in de EU uiterlijk in 2030 met minstens 55% moeten zijn verminderd ten opzichte van het niveau van 1990, en dat de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Ter ondersteuning van regio's en sectoren die economisch sterk afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen en die grote aanpassingen moeten maken in de transitie naar een groene economie, heeft de EU een *Just Transition Fund* ingesteld.

5.32. Binnen de EU wordt sinds de hiervoor genoemde *First Global Stocktake* onderhandeld over de vaststelling van een nieuwe tussentijdse klimaatdoelstelling voor de EU, voor het jaar 2040. Op het moment dat dit vonnis wordt gewezen, is er nog geen nieuwe doelstelling in wetgeving neergelegd.⁹⁷ Het voorstel waarover politieke overeenstemming lijkt te zijn, is dat de CO₂-uitstoot in 2040 netto met 90% moet zijn verlaagd ten opzichte van 1990, waarbij 5% uitstootvermindering mag worden bereikt door internationale *carbon credits* op te kopen.⁹⁸

c. Geldigheid relevant verdragsrecht op Bonaire

5.33. Artikel 28 Statuut bepaalt dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten desgewenst als lid tot volkenrechtelijke organisaties kunnen toetreden op de voet van door het Koninkrijk aangegane internationale overeenkomsten.

5.34. Het EVRM, het Twaalfde Protocol bij het EVRM en het IVBPR gelden voor het gehele Koninkrijk, dus ook voor Bonaire.⁹⁹

5.35. Nederland is lid van het VN-Klimaatverdrag en het Akkoord van Parijs, maar alleen voor wat betreft het Europese deel van Nederland. In de memorie van toelichting bij de Goedkeuring van de Overeenkomst van Parijs¹⁰⁰ van 31 oktober 2016 staat daarover het volgende:

“4.2 Het Caribische deel van Nederland

Medegelding van de Overeenkomst van Parijs voor het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) vereist medegelding van het Raamverdrag voor het Caribische deel van Nederland; dit is nu nog niet het geval. Met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal in het kader van een eventuele aanvaarding van de Overeenkomst van Parijs voor het Caribische deel overleg gevoerd worden over de wijze waarop zij een (aanvullende) bijdrage kunnen leveren aan het verwezenlijken van het algemene

doel en de lange termijn temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst. Daarbij kan gekeken worden naar het vergroten van het adaptief vermogen van de eilanden, het versterken van hun weerbaarheid tegen (de effecten van) klimaatverandering, hun mitigatieplannen, de noodzakelijke wet- en regelgeving en de financiering van het gehele pakket. Zodra de voorbereiding van de daarvoor benodigde uitvoeringswetgeving is afgerond kan de Overeenkomst dan ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan gelden. In het kader hiervan zal dan ook de noodzakelijke medegelding van het Raamverdrag voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba meegenomen worden.”

5.36. De Europese Klimaatwet is niet van toepassing op Bonaire.

5.36.1. In het Unierecht komen overzeese gebieden van EU-lidstaten een bijzondere positie toe als ofwel landen en gebieden overzee (LGO) danwel ultraperifere gebieden (UPG).

5.36.2. Voor de UPG geldt dat EU-wetgeving daar in principe wel van toepassing is; vanwege de grote afstand met Europa zijn uitzonderingen op deze hoofdregel mogelijk.

Op de LGO is het recht van de Europese Unie in beginsel niet van toepassing, met uitzondering van deel II en deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deel II ziet op non-discriminatie en burgerschap van de Unie; deel IV ziet op de associatie van de LGO. Het doel van het associëren van de LGO met de EU is “het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling der landen en gebieden” (art. 198 VWEU).

5.36.3. De Nederlandse Antillen en Aruba hadden vóór 2010 de positie van LGO. Bij de staatkundige hervormingen in 2010 is afgesproken dat de LGO-status van de BES-eilanden voorlopig gehandhaafd zou blijven. Dit betekent dat het recht van de Europese Unie in beginsel niet van toepassing is op de BES-eilanden.

6 Relevant nationaal klimaatrecht en -beleid

a. *Klimaatrecht*

6.1. De eerste Nederlandse Klimaatwet (hierna: de Klimaatwet) is op 1 september 2019 in werking getreden. De doelstellingen van deze wet waren als volgt geformuleerd:

Artikel 2 Klimaatwet 2019

1. Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland, tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990, teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken.

2. Teneinde deze doelstelling voor 2050 te bereiken streven Onze Ministers die het aangaat naar een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

3. Voor de toepassing van deze wet geldt als de emissies van broeikasgassen de emissies binnen Nederland van broeikasgassen als bedoeld in artikel 2, onderdeel b, van de monitoringsmechanismeverordening.

6.2. Op 14 februari 2023 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een (gewijzigd) voorstel tot wijziging van de Klimaatwet, waarmee de Europese Klimaatwet is geïmplementeerd. De wijzigingen in de Klimaatwet zijn op 22 juli 2023 van kracht geworden.

6.3. Artikel 2 van de Klimaatwet kwam daarmee als volgt te luiden:

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

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

b. streeft naar negatieve emissies van broeikasgassen na 2050.

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

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

6.4. Op grond van de Klimaatwet moet eens per vijf jaar een klimaatplan worden opgesteld. Het eerste klimaatplan bestreek de periode 2021-2030 en het huidige klimaatplan bestrijkt de periode 2025-2030.¹⁰¹

- 6.5. Het verantwoordingsmechanisme van de Klimaatwet is opgenomen in hoofdstuk 3 van de Klimaatwet. Artikel 6 bepaalt dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) jaarlijks een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uitbrengt. De KEV is een wetenschappelijk rapport over de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid in het voorgaande kalenderjaar. Dit betreft een beleidsneutrale, feitelijke weergave van de stand van het klimaatbeleid, waaruit blijkt of met het vastgestelde en voorgenomen klimaatbeleid de klimaatdoelen kunnen worden gehaald. Op basis van de KEV wordt duidelijk of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de klimaatdoelen te realiseren. De KEV wordt jaarlijks, gelijktijdig met de klimaatnota, aan het parlement aangeboden. Voordat de klimaatnota aan het parlement wordt aangeboden, brengt de Afdeling advisering van de Raad van State advies uit. Als 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.
- 6.6. In de KEV 2025¹⁰² heeft het PBL geconstateerd dat het met een kans van minder dan 5% “*heel erg onwaarschijnlijk*” is dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 haalt.
- 6.7. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in zijn advies over het concept van de Klimaat- en Energienota 2025 het volgende opgemerkt:¹⁰³

“De Afdeling constateert op basis van de conceptnota en de KEV 2025, gezien ook in relatie tot de ramingen in de voorgaande jaren, dat Nederland waar het gaat om het halen van de klimaatdoelen, in grote lijnen gezien, nauwelijks vooruitgang boekt om dichterbij het halen van de doelstellingen voor 2030 te komen.

Deze stagnatie betekent in feite dat er sprake is van achteruitgang, omdat in de toekomst grotere stappen zullen moeten worden gezet om de klimaatdoelen alsnog te kunnen halen.”

b. Klimaatadaptatie; Europees Nederland

- 6.8. Sinds 1992 (het jaar waarin het VN-Klimaatverdrag is gesloten) houdt de Staat zich bezig met het treffen van klimaatadaptatiemaatregelen voor Europees Nederland. De Staat rapporteert sindsdien iedere vier jaar aan het UNFCCC over zijn mitigatie- en adaptatiemaatregelen in een *National Communication*.
- 6.9. In de achtste *National Communication* van de Staat aan het UNFCCC¹⁰⁴ heeft de Staat uiteengezet welke stappen hij van 2006 tot 2022 heeft gezet op het gebied van klimaatadaptatie in Europees Nederland. Het gaat onder meer om de volgende acties:
- 2006 KNMI klimaatscenarios 2006
 - 2006-2011 Adaptatieprogramma Ruimte voor Klimaat (ARK)
 - 2007 Nationale Adaptatiestrategie Maak ruimte voor klimaat
 - 2008-2014 Onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat
 - 2010-2014 Start van het Deltaprogramma (voorbereidende fase)
 - vanaf 2010 Ieder jaar wordt een update van het Deltaprogramma gepresenteerd
 - 2014 Start implementatiefase Deltaprogramma
 - 2014 KNMI klimaatscenarios 2014
 - 2016 Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS 2016)
 - 2018 Uitvoeringsprogramma 2018-2019 NAS
 - 2021 Klimaatsignalering KNMI
 - 2022 Eindrapportage evaluatie NAS
- 6.10. De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 vastgesteld dat het toenmalige klimaatadaptatiebeleid voor Europees Nederland niet voldeed aan de vereisten van het VN-Klimaatverdrag.¹⁰⁵ Zo bestond er

onvoldoende zicht op de risico's van klimaatverandering en de samenhang tussen de risico's, was er geen integraal en effectief adaptatiebeleid en werd het bestaande adaptatiebeleid niet gecoördineerd, gemonitord of geëvalueerd. Hierdoor zou Europees Nederland niet genoeg zijn voorbereid op de gevolgen van klimaatverandering. Naar aanleiding van dit advies is het adaptatiebeleid voor Europees Nederland verder uitgewerkt, uitgevoerd, geëvalueerd en naar aanleiding van de evaluatie geïntensiveerd.

- 6.11. Na de evaluatie in 2022 heeft de ministerraad in 2023 het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) vastgesteld. Verder heeft het KNMI in 2023 de hiervoor besproken klimaatscenario's vastgesteld.

c. Klimaatadaptatie; Bonaire

- 6.12. De Staat heeft in deze procedure de maatregelen die hij op Bonaire neemt of ondersteunt ingedeeld in vier categorieën:

1. het versterken van basisvoorzieningen;
2. het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving;
3. veiligheid en crisisbeheersing;
4. verdere stappen naar een integrale klimaatadaptatiestrategie.

i. Het versterken van basisvoorzieningen

- 6.13. In 2012 is vanwege de onzekere drinkwatervoorziening en de betaalbaarheid daarvan besloten tot nieuwe wetgeving op het gebied van water- en energievoorziening.¹⁰⁶ Het wetgevingsproces mondde in 2016 uit in de Wet elektriciteit en drinkwater BES (Weed BES).¹⁰⁷ Uit de evaluatie van 2023 volgt dat de duurzaamheid van de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening op de BES-eilanden sinds de inwerkingtreding van deze wet sterk zijn verbeterd.¹⁰⁸ Om deze voorzieningen ook betaalbaar te houden, zijn er structurele en incidentele subsidies verstrekt vanuit de Staat.

- 6.14. Vanwege het ontbreken van een (goed) afvalwatersysteem op Bonaire is in 2014 een centraal rioolwatersysteem met zuiveringsinstallatie gerealiseerd met subsidie van de Europese Commissie en de Staat.¹⁰⁹

ii. Het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving

- 6.15. Op grond van artikel 2 van de Wet grondslagen natuurbeheer en bescherming BES (Wgnb BES) moet de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur in nauw overleg met de bestuurscolleges van de eilanden iedere vijf jaar een natuurbeleidsplan vaststellen. Voor de periode vanaf 2013 was dat het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 (NBP). De Staat heeft de BES-eilanden middellijk en financieel ondersteund bij de uitvoering van de natuurplannen van de eilanden. Daarnaast heeft Bonaire van de Staat USD 5.238.400 aan natuurgelden ontvangen voor de uitvoering van natuurprojecten. De doelstellingen uit het NBP kregen in de periode 2013-2017 uitvoering in tien projecten, waaronder herbebossing, koraalrestauratie en het terugdringen van invasieve exoten.

- 6.16. In april 2020 is op grond van artikel 2 Wgnb BES en artikel 1.4 Wet VROM BES het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (NMBP) opgesteld door de toenmalige Ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in nauw overleg met de bestuurscolleges van de BES-eilanden. Het NMBP bouwt voor wat betreft natuur voort op het NBP en daarnaast is hierin ook het milieubeleid opgenomen. In het NMBP zijn vier strategische doelen geformuleerd: 1) het terugdringen van de achteruitgang van koraal, 2) het herstel en behoud van unieke habitats en soorten, 3) duurzaam gebruik van land en water voor ontwikkeling van de lokale economie en 4) het tot stand brengen van voorwaarden om duurzame resultaten van natuurbeleid te verzekeren. Onder het NMBP vallen zowel overkoepelende projecten voor de BES-eilanden samen als projecten die specifiek op één eiland zijn gericht.

- 6.17. De BES-eilanden zijn zelf verantwoordelijk voor lokale uitvoeringsplannen en krijgen van de Staat financiële ondersteuning bij het opstellen daarvan. Daarnaast ondersteunt de Staat de BES-eilanden ook financieel bij de uitvoering van de plannen. Zo is er onder meer 35 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de eerste fase van het NMBP en daarnaast 7,2 miljoen voor maatregelen op het gebied van koraalherstel. De verdeling van de beschikbare middelen uit het NMBP over de afzonderlijke BES-eilanden is afhankelijk van de aanvragen van ieder eiland. Voor de uitvoering van de tweede fase van het NMBP en de periode na 2030 stelt de Staat geen budget beschikbaar.¹¹⁰
- 6.18. In het kader van het NMBP zijn op ieder eiland twee grotere programma's opgestart: het programma natuurherstel en het programma water.¹¹¹ In het kader van natuurherstel is er op Bonaire een koraalherstelplan en een mangroveherstelplan opgesteld en zijn er plannen in ontwikkeling voor het verwijderen van loslopend vee. In het kader van het programma water wordt er ingezet op waterbeheer, waterretentie en waterzuivering. De te nemen maatregelen worden door de Staat bekostigd.¹¹²
- 6.19. Rijkswaterstaat en het OLB hebben het Monitoringsprogramma zeewaterkwaliteit opgesteld. Het Monitoringsprogramma is in 2023 van start gegaan en heeft als doel het realiseren van het basismeetnet op Bonaire voor de monitoring van zee- en grondwaterkwaliteit. Verbetering van de waterkwaliteit is van belang voor de groeiomstandigheden van de koraalriffen op Bonaire. De Staat heeft de aanleg van het meetsysteem gefinancierd.
- 6.20. Begin 2024 is in het kader van het NMBP een nieuw Ruimtelijk ontwikkelings-programma Caribisch Nederland (ROCN) vastgesteld, op grond van artikel 4 Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES (Wgro Bes). Het ROCN is opgesteld in overleg met de bestuurscolleges van de openbare lichamen en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het ROCN geeft het OLB kaders voor het opstellen van een eilandelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan, gericht op woningbouw, klimaatverandering¹¹³ en behoud van culturele en natuurlijke waarden. De Staat vervult de rol van partner van het OLB en neemt verantwoordelijkheid in de realisatie van goede ruimtelijke ontwikkelingen.
- 6.21. De Staat werkt aan een stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) om belangen die de wetten op Bonaire op het gebied van natuur en milieu beogen te beschermen, te kunnen waarborgen. De verbetertrajecten zijn opgestart naar aanleiding van een rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport uit 2023,¹¹⁴ dat constateerde dat onduidelijk was welke bedrijven onder de toenmalige regelgeving (Hinderverordening) vergunningsplichtig waren en dat een consequent systeem voor toezicht en handhaving ontbrak. Per 1 april 2024 is het Inrichtingen- en activiteitenbesluit (IAB BES) met onderliggende regelgeving in werking getreden. Hiermee zijn de milieuregels voor bedrijven in Caribisch Nederland verduidelijkt, is de milieueffectrapportageplicht verbeterd en is een verantwoordingsplicht opgelegd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voor de uitvoering van VTH-beleid en VTH-taken.
- 6.22. De Staat heeft sinds 2017 opdracht gegeven tot diverse onderzoeken die relevant zijn in het kader van klimaatverandering en klimaatadaptatie op Bonaire, waaronder onderzoeken naar waterveiligheid,¹¹⁵ natuur en milieu¹¹⁶ en klimaat.¹¹⁷
- 6.23. Op 27 september 2022 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de openbare lichamen een cultuurconvenant gesloten voor het bevorderen van culturele infrastructuur in Caribisch Nederland.¹¹⁸ In het cultuurconvenant is onder meer aandacht voor cultuureducatie, behoud en bescherming van materieel en immaterieel erfgoed en (onderwater)archeologie. Per eiland wordt een gezamenlijke cultuuragenda opgesteld door het OLB en het Ministerie, voor Bonaire is dat gebeurd op 9 juli 2024. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft hierin een ondersteunende rol.¹¹⁹

6.24. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2023 een Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk opgesteld. In dit document wordt klimaatverandering benoemd als gevaar met gevolgen die “*steeds groter en moeilijker te beheersen*”¹²⁰ zijn, ook voor Caribisch Nederland. Voor Caribisch Nederland vermeldt de Veiligheidsstrategie onder meer het volgende:

“Het ANV heeft de veiligheidsbelangen methodisch uitgewerkt in impactcriteria en maken daarmee inzichtelijk in welke mate de belangen geschaad kunnen worden. Samen met domeinspecifieke analyses,¹¹ vormen deze analyses belangrijke inbreng voor de strategie en dragen daarmee bij aan een strategische koers op nationale veiligheid die zich niet alleen

richt op korte termijn dreiging maar ook op (mogelijke) ontwikkelingen in de dreiging op langere termijn.

[eindnoot 11: Denk hierbij aan het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, Dreigingsbeeld Statelijke Actoren en het Cybersecuritybeeld Nederland*, maar ook aan wetenschappelijke studies over bijvoorbeeld de impact van klimaat verandering op Bonaire. Waar van toepassing wordt naar deze analyses verwezen in de strategie.]¹²¹

()

Op de langere termijn vormt de stijging van de zeespiegel een belangrijke dreiging: miljoenen mensen in steden in en rond het Koninkrijk worden steeds kwetsbaarder voor zeespiegelstijging. Tegen 2050 leeft twee derde van de wereldbevolking naar verwachting in steden, waarvan 800 miljoen mensen in steden die kwetsbaar zijn voor zeespiegelstijging. Specifiek voor Bonaire geldt dat door de gevolgen van klimaatverandering het eiland

gedeeltelijk onder water zal zijn verdwenen in 2050.³⁹

[eindnoot 39: Institute for Environmental Studies (IVM), *The Impacts of Climate Change on Bonaire*, 2022, p. 71.]¹²²

()

Klimaat- en natuurrampen en de voor het Caribisch deel van het Koninkrijk cruciale infrastructuur⁶⁴

De impact van klimaat- en natuurrampen op onze nationale veiligheid kunnen verstrekkend zijn. Zeker wanneer belangrijke processen zoals voedsel- en energievoorzieningen worden geschaad of zelfs geheel uitvallen. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk kan uitval van zulke cruciale processen extra groot zijn, gezien de geografische ligging.

De eilanden zijn voor bevoorrading van voedsel en goederen aangewezen op transport via zee en lucht. Als havens of luchthavens niet toegankelijk of bruikbaar zijn, heeft dat grote gevolgen omdat alternatieve infrastructuren om op terug te vallen vaak ontbreken. ()

Het Koninkrijk wordt steeds kwetsbaarder voor klimaat- en natuurrampen als extreem weer, zoals hitte/droogte en orkanen. Orkaan Irma illustreert dat een natuurramp een grote impact kan hebben op het Caribisch deel van het Koninkrijk, zeker als meerdere infrastructuren tegelijk geraakt worden. ()

Voor Bonaire, Aruba en Curaçao is de kans op een tropische storm of zware orkaan, zoals Orkaan Irma, kleiner. Toch heeft ook daar klimaatverandering een impact op de nationale veiligheidsbelangen, zoals het gevaar van overstromingen. In de Caribische Zee komt het waterpeil steeds hoger te staan. Tegen 2050 dreigen zelfs de lagergelegen delen van Bonaire permanent onder water te staan door zeespiegelstijging. Daarbij is ook de voor hen cruciale infrastructuur kwetsbaar, want die bevindt zich op Bonaire vooral in het zuiden en aan de kust.

[Eindnoot 64: Vliet van, P.j. & Mennen, M.G., *Technologieverkenning Nationale Veiligheid: Een verkenning van kansen en dreigingen van technologische ontwikkelingen voor de nationale veiligheid*, 2014.] ¹²³

()

G. Een lange termijn aanpak voor het Caribisch deel van het Koninkrijk tegen de effecten van de klimaat verandering. Speerpunten zijn het overschakelen op zon- en wind energie, een klimaatproof ruimtelijke inrichting en het vergroten van de redundantie bij uitval van vitale systemen.”¹²⁴

6.25. Vanwege het risico op extreme weersomstandigheden wordt het weer op de BES-eilanden sinds 2016 gemonitord door het KNMI.

iv. Verdere stappen naar een integrale klimaatstrategie op Bonaire

6.26. In 2016 heeft het toenmalige kabinet de Nationale klimaatadaptatiestrategie Aanpassen met ambitie (NAS 2016) vastgesteld. Daarin is opgenomen dat de klimaatproblematiek in de Caribische delen van het Koninkrijk significant anders is en een afzonderlijk plan vereist.¹²⁵

6.27. De NAS 2016 is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma 2018-2019 NAS. Het doel hiervan is bewustwording creëren en de relevante partijen om de tafel krijgen. Na evaluatie in 2022 is in 2023 het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (NUPKA) vastgesteld in de ministerraad. Het NUPKA gaat voornamelijk over Europees Nederland, maar het NUPKA laat waar mogelijk ook zien welke opgaven en maatregelen voor Caribisch Nederland worden voorzien.¹²⁶ Het NUPKA benoemt verder vijf prioriteiten waarvoor de Staat aandacht vraagt aan de klimaattafel Bonaire,¹²⁷ te weten:

- het formuleren van concrete adaptatiedoelen;
- het toegankelijk en toepasbaar maken van kennis en inzetten op kennisontwikkeling;
- het uitnodigen van een brede groep belanghebbenden;
- het verkennen van mogelijkheden om klimaatbestendigheid standaard mee te nemen bij alle beleid (duidelijke verantwoordelijkheden en heldere organisatie);
- het verkennen van de mogelijkheden om financiering van klimaatadaptatie te verbreden.

6.28. Op 24 mei 2022 heeft het bestuurscollege van Bonaire de Minister van Klimaat en Energie gevraagd om een klimaattafel op Bonaire in te stellen en een kwartiermaker beschikbaar te stellen om dit concept verder vorm te geven. Op 8 mei 2023 heeft kwartiermaker Nijpels zijn adviesrapport Het is nooit te laat gepubliceerd.¹²⁸

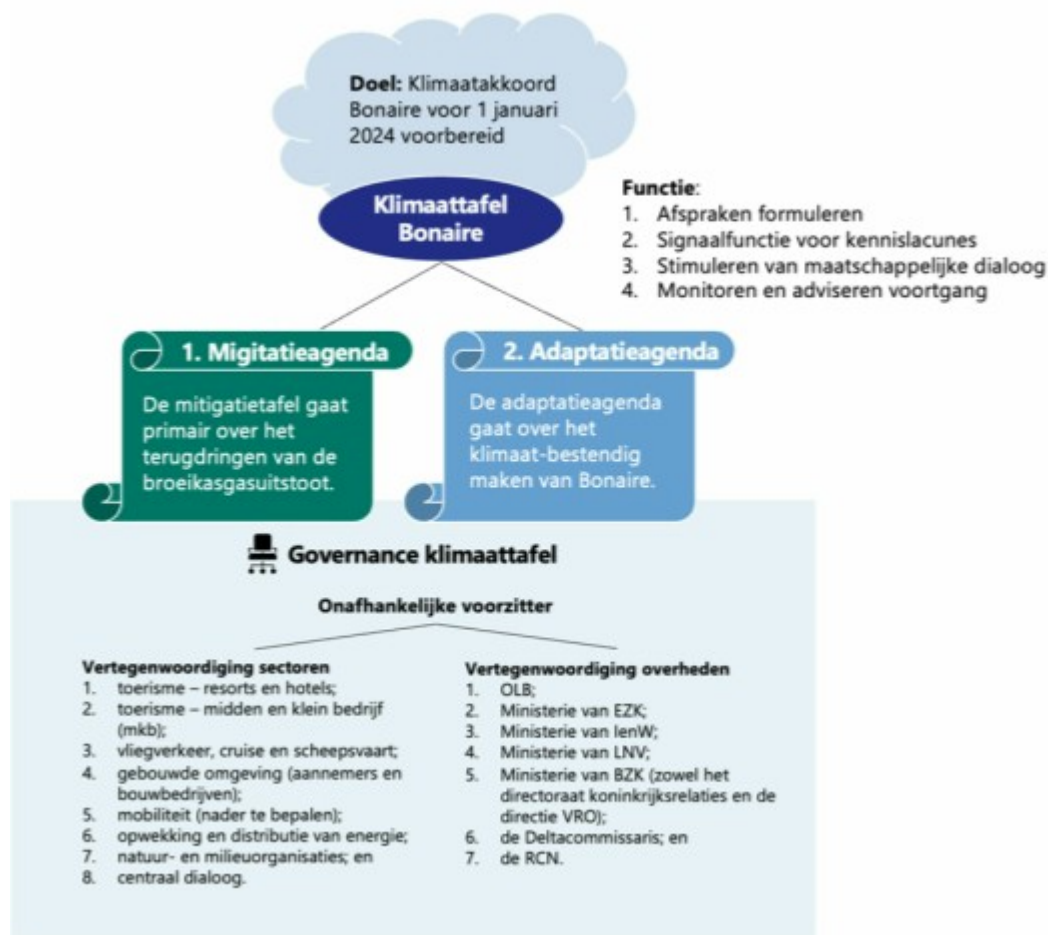
6.29. Naar aanleiding van dit adviesrapport heeft de Staat de volgende stappen gezet:

- het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het KNMI een vast budget per jaar toegekend om de gevolgen van de klimaatverandering voor de BES-eilanden in kaart te brengen voor de klimaatscenarios;
- in de KNMI¹²³ klimaatscenarios is aandacht besteed aan Caribisch Nederland;
- het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2023 aan *Climate Adaptation Services* de opdracht gegeven om de klimaateffectatlas BES¹²⁹ te realiseren met het doel om actuele kennis over klimaatverandering op één plek samen te brengen waardoor overheden, bewoners en gemeenschappen de gevolgen van klimaatverandering in hun specifieke regio kunnen bekijken. Deze klimaateffectatlas is sinds 7 december 2023 beschikbaar in drie talen (Nederlands, Engels en Papiaments);
- op 19 en 20 oktober 2023 zijn op Bonaire workshops en openbare lezingen gehouden om ontwikkelingen op het gebied van klimaatinformatie te delen, de KNMI¹²³ klimaatscenarios te bespreken en de klimaateffectatlas BES op Bonaire te introduceren. De resultaten van de workshops zijn opgenomen in het Rapport *Climate Impacts for Bonaire*;¹³⁰
- er zijn websites ingericht om de inwoners van Bonaire te informeren over klimaatverandering, het belang van de natuur, en het nemen en voorbereiden van adaptatiemaatregelen;¹³¹
- in december 2023 zijn satellietbeelden van de BES-eilanden ter beschikking gesteld in het satellietdataportaal van de Rijksoverheid. De beelden kunnen worden gebruikt voor klimaatonderzoek en om veranderingen op Bonaire te analyseren;
- in januari 2024 zijn rond Bonaire vluchten uitgevoerd om luchtfotos en hoogtemetingen te maken voor opname in het Actuele Hoogtebestand Nederland. Het OLB en het Ministerie van BZK hebben het

initiatief genomen voor dit project en het Ministerie heeft het project ook gefinancierd. Het nieuwe hoogtemodel is inmiddels beschikbaar;

- er is een virtuele *vision tool* gelanceerd¹³² die laat zien hoe Bonaire er in 2050 uit zou kunnen zien als een natuur-inclusieve visie wordt gevolgd.

6.30. In 2023 is op Bonaire een zogenoemde Klimaattafel opgezet met vertegenwoordigers van diverse sectoren en overheden, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De Klimaattafel heeft als doel toe te werken naar een eigen klimaatplan voor Bonaire. Ter ondersteuning van het opstellen van het klimaatplan heeft de Staat opdracht gegeven aan adviesbureau Witteveen+Bos om een overzicht op te stellen van de lopende en geplande inspanningen op klimaatadaptatie en -mitigatie op de BES-eilanden. Het rapport van Witteveen+Bos¹³³ is meegegeven aan de projectgroep van de Klimaattafel. De Staat verwacht dat het klimaatplan het eerste kwartaal van 2026 gereed is. De opzet van de Klimaattafel wordt in onderstaande afbeelding schematisch weergegeven:



Afbeelding 6: opzet klimaattafel¹³⁴

6.31. De Staat zet verder als volgt in op samenwerking binnen het Koninkrijk en op internationale samenwerking:

- het versterken van de uitvoeringskracht van Bonaire is een hoofdprioriteit binnen het Bestuursakkoord Bonaire en Rijk;¹³⁵

- het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelt samen met *Dutch Water Authorities* structurele ondersteuning voor Caribisch Nederland bij uitdagingen in de fysieke leefomgeving;

- per 1 juli 2024 is in het kader van een pilot de VNG-Caribendesk opgericht met medefinanciering vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De VNG-Caribendesk ondersteunt de BES-eilanden met kennis en expertise bij de versterking van beleid, wetgeving en uitvoering. Of en zo ja op welke wijze de VNG-Caribendesk na afloop van de pilot in stand blijft is nog onduidelijk.

- kennisuitwisseling binnen het Koninkrijk door middel van congressen;¹³⁶

- de BES-eilanden zijn aangesloten bij het *International Panel for Deltas and Coastal Areas* (IPDC). Op 21 mei 2024 heeft het IPDC een rapport uitgebracht over hoe eilanden omgaan met klimaatverandering en hoe zij kunnen samenwerken om beter voorbereid te zijn op de gevolgen van klimaatverandering.¹³⁷
- om meer mogelijkheden te benutten voor financiële steun voor Caribisch Nederland vanuit internationale fondsen (onder meer EU-fondsen, VN-fondsen en regionale fondsen) heeft de Staat een speciaal gezant voor Caribisch Nederland benoemd.¹³⁸

6.32. Voor wat betreft aan klimaatadaptatie verwant beleid heeft de Staat onder meer het volgende ondernomen:

- de Staat heeft 33,6 miljoen beschikbaar gesteld voor een versnelde overstap op duurzame elektriciteit. Vanwege deze inspanningen zijn de BES-eilanden geselecteerd voor deelname aan het *30 for 2030* project van de EU. Middels dit project biedt de EU ondersteuning bij het verder realiseren van de energietransitie;
- een stabiele sociaaleconomische situatie is van belang voor het succes van klimaatadaptatiemaatregelen. Daarom heeft de Staat, naar aanleiding van de adviezen in het rapport *Een waardig bestaan*¹³⁹ structureel 32 miljoen per jaar gereserveerd voor het verbeteren van de koopkracht en het bestrijden van de armoede in Caribisch Nederland. Verder heeft de Staat structureel het minimumloon, de minimumuitkeringen en de kinderbijslag verhoogd en in verhouding gebracht met de in Europees Nederland geldende bedragen;
- het onderwerp klimaatverandering en gezondheid staat op het werkprogramma voor 2025 van de gezondheidsraad. Het advies dat de gezondheidsraad voornemens is uit te brengen over de risico's van klimaatverandering voor de gezondheid in Nederland ziet ook op Caribisch Nederland;
- in de Nota Lokaal Gezondheidsbeleid Bonaire 2024-2027 is een hoofdstuk aan klimaat gewijd: hierin worden onder andere aanbevelingen gedaan met betrekking tot hitte-gerelateerde gezondheidsproblemen.

7 Staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk

7.1. Bonaire was van 1954 tot 10 oktober 2010 onderdeel van de Nederlandse Antillen, een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk.

a. *De aanloop naar 10-10-10*

7.2. Tijdens een referendum op 10 september 2004 koos de bevolking van Bonaire voor een directe band met Nederland.

7.3. Op 17 september 2005 vond er een bestuurlijk overleg plaats dat op 22 oktober 2005 uitmondde in een hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹⁴⁰ Het beoogde eindperspectief voor de BES-eilanden was een nieuwe status van bijzondere aard binnen het Koninkrijk, waarbij er een directe band zou zijn met Europees Nederland. Deze nieuwe status moest ertoe leiden dat op de drie eilanden in nauwe samenwerking met Europees Nederland een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling werd bereikt met een "aanvaardbaar voorzieningenniveau"¹⁴¹ voor de burgers op de BES-eilanden tot gevolg.

7.4. Toen er grote verschillen van inzicht bleken te zijn over de nieuwe constitutionele positie van de BES-eilanden, is de Raad van State voor het Koninkrijk om advies gevraagd. In een op 18 september 2006 uitgebracht advies¹⁴² wees deze Raad de twee voorgestelde basismodellen de BES-eilanden als Koninkrijkseilanden c.q. als Nederlandse gemeenten af.

De Raad raadde een model aan waarbij elk van de BES-eilanden zou worden ingericht als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De Raad benadrukte verder nog het

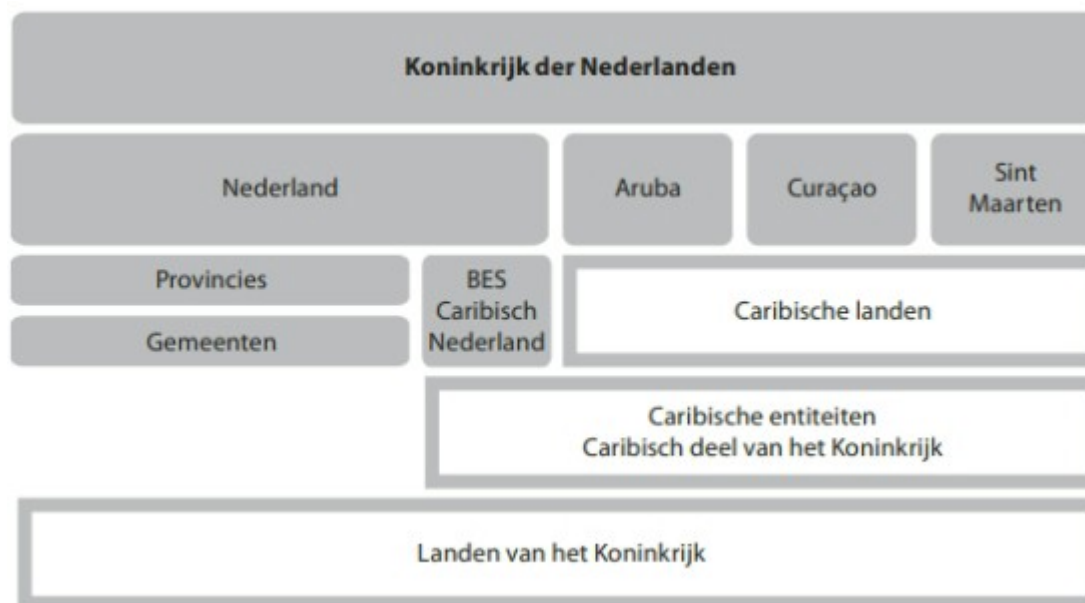
volgende:

“Een bijzonderheid van deze openbare lichamen is dat zij niet tot een provincie zullen behoren. De toezichtrelaties lopen dus rechtstreeks naar de regering. In veel gevallen zal het hier gaan om het werkteerrein van de Minister van Binnenlandse Zaken. In geding zijn echter ook het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu (bijvoorbeeld streekplannen en afvalverwijderingsplannen). Daar ligt een taak voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hoewel het hier niet om omvangrijke taken gaat, is wegens het specialistische karakter ervan een uitdrukkelijke voorziening nodig.”¹⁴³

7.5. In de slotverklaring¹⁴⁴ van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van de BES-eilanden hebben de delegaties van de BES-eilanden en het land Nederland onder meer de volgende afspraken gemaakt:

- de drie eilanden krijgen de staatsrechtelijke positie van een openbaar lichaam;
- in eerste instantie blijft de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht, maar deze wordt geleidelijk vervangen door Nederlandse wetgeving met de mogelijkheid van afwijkende voorzieningen;
- de wettelijke bepalingen voor Nederlandse gemeenten zijn van overeenkomstige toepassing, met inachtneming van bij of krachtens wet op te nemen bijzondere bepalingen.

7.6. Op 10 oktober 2010 is het land de Nederlandse Antillen ontbonden en sindsdien bestaat het Koninkrijk uit vier afzonderlijke landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. De BES-eilanden zijn sinds die datum onderdeel van het land Nederland, als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zien er sindsdien schematisch weergegeven als volgt uit:¹⁴⁵



Afbeelding 7: de staatskundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden¹⁴⁶

b. **Koninkrijksaangelegenheden en landsaangelegenheden**

7.7. De staatkundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk wordt sinds 1954 geregeld door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut). Het Statuut is op 10 oktober 2010 aangepast aan de nieuwe staatkundige verhoudingen.

7.8. Het Statuut maakt een onderscheid tussen onderwerpen van wetgeving en bestuur die door het Koninkrijk behartigd worden (Koninkrijksaangelegenheden) en onderwerpen die de landen zelf verzorgen (landsaangelegenheden). Artikel 3 lid 1 onder a tot en met h van het Statuut benoemt enkele Koninkrijksaangelegenheden. Het treffen van maatregelen in verband met klimaatverandering valt hier niet onder. Het tweede lid van dit artikel bepaalt echter onder verwijzing naar artikel 55 van

het Statuut dat de landen andere onderwerpen in gemeen overleg en bij Rijkswet tot aangelegenheden van het Koninkrijk kunnen verklaren.

- 7.9. Tot op heden hebben de landen (het treffen van maatregelen in verband met) klimaatverandering niet tot Koninkrijksaangelegenheid verklaard. Dat geldt zowel voor de periode van 1954 tot 10 oktober 2010 (toen Bonaire nog onderdeel was van de Nederlandse Antillen) als voor de periode daarna. Klimaatbeleid is binnen het Koninkrijk dus altijd een landsaangelegenheid geweest.
- 7.10. Het procesdossier bevat geen informatie over beleid of concrete maatregelen met betrekking tot klimaatverandering die in de periode vóór 10 oktober 2010 op Bonaire zijn getroffen.
- 7.11. Artikel 43 lid 1 Statuut bepaalt dat elk land zorgdraagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Het tweede lid bepaalt dat het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur een Koninkrijksaangelegenheid is.

De BES-eilanden in de staatsinrichting van het land Nederland

i. Constitutionele regeling openbaar lichaam

- 7.12. Artikel 42 Statuut bepaalt dat de staatsinrichting van het land Nederland regeling vindt in de Grondwet. Caribische openbare lichamen zijn geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet.
- 7.13. Het OLB is ingesteld bij artikel 2 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹⁴⁷ (hierna: WolBES). Hoofdstuk II WolBES regelt de inrichting en samenstelling van de organen van het openbaar lichaam.
- 7.14. Openbare lichamen hebben een bestuursstructuur die vergelijkbaar is met die van een gemeente. Op grond van artikel 5 WolBES heeft ieder openbaar lichaam een eilandsraad (het equivalent van de gemeenteraad), een bestuurscollege (het equivalent van het college van burgemeester en wethouders) en een gezaghebber (het equivalent van een burgemeester). Verder is er een kiescollege voor de Eerste Kamer.
- 7.15. Het eiland Bonaire heeft dus twee overheidslagen: het OLB en de Staat. De Staat en het OLB hebben afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (het zgn. subsidiariteitsbeginsel). Deze afspraak strookt met de uitgangspunten van het Europees Handvest inzake lokale autonomie¹⁴⁸ en is neergelegd in Hoofdstuk V van de WolBES, waarin de verhouding van het OLB tot het Rijk is geregeld:

Artikel 212 WolBES

1. Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen.
 2. Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de eilandsbesturen kan worden behartigd.
- 7.16. Er is ook een Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 187 WolBES). Deze Rijksvertegenwoordiger is de schakel tussen de BES-eilanden en het Rijk. De taken van de Rijksvertegenwoordiger omvatten onder meer het rapporteren aan de minister wie het aangaat over aangelegenheden dan wel bijzondere bevindingen die de openbare lichamen betreffen, en het bevorderen van goed bestuur in de openbare lichamen (artikel 204 lid 1 onder a en j WolBES).
- 7.17. De taken van het OLB worden onderscheiden in medebewindstaken en autonome taken. Taken op de gebieden die relevant zijn in het kader van klimaatadaptatie zijn grotendeels medebewindstaken. Via wetten (zoals Wgro BES, Wgnb BES, Wet VROM BES, Wmb BES) zijn taken en bevoegdheden aan het

OLB toegekend en met plannen en programma's schept de Staat kaders waarbinnen het OLB beleid of plannen moet of kan maken en uitvoeren.

ii. *Gelding Nederlands recht op de BES-eilanden*

7.18. Bij de staatkundige hervormingen in 2010 is als uitgangspunt gehanteerd om gedurende een periode van vijf jaar na toetreding van de BES-eilanden tot Nederland legislatieve terughoudendheid te betrachten. Dit hield in dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie op de BES-eilanden van kracht was, van kracht zou blijven, en dat Nederlandse wetgeving in beginsel alleen zou worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe was. De reden voor deze legislatieve terughoudendheid was de beperkte bestuurs- en uitvoeringskracht van de BES-eilanden.

7.19. Artikel 57a Statuut bepaalt dat de op 10 oktober 2010 bestaande rijkswetten, wetten, landsverordeningen, algemene maatregelen van rijksbestuur, algemene maatregelen van bestuur en andere regelingen en besluiten die in strijd zijn met een verandering in het Statuut, gehandhaafd blijven totdat daarvoor met inachtneming van het Statuut een voorziening is getroffen.

7.20. Op het uitgangspunt van artikel 57a Statuut hebben de delegaties enkele uitzonderingen gemaakt, die zijn neergelegd in een Stappenplan.¹⁴⁹ De uitzonderingen betroffen de terreinen waaraan door de drie eilanden en Nederland destijds dermate hoge prioriteit werd gegeven dat Nederlandse wet- en regelgeving op dit terrein van kracht werd vanaf het moment van overgang naar de nieuwe status, zoals volksgezondheid, sociale zekerheid, onderwijs en jeugd, veiligheid en politie, en financiën. Klimaatverandering was niet één van deze prioriteiten.

7.21. Verder is vastgelegd dat op de BES-eilanden van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen zouden kunnen worden getroffen vanwege de verschillen tussen de BES-eilanden en Europees Nederland (de zgn. differentiatiebepaling).¹⁵⁰

7.22. Mede naar aanleiding van het evaluatierapport van de Commissie Spies uit 2015¹⁵¹ en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juli 2019¹⁵² is het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid in 2019¹⁵³ vervangen door het principe van *comply or explain*.

Het belangrijkste uitgangspunt van *comply or explain* is dat alle Europees-Nederlandse beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende nieuwe wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn op de BES-eilanden, tenzij er redenen zijn om daarvan af te zien.¹⁵⁴ Hierbij kan worden gedacht aan argumenten als de beperkte uitvoeringskracht, het insulaire karakter, de geografische afstand tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland, de kleinschaligheid, klimatologische omstandigheden, geografische omstandigheden en draagkracht. Belangrijk hierbij is dat deze factoren reden kunnen zijn voor maatwerk, maar niet mogen afdoen aan het einddoel om een gelijkwaardiger voorzieningenniveau te bereiken in Caribisch Nederland.¹⁵⁵

In het geval een beleidsintensivering of wet niet van toepassing wordt geacht op de BES-eilanden zal het desbetreffende ministerie moeten toelichten waarom aanleiding wordt gezien om de BES-eilanden uit te zonderen van specifieke wet- of regelgeving. Differentiatie blijft echter mogelijk; bij nieuwe wetgeving moet worden overwogen of de BES-eilanden wel kunnen worden meegenomen als wordt gedifferentieerd tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. 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.¹⁵⁶

8 De vordering en het verweer

8.1. Greenpeace vordert samengevat en na wijzigingen van eis dat de rechtbank bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

In het kader van adaptatiemaatregelen:

I. voor recht verklaart dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder de artikelen 2, 8 en 14157 van het EVRM en artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), en daarmee ook onrechtmatig heeft gehandeld en nog steeds handelt door:

- a. geen (althans onvoldoende) tijdige en passende maatregelen te nemen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (*adaptatie*); en/of
- b. Bonaire zonder legitiem doel en zonder objectieve rechtvaardiging uit te zonderen van alle (althans vrijwel alle) wetgeving, regelgeving en door de Staat getroffen feitelijke maatregelen in het kader van de bescherming van zijn inwoners tegen de gevolgen van klimaatverandering (*adaptatie*);
- c. de inwoners van Bonaire niet (althans onvoldoende) te informeren over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering en hen niet (althans onvoldoende) te betrekken bij het maken van beleid en de uitvoering van feitelijke maatregelen in het kader van de bescherming van de inwoners van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering (*adaptatie*);

II. De Staat veroordeelt tijdig alle noodzakelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om Bonaire en de inwoners van Bonaire adequaat te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, waaronder maar niet uitsluitend door:

- a. I zijn beleid in het kader van adaptatie op Bonaire kenbaar en gemotiveerd te baseren op, en te toetsen aan, de toepasselijke, door Nederland geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen;
- b. het zo snel als redelijkerwijs mogelijk en uiterlijk 1 april 2027, althans een door de rechtbank in goede justitie te bepalen termijn, vaststellen van een adequaat adaptatieplan voor Bonaire (althans verzekeren dat een dergelijk adaptatieplan wordt opgesteld) waarin kenbaar al het relevante wetenschappelijk onderzoek, kennis van de inwoners van Bonaire en de wensen en behoeften van de inwoners van Bonaire zijn betrokken, dat kenbaar rekening houdt met de structurele uitdagingen op Bonaire als armoede en weerbaarheid van de inwoners van Bonaire, en dat ten minste kenbaar en gemotiveerd is getoetst aan de eisen die gelden voor tijdige en passende maatregelen op grond van artikelen 2, 8 en 14 EVRM en 27 IVBPR;
- c. te verzekeren dat de in het adaptatieplan vastgelegde maatregelen tijdig zullen worden uitgevoerd, waaronder maar niet uitsluitend, door voldoende financiële middelen voor de uitvoering van het adaptatieplan ter beschikking te stellen en te blijven stellen, en door periodiek de uitvoering van deze maatregelen te evalueren en eventuele tekortkomingen in de uitvoering daarvan zo spoedig mogelijk te herstellen;
- d. Het onmiddellijk na het in deze zaak te wijzen vonnis doen initiëren, en duurzaam in stand houden, van informatieverbreiding onder de inwoners van Bonaire over klimaatverandering en de gevolgen van klimaatverandering;
- e. het onmiddellijk na het in deze zaak te wijzen vonnis initiëren, of doen initiëren, van adequaat wetenschappelijk onderzoek naar de historische, huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, en toereikende middelen daarvoor beschikbaar te stellen, en het blijvend mogelijk maken van dergelijk onderzoek;

althans zodanige voorzieningen te treffen die de rechtbank geraden acht.

In het kader van mitigatiemaatregelen:

III. voor recht verklaart dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2, 8 en 14 EVRM en daarmee ook onrechtmatig handelt door tot op heden een klimaatbeleid te voeren dat niet voldoet aan datgene dat evident de ondergrens is van de eerlijke bijdrage van de Staat aan de maatregelen die wereldwijd moeten worden genomen om de mondiale opwarming van de aarde aan het einde van deze eeuw tot onder de 1,5°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken.

Primair:

IV. De Staat veroordeelt alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissie de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse internationale klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland die aan Nederland kan worden toegerekend

primair: van alle broeikasgassen (CO₂-eq) uiterlijk in 2030 tot netto-nul, *dan wel* met 95% ten opzichte van de Nederlandse uitstoot in 1990, is gereduceerd en gereduceerd blijft;

subsidiar: van CO₂, *dan wel* uiterlijk op 31 december 2031 tot netto-nul is gereduceerd en gereduceerd blijft, *dan wel* binnen een carbonbudget van, per 1 januari 2024, 448 Mton CO₂ tot netto-nul wordt gereduceerd en gereduceerd blijft;

V. De Staat veroordeelt alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse nationale emissies van alle broeikasgassen (CO₂-eq) de emissie van de broeikasgassen vanaf het Nederlandse grondgebied, verminderd met de negatieve emissies vanaf het Nederlandse territorium

primair: uiterlijk in 2040 tot netto-nul gereduceerd is en gereduceerd blijft;

subsidiar: uiterlijk in 2040 met 95% ten opzichte van de uitstoot in 1990 gereduceerd is en gereduceerd blijft;

meer subsidiar: uiterlijk in 2040 met 90% ten opzichte van de uitstoot in 1990 gereduceerd is en gereduceerd blijft.

Subsidiar:

VI. De Staat veroordeelt om zo snel mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na het in dezen te wijzen vonnis, althans op een door de rechtbank in goede justitie te bepalen termijn, een nationaal carbonbudget vast te stellen dat een uitdrukking is van een fair share van het nog beschikbare wereldwijde carbonbudget voor 1,5°C, op basis van een transparante procedure waarbij met betrekking tot het eindresultaat de grondslagen en keuzes expliciet worden gemaakt en waarbij het resultaat niet tot een lager carbonbudget mag leiden dan waartoe toepassing van een *equal per capita* berekening voor de Nederlandse situatie leidt.

VII. De Staat veroordeelt tot het vaststellen van concrete tussendoelen voor de reductie van de emissie van broeikasgassen, op basis van het onder VI gevorderde carbonbudget, voor:

primair:

- (i) Emissiereductie binnen het Nederlandse territorium,
- (ii) Negatieve emissies, en
- (iii) Emissiereductie buiten het Nederlandse territorium;

subsidiair:

De reductie van de Nederlandse emissies de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse internationale klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland die aan Nederland kan worden toegerekend.

Meer subsidiair:

VIII. De Staat veroordeelt tot nakoming van het in de Klimaatwet vastgestelde klimaatbeleid, door alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen:

- dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse nationale emissie ten opzichte van 1990 in 2030 met 55% is gereduceerd;
- dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd.

IX. De Staat veroordeelt in de Klimaatwet voor 2040 een bindend tussendoel vast te leggen dat minimaal in lijn is met het door de Europese Commissie voor 2040 op Unieniveau vast te stellen tussendoel voor 2040 en alle maatregelen te treffen die nodig zijn om dat tussendoel te halen.

Zowel ten aanzien van de adaptatiemaatregelen als de mitigatiemaatregelen:

X. De Staat veroordeelt in de proceskosten, te vermeerderen met de nakosten, en alle kosten te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf veertien dagen na dagtekening van het in dezen te wijzen vonnis tot het moment van volledige betaling.

- 8.2. De Staat voert verweer. Hij concludeert tot afwijzing van de vorderingen van Greenpeace, met uitvoerbaar bij voorraad te verklaren veroordeling van Greenpeace in de kosten van deze procedure. Als de rechtbank toch tot een veroordeling komt, verzoekt de Staat de rechtbank ter zake van de vorderingen II.a, II.b, II.c, IV, V en VIII het vonnis niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren.
- 8.3. Hierna wordt, voor zover nodig, nader op de stellingen van partijen ingegaan.

9 De beoordeling: algemeen over deze zaak

- 9.1. In 2015 is aan de rechter voorgelegd of de Nederlandse Staat verplicht is de uitstoot van broeikasgassen vanaf Nederlandse bodem per eind 2020 met minstens 25% te verminderen ten opzichte van 1990, en of de rechter de Staat daartoe een bevel kan geven. Stichting Urgenda vorderde de Staat te bevelen de uitstoot van broeikasgassen zodanig te beperken dat deze per eind 2020 met 40% verminderd zou zijn ten opzichte van 1990, en in ieder geval met minimaal 25%. De rechtbank heeft de vordering toegewezen in die zin dat een bevel aan de Staat is gegeven om de uitstoot per eind 2020 met minstens 25% terug te brengen ten opzichte van 1990. Het gerechtshof heeft het vonnis van de rechtbank in 2018 bekrachtigd en in 2019 heeft de Hoge Raad het gegeven bevel in stand gelaten. De Hoge Raad overwoog dat terecht was geoordeeld dat de Staat op grond van artikel 2 en artikel 8 EVRM verplicht was de reductiedoelstelling van 25% te behalen, vanwege het risico van een gevaarlijke klimaatverandering die ook de ingezetenen van Nederland ernstig kan treffen in hun recht op leven en welzijn.
- 9.2. In deze zaak wordt opnieuw getoetst of de Staat voldoet aan zijn verplichting om zijn inwoners in deze zaak specifiek: de inwoners van Bonaire te beschermen. Daarbij komen niet alleen de reductiedoelen voor 2030, 2040 en 2050 aan de orde, maar ook de maatregelen die de Staat heeft getroffen om hen te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Net als in de zaak van Urgenda tegen de Staat is daarbij een belangrijke vraag of de rechter kan en mag vaststellen wat de Staat moet doen. Dat er maatregelen (moeten) worden getroffen is niet in geschil; het gaat om de vraag of de Staat voldoende maatregelen neemt. Daarover kan en moet, als dat wordt gevorderd de

rechter een oordeel geven binnen de hierna beschreven kaders, waarbij de rechter terughoudend moet zijn en de taken van de wetgever en het bestuur niet mag overnemen.¹⁵⁸ Als sprake is van een ernstige (dreigende) schending van mensenrechten, voldoende duidelijk is wat er moet gebeuren om die dreiging zoveel mogelijk af te wenden en wat van de Staat in dat kader ten minste mag worden verwacht, kan daartoe ook een bevel worden gegeven.

- 9.3. De Staat voert op zich terecht aan dat Nederland geen groot aandeel heeft in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen en dat Nederland en de Europese Unie juist al sinds de jaren 90 de nodige stappen hebben gezet om de uitstoot te beperken. Ook is het niet zo dat als (alleen) Nederland de in deze zaak voorgestelde reductiedoelstellingen behaalt, dat voor de verdere opwarming van de aarde en de situatie van de inwoners van Bonaire direct verschil maakt. In de meeste zaken zou dit verweer leiden tot het oordeel dat niet voldoende duidelijk is dat de Staat een verwijt kan worden gemaakt en/of verplicht is om maatregelen te treffen. Dat zou in deze zaak tot afwijzing van de vorderingen leiden.
- 9.4. Maar in klimaatzaken ligt dat anders vanwege de complexiteit van het klimaatprobleem en de onbetwiste ernst van de gevolgen daarvan, waar iedereen en ook toekomstige generaties door kan worden geraakt. De Hoge Raad overwoog al in 2019¹⁵⁹ dat in dit verband sprake is van een deelverantwoordelijkheid van staten en dat, mede gelet op de ernstige gevolgen die een gevaarlijke klimaatverandering heeft, daarbij niet het verweer kan worden aanvaard dat een staat geen verantwoordelijkheid behoeft te nemen omdat andere landen zich niet aan hun deelverantwoordelijkheid houden. Ook het verweer dat het eigen aandeel in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen maar zeer gering is en een vermindering van de uitstoot vanaf het eigen grondgebied weinig verschil op mondiale schaal maakt, kan niet worden aanvaard. Aanvaarding van deze verweren zou immers ertoe leiden dat een land zich eenvoudig aan zijn deelverantwoordelijkheid zou kunnen onttrekken door te wijzen op andere landen of op zijn geringe aandeel in de wereldwijde uitstoot.
- 9.5. Het EHRM heeft dat bevestigd in 2024:¹⁶⁰ elke staat heeft een eigen verantwoordelijkheid om maatregelen tegen klimaatverandering te treffen. Die verantwoordelijkheid hangt niet af van wat andere staten doen of niet doen. Staten zijn op grond van verdragsrecht verplicht om maatregelen te treffen tegen klimaatverandering en de gevolgen daarvan, ook als nog niet duidelijk is wat het effect van die maatregelen precies zal zijn. De rechtbank passeert daarom ook in deze zaak de verweren van de Staat die erop neerkomen dat niet voldoende duidelijk is wat de verdere reductie van de uitstoot van broeikasgassen door Nederland uitmaakt voor de klimaatverandering en de gevolgen daarvan op Bonaire. Het handelen of nalaten van de Staat wordt getoetst aan de eisen die in klimaatzaken aan zijn handelen mogen worden gesteld, omdat vanuit het oogpunt van mensenrechten van de Staat mag worden verwacht dat hij doet wat in zijn macht ligt en internationaal is afgesproken om verdere schade door klimaatverandering tegen te gaan.
- 9.6. In de eerdere hoofdstukken zijn de relevante onderzoeksbevindingen en internationale afspraken over klimaatverandering uitgebreid beschreven. Dat alles staat in deze zaak niet ter discussie. Tegen die achtergrond zal de rechtbank de vorderingen van Greenpeace toetsen. Daartoe wordt eerst nader ingegaan op het toetsingskader van het EVRM en vervolgens worden de vorderingen beoordeeld. Uit die beoordeling volgt de beslissing.

10 De beoordeling: het toetsingskader van artikelen 2 en 8 EVRM

- 10.1. Greenpeace stelt dat de Staat niet heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen onder de artikelen 2, 8 en 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Dit tekortschieten is volgens Greenpeace een schending van die artikelen, in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid en dus onrechtmatig in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Als de Staat op grond van de genoemde EVRM-bepalingen een verplichting heeft, kan hij tot nakoming van die verplichting

worden gedwongen (artikel 3:296 BW). Dit is in het *Urgenda*-arrest al door de Hoge Raad bevestigd.

10.2. De Staat meent dat de door Greenpeace genoemde EVRM-bepalingen zich niet lenen voor toetsing op groepsniveau, zodat deze bepalingen volgens de Staat niet kunnen worden toegepast in een WAMCA-procedure als deze. Bovendien vindt de Staat dat Greenpeace onvoldoende heeft onderbouwd dat een eventueel tekortschieten van zijn kant zo ernstig is dat dit een schending van mensenrechten en/of een onrechtmatige daad tegenover de inwoners van Bonaire oplevert.

10.3. De rechtbank zal hierna eerst beoordelen of en zo ja: hoe de artikelen 2 en 8 EVRM kunnen worden toegepast op klimaatgerelateerde vorderingen in WAMCA-procedures.

a. Artikelen 2 en 8 EVRM; algemeen

10.4. Het EVRM verplicht lidstaten ertoe om voor hun ingezetenen de rechten en vrijheden te verzekeren die in het verdrag zijn vastgesteld. Artikel 2 EVRM beschermt het recht op leven; artikel 8 EVRM beschermt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven.

10.5. Volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een lidstaat verplicht om passende maatregelen te treffen als bepaalde concrete risico's bestaan voor het leven en welzijn van zijn ingezetenen en de staat van die risico's op de hoogte is.¹⁶¹ Dat wordt een positieve verplichting genoemd, tegenover de (negatieve) verplichting voor lidstaten om af te zien van handelen waarmee de rechten van burgers worden geschonden. Afhankelijk van de ernst en urgentie van het dreigende gevaar, vloeit die verplichting voort uit artikel 2 of uit artikel 8 EVRM.¹⁶²

10.5.1. Bij de toepassing van beide bepalingen weegt mee of de bedreiging waarover wordt geklaagd is ontstaan door gedrag van de lidstaat zelf, of door gedrag van anderen. De positieve verplichting van lidstaten om hun burgers te beschermen tegen gevaren die voortkomen uit het gedrag van derden, ontstaat als gezegd pas wanneer de lidstaat van het gevaar voor klagers op de hoogte was (of daarvan op de hoogte had behoren te zijn).¹⁶³

10.5.2. Als een lidstaat met een door derden veroorzaakt gevaar voor het leven van zijn ingezetenen bekend is of had moeten zijn, bestaan zijn positieve verplichtingen onder zowel artikel 2 als 8 EVRM in de kern genomen uit twee elementen:

(a) de plicht om een regelgevend kader te bieden, en

(b) de verplichting om preventieve operationele maatregelen te nemen.¹⁶⁴

Beide elementen moeten worden afgestemd op de specifieke kenmerken van de betreffende activiteit van de derde, met name wat betreft het potentieel risiconiveau. Lidstaten moeten de vergunningverlening, oprichting, exploitatie, beveiliging en het toezicht op die activiteit regelen en alle betrokkenen verplichten praktische maatregelen te nemen om de effectieve bescherming te waarborgen van burgers wier leven of welzijn in gevaar zou kunnen komen door de aan die activiteit inherente risico's.¹⁶⁵

10.6. Het recht om de eigen cultuur te beleven en in de praktijk toe te passen als bedoeld in artikel 27 IVBPR wordt ook beschermd door artikel 8 EVRM. De rechtbank zal de vorderingen van Greenpeace daarom niet afzonderlijk aan artikel 27 IVBPR toetsen.

b. Specifiek in klimaatzaken

10.7. In de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak van 9 april 2024¹⁶⁶ heeft de Grote Kamer van het EHRM zijn eigen jurisprudentie op een rij gezet en toegespitst op het probleem van klimaatverandering. Daarbij heeft het EHRM de op dat moment meest recente ontwikkelingen meegewogen; dat betreft niet alleen de situatie in de wereld en de stand van de wetenschap over klimaatverandering, maar ook de stand

van het internationale recht.

In de uitspraak staan de artikelen 2 en 8 EVRM centraal en verduidelijkt het EHRM voor het eerst hoe de artikelen 2 en 8 EVRM voortaan in klimaatzaken moeten worden toegepast. Omdat de Grote Kamer van het EHRM als hoogste EVRM-rechter over de uitleg van het EVRM gaat, neemt de rechtbank het in de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak uiteengezette juridisch kader tot uitgangspunt.

10.8. Het EHRM komt in de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak tot een bijzonder kader voor klimaatzaken omdat de toetsing van klachten over schendingen van het EVRM die verband houden met klimaatverandering zoveel complexer is dan de toetsing in meer klassieke milieuzaken. Het EHRM licht uitgebreid toe waar die complexiteit in zit.¹⁶⁷

10.8.1. Het EHRM had al eerder uitspraken gedaan in milieuzaken, maar in die zaken ging het om situaties waarin sprake was van specifieke bronnen waaruit milieuschade voortkwam. In zulke zaken kan met een redelijke mate van zekerheid worden vastgesteld wie waar aan die specifieke schade worden blootgesteld. Het bestaan van een causaal verband tussen een identificeerbare bron van schade en de daadwerkelijke schadelijke gevolgen voor groepen personen is in zulke klassieke milieuzaken over het algemeen ook duidelijk vast te stellen. Datzelfde geldt voor de maatregelen die wel of juist niet zijn genomen om de schade uit die bepaalde bron te verminderen. Kortom: in de klassieke milieuzaken waarin het EHRM tot dan toe uitspraak had gedaan, was het mogelijk om een verband te leggen tussen de gestelde schade, de bron van die schade en degenen die schade leden, en was duidelijk aan te wijzen welke maatregelen genomen hadden kunnen worden om die schade uit die bron te beperken.

10.8.2. In klimaatzaken ligt dat anders. Er is niet maar één duidelijke bron die de schade veroorzaakt; schade door klimaatverandering ontstaat namelijk doordat broeikasgassen uit veel verschillende bronnen zich opstapelen in de omgeving, waar ze vervolgens als opgestapeld geheel veranderingen teweegbrengen. Veel van die bronnen stoten zelfstandig bezien ook geen voor de mens direct schadelijke hoeveelheden aan broeikasgassen uit; de schadelijke gevolgen ontstaan door de opstapeling van broeikasgassen in de omgeving en de complexe keten van reacties die dan plaatsvindt. De complexiteit van die keten van reacties maakt het onvoorspelbaar welke reacties precies waar en wanneer zullen plaatsvinden, hoe heftig de reacties zullen uitpakken, en dus ook wie daardoor geraakt zullen worden.¹⁶⁸

10.8.3. Het opgestapelde totaal aan wereldwijd uitgestoten broeikasgassen veroorzaakt opwarming van de aarde en klimaatverandering. Die opwarming en klimaatverandering leiden op hun beurt tot incidenten of periodes van extreem weer zoals extreme hittegolven, droogtes, extreme regenval, harde wind en stormen, die op hun beurt weer rampen zoals bosbranden, overstromingen, aardverschuivingen en lawines veroorzaken. Deze gevolgen bedreigen het leven en welzijn van de mens en op de langere termijn dreigen ze zelfs de basis onder de voedselvoorziening en andere bestaansmiddelen van de mensen in de zwaarst getroffen gebieden te vernietigen. Wereldwijd worden hele bevolkingsgroepen nu al getroffen en nog meer mensen zullen in de toekomst worden getroffen; de manier waarop mensen zullen worden getroffen en hoe ernstig de bedreigingen zullen zijn, zal per gebied verschillen. Maar dát veel mensen wereldwijd getroffen worden en zullen worden, is al lange tijd bekend.¹⁶⁹

10.8.4. Een ander bijzonder aspect van klimaatzaken is dat broeikasgassen niet alleen worden uitgestoten tijdens activiteiten die zelf gevaarlijk of onnodig zijn. Landbouw, veeteelt, transport, bouwwerkzaamheden, energievoorzieningen, woonvoorzieningen en industrie zijn basiselementen van samenlevingen wereldwijd, maar er komen wel broeikasgassen bij vrij. De noodzaak van veel van de activiteiten waarbij broeikasgassen vrijkomen én de uiteenlopende aard van die activiteiten bemoeilijken het nemen van emissiebeperkende maatregelen. Om de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer te beperken moeten economieën en levenswijzen worden aangepast. Dit kan alleen worden bereikt door een alomvattende en

diepgaande transformatie van diverse sectoren in samenlevingen wereldwijd. Een transformatie van die orde vereist zeer complexe en veelomvattende reeksen gecoördineerde acties, beleidsmaatregelen en investeringen zowel in de publieke als in de private sector. Ook bedrijven en burgers zullen zelf een deel van de verantwoordelijkheden en lasten moeten dragen. Maatregelen ter bestrijding van klimaatverandering brengen daarom onvermijdelijk vraagstukken van lastenverdeling mee niet alleen tussen de verschillende generaties van mensen die nu leven, maar ook tussen huidige en toekomstige generaties.

In klassieke milieuzaken spelen vraagstukken van deze orde niet of nauwelijks.

10.8.5. De uitstoot van broeikasgassen is dus een probleem met veel oorzaken en daar komt bij dat sommige oorzaken grensoverschrijdend zijn. Maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken kunnen daarom meestal niet worden gelokaliseerd of beperkt tot specifieke installaties waar schadelijke effecten vandaan komen: klimaatverandering vereist inzet van overheden wereldwijd. Ook hier speelt de bemoeilijkende factor dat de verschillen tussen samenlevingen groot zijn; dat geldt niet alleen voor het maatschappelijke belang dat de diverse bronnen van uitstoot hebben en de maatregelen die nodig zijn om tot effectieve mitigatie te komen, maar ook voor de (sociaal-)economische draagkracht.

Hoewel klimaatverandering *op de langere termijn* existentiële risico's voor de mensheid als geheel meebrengt, brengt de noodzaak om klimaatverandering te bestrijden *op korte termijn* conflicten tussen belangen van burgers met zich mee. In Europa moet de afweging van die botsende belangen primair plaatsvinden in de democratische besluitvormingsprocessen binnen de lidstaten, aangevuld met rechterlijk toezicht door nationale rechters en het EHRM.

10.9. Vanwege de hiervoor genoemde fundamentele verschillen tussen klassieke milieuzaken en klimaatzaken acht het EHRM het niet passend om de op klassieke milieuzaken toegesneden jurisprudentie één op één toe te passen op klachten die samenhangen met klimaatverandering. In de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak spitst de Grote Kamer de eigen jurisprudentie daarom toe op de specifieke context van klimaatverandering. Dat leidt voor zover in deze zaak relevant tot de volgende aanpassingen op de klassieke benadering, die de rechtbank hierna afzonderlijk zal bespreken:

- i. uitgangspunt is dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor mensenrechten;
- ii. in klimaatzaken gelden aangepaste eisen om een schending van mensenrechten te (laten) toetsen;
- iii. staten hebben beperkte beleidsvrijheid ten aanzien van de noodzaak en doelen van klimaatmaatregelen;
- iv. maar een ruime beleidsvrijheid bij de keuze tussen effectieve klimaatmaatregelen;
- v. elke lidstaat is verantwoordelijk voor het eigen aandeel in de nodige maatregelen.

i. *Uitgangspunt: klimaatverandering bestaat en kan mensenrechten bedreigen*

10.10. Net als de Hoge Raad¹⁷⁰ komt het EHRM¹⁷¹ na uitgebreide weging van het bewijsmateriaal tot het oordeel dat er al sinds 1992 voldoende betrouwbare aanwijzingen zijn dat door menselijk handelen veroorzaakte klimaatverandering bestaat, en dat die klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor het genot van mensenrechten die onder het EVRM zijn gegarandeerd (gelet op de in 10.8.3 genoemde gevolgen en de schade die daaruit voort kan komen en al is voortgekomen).

10.11. Het EHRM constateert dat de lidstaten bij het EVRM zich van die ernstige bedreiging ook al jaren bewust zijn en weten dat de risico's afnemen als de wereldwijde temperatuurstijging wordt beperkt tot 1,5 °C boven de pre-industriële niveaus. Het EHRM constateert verder dat er internationaal onder wetenschappers en politici brede consensus bestaat over het feit dat op dit moment wereldwijd onvoldoende mitigatie-inspanningen worden geleverd om het doel van maximaal 1,5 °C mondiale temperatuurstijging te bereiken. Door dat gebrek aan actie nemen de concentraties broeikasgassen toe, en daarmee ook de risico's voor de mens. De noodzaak om effectieve mitigatie-maatregelen te ondernemen wordt zo steeds urgenter.¹⁷²

10.12. De lidstaten van de Verenigde Naties hebben de noodzaak om actie te ondernemen in de afgelopen jaren steeds opnieuw onderzocht en bevestigd, met een steeds toenemende mate van urgentie. De lidstaten van de Europese Unie hebben dit ook in EU-verband gedaan.¹⁷³

10.13. De lidstaten bij het EVRM hebben ook al meermaals in verschillende gremia erkend dat er overtuigend wetenschappelijk bewijs is dat klimaatverandering al enige tijd bijdraagt aan een toename van de ziekte- en sterftcijfers, vooral onder bepaalde kwetsbare groepen, én dat deze toename door een gebrek aan daadwerkelijke actie onomkeerbaar en rampzalig dreigt te worden.¹⁷⁴

10.14. Om al die redenen neemt het EHRM tot uitgangspunt dat er een voor de toepassing van het EVRM relevant causaal verband bestaat tussen het veroorzaken of niet aanpakken van klimaatverandering door een lidstaat en de in Afbeelding 5 (zie 4.36) genoemde gevolgen die individuen door klimaatverandering kunnen ondervinden, en ook dat lidstaten hiermee bekend zijn.

ii. *In klimaatzaken gelden aangepaste eisen om een schending van mensenrechten te (laten) toetsen*

10.15. In de jurisprudentie van het EHRM in klassieke milieuzaken was al aangenomen dat de positieve verplichtingen van een lidstaat pas aan de orde komen wanneer een risico voor de klager een bepaalde drempel overschrijdt. Er moet ook een causaal verband zijn aan te wijzen tussen dat risico en het vermeende niet-nakomen van positieve verplichtingen door de lidstaat.¹⁷⁵ Kort gezegd moet door de klager worden aangetoond dat en hoe zijn rechten zijn aangetast door concreet handelen of nalaten van een lidstaat.

10.16. Het EHRM haalt die klassieke jurisprudentie in de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak aan en overweegt dan dat in klimaatzaken die drempel voor (het slachtofferschap van) een klager en de inhoud van de positieve verplichting van een lidstaat niet kan worden bepaald op basis van een strikt causaal (conditio sine qua non) verband.¹⁷⁶ Als men in klimaatzaken aan de klassieke causaliteitseisen zou vasthouden, zou de hiervoor beschreven complexiteit van het probleem meebrengen dat de in het EVRM neergelegde rechten van burgers ondanks de door de lidstaten erkende oorzaken en ernst van de aan klimaatverandering verbonden gevaren niet effectief gewaarborgd kunnen worden.

10.17. Het EHRM heeft de oplossing gezocht in de manier waarop klimaatklachten aan het EHRM voorgelegd kunnen worden: voor individueel slachtofferschap in klimaatzaken ligt de drempel hoog (*especially high*)¹⁷⁷, maar in de context van klimaatzaken staat het collectieve klachten toe, iets wat in andere zaken niet is toegestaan.¹⁷⁸ De logica van deze oplossing zit onder meer in het feit dat de gevolgen van klimaatverandering juist op groepsniveau internationaal al zijn onderzocht en voor een belangrijk deel bekend zijn.

10.18. Deze benadering past in de lijn van eerdere rechtspraak waarin het EHRM heeft overwogen dat waar burgers in moderne samenlevingen worden geconfronteerd met bijzonder complexe bestuurlijke beslissingen, het inschakelen van collectieve organen een van de meest toegankelijke middelen en soms zelfs het enige middel is die hen ter beschikking staan om hun belangen effectief te verdedigen.¹⁷⁹ Voor klimaatverandering geldt dit des te meer, omdat het een wereldwijd en complex fenomeen met meerdere oorzaken is. De nadelige gevolgen ervan zijn niet de zorg van één specifiek individu of groep individuen, maar vormen "*een gemeenschappelijke zorg van de mensheid*",¹⁸⁰ waarin intergenerationele lastenverdeling en de vertegenwoordiging van kwetsbare burgers van bijzonder belang zijn.

10.19. Uit deze keuze van de Grote Kamer van het EHRM in de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak maakt de rechtbank op dat in klimaatzaken ook in collectieve acties en dus op collectief niveau getoetst kan worden of een lidstaat aan de artikelen 2 en 8 EVRM heeft voldaan.

Beperkte beleidsvrijheid t.a.v. de noodzaak en doelen van klimaatmaatregelen, en

Ruime beleidsvrijheid bij de keuze tussen effectieve klimaatmaatregelen

10.20. De bijzondere aard van het probleem van klimaatverandering en de brede internationale consensus over de maatregelen die overheden wereldwijd moeten nemen, hebben ook gevolgen voor de beleidsruimte die lidstaten toekomt bij het nemen van maatregelen tegen klimaatverandering.

10.21. Kort gezegd oordeelt het EHRM dat lidstaten op twee belangrijke punten slechts een beperkte beleidsvrijheid (*a reduced margin of appreciation*) hebben waar het maatregelen tegen klimaatverandering betreft, namelijk: 1) de noodzaak om maatregelen te nemen die de uitstoot van broeikasgassen op hun grondgebied verminderen en 2) de doelen die nagestreefd moeten worden. Lidstaten kunnen dus niet besluiten dat het niet nodig is om maatregelen te treffen of om minder strenge doelen na te streven. Waar het de keuze tussen mogelijke maatregelen betreft, hebben lidstaten juist een ruime beleidsvrijheid (*a wide margin of appreciation*).¹⁸¹

10.22. Die ruime beleidsvrijheid wordt overigens wel ingekaderd door de eisen dat de gekozen maatregelen a) geschikt moeten zijn om de doelen te behalen en b) ook daadwerkelijk uitgevoerd moeten worden.¹⁸² Op deze eisen gaat de rechtbank nader in bij de toetsing van de vorderingen van Greenpeace aan de eisen van artikel 8 EVRM.

v. Elke lidstaat is verantwoordelijk voor het eigen aandeel in de nodige maatregelen

10.23. In de *KlimaSeniorinnen*-zaak had de Zwitserse overheid aandacht gevraagd voor het feit dat de Zwitserse uitstoot van broeikasgassen maar een klein deel van de internationale totaaluitstoot vormt. De Zwitserse overheid meende dat Zwitserland daarom niet verantwoordelijk kon worden gehouden voor het wereldwijde fenomeen van klimaatverandering.

Het EHRM oordeelt dat Zwitserland inderdaad niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het internationale fenomeen klimaatverandering, maar wel voor het aandeel dat hij heeft in het nemen van maatregelen tegen klimaatverandering. Welke maatregelen van een staat worden verwacht, wordt bepaald door de afspraken die staten daarover in VN-verband hebben gemaakt.¹⁸³

Ook de inhoud van de toets van de ernst van het risico waarover wordt geklaagd en de vraag of de aangesproken staat tegen dat risico voldoende effectieve maatregelen heeft genomen, wordt in de context van klimaatverandering mede bepaald door de normen die lidstaten in VN-verband zijn overeengekomen.¹⁸⁴

vi. Overall-toets in klimaatzaken

10.24. Op basis van het voorgaande komt het EHRM tot de volgende *overall*-toets om te beoordelen of een lidstaat bij het nemen van klimaatmaatregelen aan zijn positieve verplichtingen onder artikel 8 EVRM heeft voldaan.

10.24.1. De primaire plicht van de lidstaten in deze context is om regelgeving aan te nemen en substantiële, progressieve maatregelen te treffen die de bestaande en toekomstige gevolgen van klimaatverandering kunnen verzachten. Regelgeving moet bindende tussentijdse doelstellingen voor de periode tot netto nul-uitstoot bevatten, en zowel die regelgeving als andere maatregelen moeten in de praktijk ook effectief worden toegepast.¹⁸⁵

10.24.2. Het EHRM onderscheidt drie typen maatregelen: mitigatiemaatregelen, adaptatiemaatregelen en procedurele waarborgen.

10.24.3. Wat **mitigatiemaatregelen** betreft, is relevant of de bevoegde nationale autoriteiten de wetgevende, uitvoerende en/of rechterlijke macht voldoende rekening hebben gehouden met de noodzaak om:¹⁸⁶

a. algemene maatregelen te nemen die een streeftijdschema specificeren voor het bereiken van koolstofneutraliteit in lijn met de overkoepelende doelstelling voor nationale en/of internationale mitigatieverplichtingen;

- b. tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de reductie van broeikasgasemissies vast te stellen die in beginsel geschikt zijn om de algehele nationale reductie-doelstellingen binnen de relevante termijnen te halen;¹⁸⁷
- c. bewijs te leveren waaruit blijkt dat zij naar behoren hebben voldaan, of bezig zijn te voldoen, aan de relevante doelstellingen;
- d. die doelstellingen met de nodige zorgvuldigheid en op basis van het beste beschikbare bewijs up-to-date te houden; en
- e. tijdig en op passende en consistente wijze te handelen bij het opstellen en implementeren van de relevante regelgeving en maatregelen.

De internationale mitigatieverplichtingen waar het EHRM hier vooral op doelt, zijn die neergelegd in het VN-Klimaatverdrag en de daaruit voortvloeiende nadere afspraken tussen de lidstaten.¹⁸⁸ Bij de beoordeling of sprake is van een schending van artikel 8 EVRM wegens het niet voldoen aan de vereisten a. tot en met e. moeten alle vereisten in onderlinge samenhang beoordeeld worden. Die beoordeling heeft een *overall*-karakter; een tekortkoming op één specifiek punt leidt dus niet noodzakelijkerwijs tot de vaststelling van een schending van artikel 8 EVRM.¹⁸⁹

10.24.4. Waar nodig moeten lidstaten mitigatiemaatregelen aanvullen met **adaptatiemaatregelen**, die gericht zijn op het verlichten van de ernstigste of meest bedreigende gevolgen van klimaatverandering. Adaptatiemaatregelen moeten worden ingevoerd en effectief worden toegepast in overeenstemming met het best beschikbare bewijs en in overeenstemming met de hiervoor onder 10.5.2 genoemde algemene regels voor positieve verplichtingen van lidstaten.¹⁹⁰

10.24.5. Vanwege de samenhang tussen het adaptatie- en mitigatiebeleid en het feit dat sommige maatregelen zowel mitigatie- als adaptatiedoelen dienen, zal de rechter feitelijk een *overall*-afweging moeten maken van alle door de lidstaat genomen mitigatie- en adaptatiemaatregelen samen.¹⁹¹

10.24.6. Bij de beoordeling of de lidstaat binnen zijn beleidsruimte is gebleven, is ten slotte nog relevant dat lidstaten bij het nemen van mitigatie- en adaptatiemaatregelen twee soorten **procedurele waarborgen** in acht moeten nemen:¹⁹²

- a. de relevante informatie en met name de conclusies van de relevante studies van overheidsinstanties moeten ter beschikking worden gesteld aan het publiek, met name aan degenen die mogelijk worden beïnvloed door de betreffende regelgeving en maatregelen (of het ontbreken daarvan); en
- b. er moeten procedures zijn waarmee de standpunten van het publiek in aanmerking kunnen worden genomen bij de besluitvorming.

Stelplicht: het bestaan van levensbedreigend gevaar/(een risico op) schade

10.25. Zoals hiervoor in 10.10 tot en met 10.14 al is besproken, wordt in klimaatzaken ervan uitgegaan dat er een voor de toepassing van het EVRM relevant causaal verband bestaat tussen het veroorzaken of niet aanpakken van klimaatverandering door een lidstaat en bepaalde typen gevolgen waarvan bekend is dat individuen die van klimaatverandering kunnen ondervinden. Deze elementen hoeven klagers in klimaatzaken dus niet te stellen of te bewijzen om de drempel voor de toepasselijkheid van artikel 2 en 8 EVRM te halen. Klagers hoeven ook niet te bewijzen dat het ongedaan maken van de gestelde schending een reëel vooruitzicht biedt op beperking van de gestelde schade.¹⁹³

10.26. Het is in de context van klimaatverandering dus aan de lidstaat om te stellen (en zonodig te bewijzen) dat er ten aanzien van het gedrag waarover concreet geklaagd wordt, *geen* causaal verband bestaat met gevolgen waarvan bekend is dat individuen die van klimaatverandering kunnen ondervinden.

viii. *Hoge drempel voor toepassing artikel 2 EVRM in collectieve klimaatzaken*

10.27. Wat dit precies betekent voor de toetsing of in een concreet geval sprake is van een schending van artikel 2 of 8 EVRM, blijkt niet eenduidig uit de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak. Het EHRM heeft de klachten in die zaak namelijk alleen uitdrukkelijk getoetst aan de eisen van artikel 8 EVRM, onder toevoeging van enkele wijzigingen voor de toetsing aan artikel 2 EVRM. De toetsing onder artikel 2 EVRM is namelijk "tot op grote hoogte vergelijkbaar met"¹⁹⁴ (maar dus niet: gelijk aan) de toetsing onder artikel 8 EVRM.

10.28. Daar komt nog bij dat uit de overwegingen van het EHRM niet duidelijk blijkt of ook in collectieve acties aan artikel 2 EVRM kan worden getoetst. Alles afwegende begrijpt de rechtbank de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak zo dat dit in klimaatzaken in beginsel wel mogelijk is, maar dat de drempel voor de toepasselijkheid van artikel 2 EVRM hoog is. Dit oordeel berust op de volgende overwegingen.

10.28.1. Concreet ten aanzien van de klachten van de belangenorganisatie *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* overweegt het EHRM dat artikel 8 EVRM zonder twijfel van toepassing is ("*undoubtedly applies*"), maar dat twijfelachtiger is of ook artikel 2 EVRM van toepassing is ("*the applicability of Article 2 is more questionable*").¹⁹⁵ Het EHRM oordeelt vervolgens dat de individuele klagers de hoge drempel voor slachtofferschap onder artikel 2 EVRM niet halen, maar laat dit bij de belangenvereniging in het midden.

10.28.2. Ondertussen bieden de fijnmazige redenering in §513 en de vrij concreet uitgewerkte formulering van §487 en §488 wel handvatten om te voorspellen welke omstandigheden het EHRM in toekomstige zaken tot het oordeel zouden kunnen brengen dat sprake is van een schending van artikel 2 EVRM. Om de drempel voor de toepasselijkheid van artikel 2 EVRM te kunnen halen, moet gelet op §487 en §488 namelijk in elk geval sprake zijn van:

- a. een hoge intensiteit van blootstelling van klagers aan schadelijke effecten van klimaatverandering die het leven van klagers bedreigen; én van
- b. een dringende noodzaak om de individuele bescherming van klagers te waarborgen, wegens de afwezigheid of ontoereikendheid van redelijke maatregelen om de schade te beperken.

Deze eisen stroken met de vaste jurisprudentie van het EHRM over natuurrampen zoals modderstromen en aardbevingen; daarin is geoordeeld dat de verplichting om het leven te beschermen ook geldt wanneer het recht op leven wordt bedreigd door een natuurramp, als het gevaar acuut en duidelijk identificeerbaar is.¹⁹⁶ Indien aan deze eisen is voldaan, is het volgens het EHRM mogelijk om aan te nemen dat een ernstig risico op een aanzienlijke daling van iemands levensverwachting als gevolg van klimaatverandering hetgeen door eisers in de *KlimaSeniorinnen*-zaak was aangevoerd ook de toepasselijkheid van artikel 2 EVRM zou moeten rechtvaardigen.¹⁹⁷

10.28.3. De in §487 en §488 geformuleerde eisen laten zich gelet op de door het EHRM aangehaalde internationale onderzoeken naar klimaatrisicos voor bevolkingsgroepen beter toetsen op collectief niveau dan op individueel niveau. Het toestaan van collectieve klachten over een gebrek aan inzet om deze risicos te beperken past in het systeem wat het EHRM in §489 tot en met §503 van zijn uitspraak uiteenzet.

10.28.4. Het EHRM toetst de klacht van de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* over het gebrek aan actie tegen de aan klimaatverandering verbonden risicos voor de levensverwachting van betrokkenen uiteindelijk niet aan artikel 2 EVRM, maar aan artikel 8 EVRM.

ix. *Stelplicht: schade(risico) van de vertegenwoordigde groep*

10.29. In collectieve acties komt een belangenorganisatie op voor de belangen van een groep mensen. Klachten mogen dan op groepsniveau worden onderbouwd; de belangenorganisatie hoeft niet ten aanzien van iedere afzonderlijke belanghebbende te stellen en onderbouwen welke risicos die loopt

en/of welke schade die lijdt.

- 10.30. In het kader van artikel 8 EVRM staat het EHRM collectieve klachten toe, omdat op basis van de beschikbare en internationaal breed als juist onderschreven wetenschappelijke informatie duidelijk is dat de hele wereldbevolking door klimaatverandering op zijn minst enige vorm van risico loopt of zelfs al een vorm van schade heeft geleden die onder het bereik van artikel 8 EVRM valt.¹⁹⁸ Voor typen risico's en schade waarvan bekend is dat de groep waarvoor de belangenorganisatie opkomt die van klimaatverandering kunnen ondervinden, is de op belangenorganisaties rustende stelplicht dus beperkt.¹⁹⁹
- 10.31. Voor de toepassing van artikel 2 EVRM in collectieve procedures geeft het EHRM als gezegd weinig handvatten. Uit hetgeen hiervoor onder 10.28 tot en met 10.28.4 is overwogen, leidt de rechtbank af dat het EHRM ook in de context van klimaatverandering verschillende drempels hanteert voor het slachtofferbegrip van de artikelen 2 en 8 EVRM. Een van die verschillen is de zwaarte van de stelplicht en bewijslast in verband met de ernst en urgentie van de risico's voor de levensverwachting van de groep mensen voor wie een belangenorganisatie opkomt. Voor de toepasselijkheid van artikel 2 EVRM zal de belangenorganisatie moeten aantonen dat sprake is van een acuut levensbedreigende situatie, terwijl voor de toepasselijkheid van artikel 8 EVRM voldoende is dat het leven en welzijn (of het genot van andere door artikel 8 EVRM beschermde rechten)²⁰⁰ van die groep op termijn gevaar lopen.

11 De beoordeling: de vorderingen van Greenpeace

a. Mitigatie- en adaptatiemaatregelen beoordelen als samenhangend geheel

- 11.1. Greenpeace vordert afzonderlijke verklaringen voor recht ten aanzien van de door de Staat genomen mitigatie- en adaptatiemaatregelen. Uit het hiervoor uiteengezette toetsingskader voor klimaatzaken volgt echter dat de rechtbank bij de beantwoording van de vraag of de Staat heeft voldaan aan de op hem rustende positieve verplichtingen het *geheel* van de genomen klimaatmaatregelen moet beoordelen. Mitigatie- en adaptatiemaatregelen kunnen in deze context dus niet los van elkaar worden gezien.

b. Toetsing aan artikel 8 EVRM, niet aan artikel 2 EVRM

- 11.2. De rechtbank zal de door de Staat genomen mitigatie- en adaptatiemaatregelen en de daarbij horende procedurele waarborgen toetsen op de hiervoor onder 10.24 tot en met 10.24.6 beschreven wijze.
- 11.3. De rechtbank zal toetsen aan artikel 8 EVRM en niet aan artikel 2 EVRM. De rechtbank is namelijk van oordeel dat Greenpeace onvoldoende heeft aangevoerd dat tot het oordeel zou kunnen leiden dat door het tekortkomen van de Staat in de op hem rustende positieve verplichtingen *op collectief niveau* sprake is van een *acute* bedreiging van het recht op leven van de inwoners van Bonaire²⁰¹ als bedoeld in artikel 2 EVRM. Dit oordeel berust op de volgende overwegingen.
- 11.3.1. De rechtbank acht voldoende aannemelijk dat klimaatverandering voor bepaalde groepen in de Caribische regio nu al een verhoogd risico op ziekte en sterfte meebrengt;²⁰² de Staat heeft dit ook niet betwist.
- 11.3.2. Zowel artikel 2 als artikel 8 EVRM biedt burgers bescherming tegen gevaren die hun leven bedreigen. Het verschil tussen de bepalingen is dat de bescherming van artikel 2 EVRM ziet op *acute bedreigingen* voor het leven van burgers, terwijl *andere bedreigingen* voor hun leven, levensverwachting en/of gezondheid onder de bescherming van artikel 8 EVRM vallen (zie

hiervoor in 10.28.2, 10.30 en 10.31).

11.3.3. Greenpeace stelt dat de inwoners van Bonaire al jarenlang op allerlei manieren een steeds groter wordende impact van klimaatverandering ervaren op hun leven, welzijn en leefomgeving. Ook stelt zij dat de bevolking van Bonaire door sociaaleconomische omstandigheden minder goed (dan de bevolking van Europees Nederland) in staat is om zichzelf te beschermen.

Greenpeace heeft echter niet toegelicht dat en hoe de inwoners van Bonaire *op collectief niveau* zo intens worden blootgesteld aan schadelijke effecten van klimaatverandering dat *acuut levensbedreigende situaties* ontstaan.²⁰³

Hoewel het zeer ernstig is dat over vijftientwintig jaar aanzienlijke delen van het eiland zeer waarschijnlijk onder water zullen lopen, is dit geen acuut levensbedreigende situatie voor de inwoners van Bonaire in het algemeen. De gevolgen voor burgers zullen verschillen al naar gelang de plek op het eiland waar zij wonen; of zij jong of oud zijn, arm of rijk, en of zij gezond zijn of onderliggende aandoeningen hebben. Ook hangen (de aard, ernst en omvang van) de gevolgen af van de adaptatiemaatregelen die de komende jaren nog genomen zullen worden.

Ten aanzien van de snel opgelopen jaargemiddelde temperatuur die met 28,5 °C inderdaad al erg hoog is geldt in deze collectieve procedure hetzelfde.

11.3.4. De stellingen van Greenpeace onder meer over het onder water lopen van grote delen van het eiland en de snel opgelopen jaargemiddelde temperatuur zijn wel voldoende voor het aannemen van een mogelijke schending van artikel 8 EVRM. Deze stellingen zijn door de Staat niet betwist en de gestelde situaties vormen in variërende mate een bedreiging voor het leven, de gezondheid, het welzijn en/of de kwaliteit van leven van de inwoners van Bonaire. De rechtbank zal de vorderingen van Greenpeace daarom aan artikel 8 EVRM toetsen.

c. Overall-toetsing van alle door de bevoegde autoriteiten genomen maatregelen

11.4. Bij de beoordeling van de vraag of een lidstaat tegenover een burger aan zijn positieve verplichtingen onder het EVRM heeft voldaan, moet de rechter acht slaan op het geheel van alle maatregelen die door de bevoegde autoriteiten zijn genomen.²⁰⁴ Hoe een lidstaat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden intern heeft verdeeld om aan zijn verplichtingen te voldoen, doet niet ter zake: dat wordt niet gedictieerd door het EVRM²⁰⁵ en wordt evenmin geregeld door de Overeenkomst van Parijs.²⁰⁶

De keerzijde van deze ruime beleidsvrijheid is dat lidstaten geen beroep kunnen doen op (de beperkingen van) hun interne staatsinrichting om zich tegen klachten over schending van het EVRM te verweren.

Mitigatiemaatregelen

i. Standpunten van partijen

11.5. Greenpeace meent dat de doelstellingen die de Staat zichzelf heeft gesteld, evident niet voldoen aan de eisen van het VN-Klimaatverdrag en de aanvullende afspraken die de lidstaten daarna hebben gemaakt.

11.5.1. Ten eerste voldoet het Nederlandse klimaatbeleid volgens Greenpeace niet aan meerdere ambitievereisten, namelijk omdat (i) het gebaseerd is op *grandfathering*; (ii) het mitigatiebeleid geen rekening houdt met historische emissies en (iii) het niet voldoet aan de ondergrens van de Nederlandse *fair share*, die volgens de breed gedragen consensus wordt bepaald door een zogenaamde *equal per capita* verdeling van het mondiaal resterende 1,5 °C- carbonbudget.²⁰⁷

11.5.2.

Ten tweede voldoet het Nederlandse klimaatbeleid volgens Greenpeace niet aan meerdere vereisten die moeten waarborgen dat de klimaatdoelstellingen ook daadwerkelijk worden gehaald. Dit betreft de verplichtingen om (iv) de emissieruimte te kwantificeren door middel van het vaststellen van een nationaal koolstofbudget; (v) mitigatiemaatregelen bindend in nationale regelgeving vast te leggen en tussendoelen te stellen, en (vi) voldoende te motiveren op welke manier het klimaatbeleid een *fair share* levert aan de 1,5 °C-doelstelling.²⁰⁸

11.6. De Staat is van oordeel dat hij wel voldoet aan de positieve verplichtingen die op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM op hem rusten, mede gelet op de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak.

11.6.1. Om te beginnen bevat de Overeenkomst van Parijs volgens de Staat geen emissiereductie-doelstellingen voor individuele verdragspartijen: landen bepalen zelf hun eigen mitigatieopgave en stellen daartoe een *Nationally Determined Contribution* (NDC) vast. Verder hebben de EU en haar lidstaten waar het gaat om klimaatmitigatie voor een gezamenlijke aanpak gekozen, zodat Nederland volgens de Staat geen eigen NDC meer hoeft vast te stellen.²⁰⁹

11.6.2. 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.

11.6.3. 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.

11.6.4. In zowel de Nederlandse als de Europese klimaatwetgeving zijn monitorings- en bijstellingsmechanismes verankerd die waarborgen dat de voortgang wordt bijgehouden en zo nodig aanpassingen in het beleid worden doorgevoerd om de wettelijk vastgelegde doelstellingen te halen.

11.6.5. De Staat stelt zich verder op het standpunt dat hij zijn emissieruimte hééft gekwantificeerd; niet door middel van een nationaal carbonbudget, maar dat hoeft volgens de Staat ook niet. Voor de periode tot 2030 is de emissieruimte gekwantificeerd door middel van (de combinatie van) het EU ETS1 en EU ETS2,²¹⁰ de ESR-verordening²¹¹ en de LULUCF-verordening;²¹² dit zijn de instrumenten die erop gericht zijn aan de klimaatdoelstellingen op EU-niveau te voldoen. De Staat is op basis van de Governance Verordening²¹³ gehouden inzicht geven in de omvang van die emissies; er wordt gerapporteerd over de emissies van bedrijven die onder de ETS vallen. Van belang daarbij is dat het ETS-systeem in 2028²¹⁴ wordt uitgebreid naar ETS2. Dan wordt 80% van de emissies onder dit systeem gebracht.

Het EU ETS1, EU ETS2, de ESR-verordening en de LULUCF-verordening kwantificeren de emissieruimte voor de EU tot 2030;²¹⁵ voor de kwantificering van de emissieruimte tot en met 2050 verwijst de Staat naar de indicatieve broeikasgasbegroting die de Europese Commissie op grond van artikel 4 van de EU Klimaatwet heeft opgesteld en die tegelijkertijd met het advies van de Europese Klimaatadviesraad in februari 2024 is gepubliceerd.²¹⁶

ii. *Samenvatting juridisch kader mitigatie*

11.7. Samengevat (zie ook in 10.24.3) moet de Staat om aan zijn positieve verplichting onder artikel 8 EVRM te voldoen:

- a. algemene maatregelen nemen die een streeftijdschema specificeren voor het bereiken van koolstofneutraliteit in lijn met de overkoepelende doelstelling voor nationale en/of internationale mitigatieverplichtingen (namelijk het VN-Klimaatverdrag en de daarop voortbouwende nadere afspraken tussen de lidstaten);

- b. bindende tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de reductie van broeikasgasemissies vaststellen die in beginsel geschikt worden geacht om de algehele nationale reductiedoelstellingen binnen de relevante termijnen te halen, voor de hele periode tot netto nul-uitstoot;
- c. bewijs leveren waaruit blijkt dat hij naar behoren heeft voldaan, of bezig is te voldoen, aan de relevante doelstellingen;
- d. ie doelstellingen met de nodige zorgvuldigheid en op basis van het beste beschikbare bewijs up-to-date houden; en
- e. tijdig en op passende en consistente wijze handelen bij het opstellen en implementeren van de relevante wetgeving en maatregelen.

11.8. Hoewel het VN-Klimaatverdrag en de daarop voortbouwende afspraken niet direct van toepassing zijn op de BES-eilanden, geven deze regelingen wel weer wat de internationale consensus is over de verplichtingen die staten jegens hun burgers hebben in het kader van klimaatverandering.²¹⁷ Daarom toetst de rechtbank de vorderingen van Greenpeace ook aan deze regelingen.

11.9. Het VN-Klimaatverdrag en de daarop voortbouwende afspraken bevatten voor Bijlage-I-landen zoals Nederland de volgende voor deze procedure relevante verplichtingen:²¹⁸

11.9.1. Lidstaten moeten in de tweede helft van deze eeuw klimaatneutraal zijn.²¹⁹

11.9.2. Het streven van lidstaten moet gericht zijn op een het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot maximaal 1,5 °C.²²⁰ In 2022 dachten de lidstaten dat hiervoor een vermindering van de wereldwijde CO₂-uitstoot nodig was van 45% in 2030 ten opzichte van het niveau van 2010 en tot netto nul rond het midden van de eeuw, evenals een sterke vermindering van andere broeikasgassen.²²¹ In 2023 werd het tussentijdse doel voor 2030 bijgesteld tot 43% reductie van de uitstoot van *alle* broeikasgassen ten opzichte van het niveau van 2019.²²²

11.9.3. Uit de eerste tussentijdse evaluatie door het IPCC (*First Global Stocktake*) is gebleken dat de lidstaten een achterstand hebben opgelopen bij de uitvoering van de tot dan toe toegezegde bijdragen, zodat zij extra inspanningen moeten leveren om die achterstand in te halen. Dit betekent dat alle lidstaten hun nationaal bepaalde bijdragen moeten aanpassen aan nadere afspraken zoals die uit het *Glasgow Climate Pact* en het *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, en aan de uitkomsten van tussentijdse evaluaties.²²³ Voor Bijlage-I-landen zoals Nederland geldt bovendien dat zij het voortouw moeten nemen bij het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, gelet op het verleden en hun (mede daardoor verworven) sociaaleconomische voorsprong.²²⁴

11.9.4. De stand van zaken is dus dat Bijlage-I-landen hun uitstoot van broeikasgassen in 2030 *minstens* met 43% moeten verminderen ten opzichte van het niveau van 2019 en tot netto nul rond 2050. Deze doelstellingen vormen de *ondergrens* van de verplichtingen van Bijlage-I-landen, omdat Bijlage-I-landen hun inspanningen hebben moeten intensiveren toen uit de *First Global Stocktake* bleek dat de toenmalige inspanningen onvoldoende waren om het streefdoel van maximaal 1,5 °C opwarming van de aarde binnen bereik te houden.²²⁵

11.10. Verder bevatten het VN-Klimaatverdrag en de daarop voortbouwende nadere afspraken enkele concrete administratie-, communicatie- en publicatieverplichtingen.

11.10.1. Voor deze zaak zijn met name relevant de verplichting om een nationale inventarislijst van antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van alle broeikasgassen op te stellen en aan het secretariaat van de COP te sturen,²²⁶ en de verplichting om een lijst met nationale en regionale programma's met klimaatmaatregelen op te stellen, toegespitst op antropogene emissies per bron en verwijderingen per put van alle broeikasgassen.²²⁷

11.10.2. Bijlage-I-landen moeten deze lijsten jaarlijks actualiseren, openbaar maken en aan het secretariaat van de COP doorgeven.²²⁸ De lijsten moeten net als alle andere publicaties en

mededelingen in het kader van het VN-Klimaatverdrag voldoen aan de vereisten van transparantie, nauwkeurigheid, volledigheid, vergelijkbaarheid en consistentie.²²⁹

11.10.3. Voor de schatting van de antropogene emissies per bron en verwijderingen per put moeten lidstaten ook een nationaal systeem hebben.²³⁰

11.10.4. De hier bedoelde verdragsbepalingen zijn bindende resultaatsverbintenissen.²³¹ De (kwaliteit en onderlinge vergelijkbaarheid van de) informatie die lidstaten aanleveren is namelijk essentieel voor de werking van het VN-Klimaatverdrag, onder meer om mondiale ontwikkelingen te kunnen bijhouden en de gezamenlijke inspanningen waar nodig aan te passen, en om te controleren of lidstaten hun verplichtingen wel (voldoende) nakomen.²³²

11.11. De naleving door de Staat van de hiervoor bedoelde verplichtingen moet worden beoordeeld op basis van de vraag of hij de nodige zorgvuldigheid heeft betracht en zich naar beste vermogen heeft ingespannen door alle aan hem ter beschikking staande middelen te gebruiken bij de nakoming van die verplichtingen.²³³

iii. *Beoordeling mitigatie*

11.12. Tegen die achtergrond constateert de rechtbank dat het klimaatbeleid van de Staat op het gebied van mitigatie enkele tekortkomingen kent en op meerdere punten aanleiding geeft tot vragen.

11.13. Ten eerste betreft dit de reductiedoelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet.

11.13.1. Sinds 2019 heeft de Staat de nationale klimaatdoelstellingen neergelegd in de (eerste) Nederlandse Klimaatwet. Op dat moment was de Overeenkomst van Parijs al wel, maar het *Glasgow Climate Pact* en het *Sharm-el-Sheikh Implementation Plan* nog niet gesloten. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Nederlandse Klimaatwet 2019 bestonden er dus nog geen verdragsregels die de Staat verplichtten tot het vaststellen van specifieke emissiereductiedoelen. Bijlage-I-landen moesten echter al wel absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie in nationale regelgeving opnemen en streven naar klimaatneutraliteit in de tweede helft van deze eeuw. Aan het vereiste van artikel 4 lid 1 Overeenkomst van Parijs om naar klimaatneutraliteit te streven, voldeed de Nederlandse Klimaatwet 2019 (zie artikel 2 lid 1 van die wet, geciteerd in 6.1). De wet bevatte echter slechts een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland (artikel 2 lid 1) en droeg de ministers die het aanging op te *streven* naar 49% emissiereductie in 2030 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 (artikel 2 lid 2). De wet bevat dus geen absolute emissiereductiedoelen en voldeed daarom niet aan artikel 4 lid 4 Overeenkomst van Parijs.

11.13.2. In 2023 heeft de Staat artikel 2 van de Nederlandse Klimaatwet aangescherpt. Op dat moment waren ook het *Glasgow Climate Pact* en het *Sharm-el-Sheikh Implementation Plan* onderdeel van het VN-klimaatregime. Voor Bijlage-I-landen gold toen dus ook de verplichting om hun uitstoot van alle broeikasgassen in 2030 te verminderen tot minstens 43% ten opzichte van het niveau van 2019, en tot netto nul in 2050.

In artikel 2 lid 1 van de Nederlandse Klimaatwet 2023 staat expliciet en ongeclausuleerd dat Nederland uiterlijk in 2050 koolstofneutraal moet zijn; deze bepaling voldoet dus aan de eisen van een absoluut emissiereductiedoel en klimaatneutraliteit in 2050.²³⁴

Artikel 2 lid 2 van de Nederlandse Klimaatwet 2023 voldoet niet aan deze eisen. Dit is ten eerste omdat deze bepaling 2030 slechts als streefdatum aanwijst.²³⁵ De Nederlandse Klimaatwet 2023 voorziet dus niet in het tussentijdse absolute emissiereductiedoel voor de gehele economie als bedoeld in artikel 4 lid 4 van de Overeenkomst van Parijs.²³⁶ Ook wijkt de bepaling af van de

Europese Klimaatwet die het tussentijdse reductiedoel voor 2030 wel bindend voorschrijft.²³⁷ Ten tweede komt de doelstelling voor 2030 in de Nederlandse Klimaatwet niet overeen met de doelstelling uit het *Glasgow Climate Pact* en het *Sharm-El-Sheikh Implementation Plan*. De Nederlandse Klimaatwet gaat namelijk net als de Europese Klimaatwet²³⁸ uit van een emissiereductie van 55% in 2030 ten opzichte van het niveau van **1990**, en niet ten opzichte van het niveau van **2019** zoals de huidige VN-normen eisen.

- 11.13.3. Hoewel de Nederlandse en Europese doelstellingen op het eerste gezicht veel op de VN-norm lijken, rekenen zij feitelijk met andere grootheden, waaronder andere referentie jaren en andere emissiebronnen die in de berekeningen worden meegenomen.²³⁹

In de VN-norm zijn bijvoorbeeld ook de uitstoot uit de lucht- en zeevaart meegenomen. Hoewel bekend is dat de uitstoot uit die bronnen vanuit Nederland aanzienlijk is door de aanwezigheid van internationaal belangrijke knooppunten zoals Schiphol en de Rotterdamse haven,²⁴⁰ wordt de uitstoot uit deze bronnen in de Nederlandse doelstellingen niet of niet geheel meegenomen.²⁴¹ In de Europese doelstellingen wordt de uitstoot uit die bronnen slechts gedeeltelijk meegenomen.²⁴² Dit staat op gespannen voet met artikel 3 lid 3 VN-Klimaatverdrag, dat voorschrijft dat klimaatbeleid en -maatregelen betrekking moeten hebben op *alle* economische sectoren en (de aanpassing van) alle relevante bronnen, putten en reservoirs van broeikasgassen. Ook compliceren zulke verschillen de controle door maatschappelijke organisaties en de rechter, wat op gespannen voet staat met de plicht om in alle bij de COP ingediende overzichten zoveel mogelijk transparantie te betrachten²⁴³ en de plicht om de burgers die het betreft over het gevoerde klimaatbeleid te informeren.²⁴⁴

Het voorgaande is een sterke indicatie dat zowel de Nederlandse als de Europese reductienormen inderdaad zoals Greenpeace stelt lager zijn dan de VN-minimumnormen voor Bijlage-I-landen. Op grond van wat door de Staat in deze zaak is aangevoerd kan niet worden vastgesteld dat dit niet zo is.

- 11.13.4. Anders dan de opzet van de vorderingen van Greenpeace tot uitgangspunt lijkt te nemen, vormt niet iedere tekortkoming in een nationaal klimaatbeleid een schending van de positieve verplichtingen die op grond van artikel 8 EVRM op de Staat rusten.²⁴⁵

Greenpeace wijst er terecht op dat Bijlage-I-landen zoals Nederland zich hebben verbonden om in totaal méér inspanningen te leveren dan het minimum dat voor de gemiddelde en minder ontwikkelde lidstaten geldt. Greenpeace miskent echter dat de Staat deze extra inspanningen ook op andere manieren kan leveren dan door de eigen uitstoot van broeikasgassen sneller of met meer dan het afgesproken minimumpercentage te reduceren. De Staat kan er bijvoorbeeld voor kiezen om andere landen extra te steunen bij het terugbrengen van hun uitstoot of bij het nemen van adaptatiemaatregelen. VN-lidstaten hebben in elk geval een ruime beleidsvrijheid bij de keuze van de extra inspanningen die zij moeten leveren.²⁴⁶ Bij die keuze speelt niet alleen de uitstoot uit het verleden een rol, maar ook de middelen waarover de lidstaat kan beschikken en de overige omstandigheden waarin de lidstaat zich op dat moment bevindt.²⁴⁷ De rechter past hier terughoudendheid.

Het feit dat de Staat de eigen uitstoot van broeikasgassen niet sneller en/of met meer dan het in VN-verband overeengekomen percentage reduceert, is op zich dus nog geen schending van de op hem rustende positieve verplichtingen.

- 11.13.5. Echter: anders dan de Staat in zijn verweer tot uitgangspunt lijkt te nemen, kan het bij de *overall*-beoordeling in de context van artikel 8 EVRM wel gewicht in de schaal leggen als hij bij de invulling van zijn beleidsruimte in belangrijke mate en/of op belangrijke punten kiest voor uitgangspunten of methoden die weliswaar niet verboden zijn, maar internationaal wel controversieel.

Een voorbeeld hiervan is *grandfathering*: het door ontwikkelde landen in te beperkte mate rekening houden met de eigen uitstoot uit het verleden, bijvoorbeeld door zichzelf een

verhoudingsgewijs te groot deel van het nog resterende mondiale emissiebudget toe te eigenen.²⁴⁸ Dit punt speelt in deze zaak, omdat de Staat erkent²⁴⁹ dat *grandfathering* een controversiële methode is en omdat het Ministerie van Financiën in september 2023 heeft gewaarschuwd dat het voor Nederland resterende koolstofbudget binnen twee jaar zou worden overschreden.²⁵⁰ Tegen die achtergrond heeft de Staat onvoldoende inhoudelijk betwist dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid berust op een uitstoot per inwoner die aanzienlijk hoger ligt dan het mondiale gemiddelde carbonbudget per inwoner.²⁵¹ Waarom dit billijk is in de zin van artikel 3 lid 1 VN-Klimaatverdrag en artikel 4 lid 1 Overeenkomst van Parijs en hoe dit past bij zowel de voortrekkersrol die Bijlage-I-landen moeten nemen als het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid, behoeft een toelichting. Die heeft de Staat echter niet gegeven. Ook dit weegt de rechtbank in negatieve zin mee.

11.14. Ten tweede betreft dit de uitvoering van de klimaatmaatregelen.

11.14.1. Partijen zijn het er namelijk over eens dat het “*heel erg onwaarschijnlijk*” is dat Nederland de eigen doelstellingen zal halen. Op het halen van de vermoedelijk dus al te lage eigen doelstelling voor 2030 is “*minder dan 5% kans*” en als het (uitvoerings)beleid niet wordt aangescherpt, raakt ook de doelstelling voor 2050 uit zicht.²⁵² Bij de huidige stand van beleid gaat de Staat de eigen mitigatiedoelstellingen voor 2030 en 2050 niet halen.

11.14.2. Voor de periode van 2030 tot 2050 bestaan echter nog geen concrete, samenhangende instrumenten die gericht zijn op het behalen van de in VN-verband overeengekomen reductiedoelstellingen. Nederland voldoet dus niet aan de hiervoor in 11.7 bedoelde eis dat er voor de *gehele* periode tot klimaatneutraliteit een bindend regelgevingskader met tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de overeengekomen reductie van koolstofemissies moet zijn.

11.15. Ten derde heeft de Staat niet overzichtelijk gekwantificeerd hoeveel emissieruimte Nederland nog heeft, als deel van het mondiale emissiebudget dat resteert om de opwarming tot 1,5 °C te beperken. Dit had de Staat wel op enige wijze moeten doen.

11.15.1. Greenpeace stelt dat de Staat verplicht is om de resterende emissieruimte voor Nederland te kwantificeren door een nationaal carbonbudget op te stellen dat verband houdt met het mondiale carbonbudget dat nog resteert om de opwarming tot 1,5 °C te beperken. Het is juist dat het VN-Klimaatverdrag en de daarop voortbouwende nadere afspraken lidstaten verplichten om op transparante wijze te kwantificeren hoe de (uitvoering van) hun regelgeving en beleidsmaatregelen zich verhouden tot de overeengekomen minimumnormen en de eigen klimaatdoelstellingen (zie 11.10-11.10.4). Lidstaten zullen dus inzichtelijk moeten maken hoeveel broeikasgassen er in de administratieperiode in totaal netto vanaf hun grondgebied worden uitgestoten en ook hoe dit totaal zich verhoudt tot het resterende mondiale carbonbudget. Het VN-recht verplicht lidstaten echter niet om dit specifiek door middel van een nationaal carbonbudget te doen.

11.15.2. Ook het EHRM leidt in de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak uit de VN-verdragen af dat lidstaten de grenzen aan hun uitstoot over een bepaalde periode naar de toekomst moeten kwantificeren, maar laat lidstaten de keuze of zij dit *through a carbon budget or otherwise* willen doen.²⁵³

11.15.3. Vanuit de EU is in strijd met artikel 12 lid 8 VN-Klimaatverdrag voor de huidige administratieperiode geen per lidstaat uitgesplitst emissiebudget bij het UNFCCC ingediend;²⁵⁴ uit de vorige NDC²⁵⁵ is niet duidelijk op te maken van welk carbonbudget de EU uitgaat. Gelet op artikel 4 lid 16 Overeenkomst van Parijs²⁵⁶ kan Nederland voor de vervulling van de eigen verplichtingen op dit punt niet verwijzen naar de communicatie vanuit de EU.

11.15.4. De Staat heeft wel beleidsinstrumenten genoemd die de Nederlandse uitstoot begrenzen, maar deze instrumenten omvatten niet de totale nationale uitstoot van broeikasgassen; vanaf

2027 zien zij op 80% van de Nederlandse uitstoot. Verder zijn deze instrumenten gericht op het behalen van de doelstellingen uit de Europese Klimaatwet; gelet op wat hiervoor onder 11.13.3 en 11.15.3 is overwogen, is niet duidelijk dat de klimaatdoelstellingen op EU-niveau aan de VN-minimumnormen voldoen.

11.15.5. De door de Staat genoemde beleidsinstrumenten voorzien niet in reductieplannen en -maatregelen voor de periode na 2030; zij kwantificeren de Nederlandse uitstoot voor de periode tussen 2030 en 2050 ook niet. Dit staat op gespannen voet met de verplichtingen van de Staat onder artikel 4 Overeenkomst van Parijs (o.m. leden 4, 8 en 19). Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Staat gezegd dat zeer recent politieke overeenstemming is bereikt over dergelijke beleidsinstrumenten, maar daarover is geen informatie in het geding gebracht. Daarom weegt de rechtbank ook dit punt in negatieve zin mee, met dien verstande dat haar oordeel niet op eventuele nieuwe beleidsinstrumenten ziet.

11.15.6. Ook in deze context weegt mee dat het Ministerie van Financiën in september 2023 concludeerde dat het voor Nederland resterende koolstofbudget al in de komende twee jaren zou worden overschreden. Dit gegeven kleurt het ontbreken van een overzichtelijke kwantificering van het resterende Nederlandse emissiebudget in negatieve zin.

11.16. Terzijde merkt de rechtbank nog op dat als de bijdrage van de EU niet aan de VN-normen voldoet wat voorshands op minstens twee punten van gewicht²⁵⁷ het geval lijkt te zijn Nederland gelet op artikel 4 leden 16 tot en met 18 Overeenkomst van Parijs een eigen NDC moet indienen.

iv. Tussenconclusie mitigatiemaatregelen

11.17. De rechtbank constateert dat de Nederlandse regelgeving op het gebied van mitigatie in het verleden op belangrijke punten niet heeft voldaan aan de in VN-verband overeengekomen minimumnormen, en dat ook de huidige regelgeving op dit moment op belangrijke punten niet voldoet.

Adaptatiemaatregelen

i. Stellingen van partijen

11.18. Volgens Greenpeace voldoet de Staat tegenover de inwoners van Bonaire niet aan de zorgvuldigheidsstandaard die staten bij het nemen van adaptatiemaatregelen in acht moeten nemen. Samengevat onderbouwt Greenpeace dit als volgt.

11.18.1. Greenpeace wijst naar de hiervoor in Hoofdstuk 4 genoemde onderzoeken waaruit blijkt dat de inwoners van Bonaire al jarenlang steeds meer schade van klimaatverandering ondervinden, variërend van een verhoogd risico op sterfte, hittestress en andere gezondheidsproblemen; schade aan de landbouw door aanhoudende droogte; schade aan infrastructuur door droogte, overstromingen en andere vormen van extreem weer.

11.18.2. Ook blijkt uit deze onderzoeken dat een groot deel van Bonaire over vijftientig jaar onder water zal staan, en blijkt uit onderzoeken van onder meer Unicef dat dit vooruitzicht bij de inwoners van het eiland veel zorgen veroorzaakt. Greenpeace vraagt bijzondere aandacht voor de jongere generatie Bonairianen, die moet leven met de onzekerheid of en zo ja: hoe zij haar toekomst op het eiland vorm zal kunnen geven.

11.18.3. Volgens Greenpeace volgt uit artikel 4 VN-Klimaatverdrag, artikel 7 lid 9 Overeenkomst van Parijs, de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak van het EHRM, de *Advisory Opinion* van het IGH en de jurisprudentie van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (IAHRM) dat er internationale consensus over is dat op de Staat in elk geval de verplichting rust om tijdig:

- a. gedegen onderzoek te (laten) verrichten naar klimaatrisicos en dit onderzoek moet ten grondslag liggen aan het nationale adaptatieplan; bij het onderzoek moet bijzondere aandacht zijn voor *vulnerable people, places and ecosystems*;
- b. een nationaal adaptatieplan met een duidelijk adaptatiedoel op te stellen;
- c. zorg te dragen voor de daadwerkelijke implementatie van dat adaptatieplan, onder meer door voor voldoende technische en financiële middelen te zorgen;
- d. een integraal adaptatiebeleid te voeren dat effectief rekening houdt met alle risicos die klimaatverandering meebrengt en effectief helpt bij het opbouwen van veerkracht;
- e. te voorzien in een systeem voor monitoring en evaluatie van het adaptatiebeleid;
- f. steeds een mensenrechtenperspectief, waaronder het non-discriminatiebeginsel, in (het uitvoeren van) het klimaatbeleid te integreren.

Volgens Greenpeace heeft de Staat voor Bonaire niet aan deze eisen voldaan.

11.18.4. De Staat heeft dit alles volgens Greenpeace voor de inwoners van Bonaire niet of niet tijdig gedaan, terwijl hij voor Europees Nederland al sinds ongeveer 2010 integraal adaptatiebeleid heeft ontwikkeld, geïmplementeerd, gemonitord en verscherpt en structureel middelen ter beschikking stelt.

11.18.5. De Staat had dit voor de inwoners van Bonaire temeer moeten doen omdat het eiland valt onder de categorieën van kwetsbare gebieden die *particularly affected* zijn door klimaatverandering en daarom *specific needs and concerns* hebben. Lidstaten moeten volgens artikel 4 leden 8 en 9 VN-Klimaatverdrag bijzondere aandacht (*full consideration*) voor deze gebieden hebben.

11.19. De Staat stelt zich op het standpunt dat hij wel degelijk adequaat en tijdig adaptatiebeleid voert om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Kort samengevat stelt de Staat daarover het volgende.

11.19.1. De Staat wijst erop dat Bonaire tot 2010 onderdeel van de Nederlandse Antillen was.

Klimaat(adaptatie)beleid was een aangelegenheid die door de Nederlandse Antillen zelfstandig werd behartigd, maar voor de Nederlandse Antillen geen prioriteit had. De Staat is niet bekend met concrete klimaatadaptatiemaatregelen die voor 2010 door de Nederlandse Antillen op Bonaire zijn getroffen. Sinds Bonaire als openbaar lichaam onderdeel is van het land Nederland, zijn de taken op het gebied van klimaatadaptatie steeds grotendeels medebewindstaken en -bevoegdheden geweest. Dit houdt in dat de Staat met wetten, plannen en programma's kaders schept waarbinnen het OLB beleid of plannen moet of kan maken en uitvoeren. Omdat er geen rijksregeling is die het OLB verplicht om een lokaal klimaat(adaptatie)plan op te stellen, is het opstellen van z'n plan een autonome bevoegdheid van het OLB.

11.19.2. Klimaatverandering staat echter niet op zichzelf, het is een onderdeel van onderwerpen als ruimtelijke ordening, waterbeheer, natuurbeheer- en bescherming, milieu en gezondheid. De Staat heeft op die gebieden taken die ook voor klimaatadaptatie relevant zijn, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening (Wgro BES, Wet VRO BES), natuurbeheer (Wgnb BES) en maritiem beheer (Wmb BES).

11.19.3. De eerste periode na de staatkundige veranderingen van 2010 is de Staat terughoudend geweest met het invoeren van nieuwe wetgeving. Enerzijds was dit om gewinning en rust te creëren, anderzijds was dit omdat de lokale autoriteiten en het ambtenarenapparaat de mensen en middelen misten om teveel veranderingen ineens te kunnen verwerken. Dit was ook zo met de BES-eilanden afgesproken. Vanaf 2019 geldt het principe *comply or explain*, wat inhoudt dat alle beleidsintensivering voor Europees Nederland en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing zijn op de BES-eilanden, tenzij er redenen zijn om dit niet te doen.

- 11.19.4. Met het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma voor Caribisch Nederland van juli 2024 geeft de Staat Bonaire 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.
- 11.19.5. Op grond van de artikelen 211 en 212 WolBES moet de Staat de beleidsvrijheid van het eilandsbestuur en de decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen te bevorderen. De Staat kan toezicht houden op de aan het OLB opgedragen taken en kan ingrijpen, maar daarbij past hem gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen terughoudendheid. Alleen als sprake is van taakverwaarlozing van medebewindstaken of grove taakverwaarlozing van autonome taken door het OLB kan de Staat ingrijpen. Het feit dat op Bonaire minder snel klimaatadaptatiemaatregelen zijn getroffen en uitgevoerd, maakt nog niet dat sprake is van taakverwaarlozing of grove taakverwaarlozing. Dat heeft Greenpeace ook niet gesteld. Op dit moment is er ook in Europees Nederland geen wet- of regelgeving die klimaatadaptatiebeleid voor lagere overheden verplicht stelt.
- 11.19.6. De Staat is ervan doordrongen dat hij de taak heeft om te zorgen voor de verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten van de inwoners van Bonaire, inclusief de bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering. De Staat wijst erop dat hij dit ook doet. Op rijksniveau werkt hij aan een rijksbrede klimaatadaptatiestrategie (de NAS 2026) en Caribisch Nederland wordt hierin meegenomen. Op lokaal niveau wordt er gewerkt aan een klimaatplan voor Bonaire. Hoewel dit een autonome taak van het OLB is, ondersteunt de Staat het OLB met financiële middelen (onder meer door de financiering van klimaatonderzoek en de projectgroep Klimaattafel Bonaire), kennisuitwisseling en uitvoeringskracht. De projectgroep Klimaattafel Bonaire is ook al bezig om een integraal klimaatplan voor Bonaire voor te bereiden.
- 11.19.7. De Staat erkent dat de cultuur van Bonaire naar verwachting gevolgen zal ondervinden van klimaatverandering, maar die gevolgen doen zich volgens de Staat nu nog niet voor. De vermeende gevolgen voor landbouw, visserij en culturele feesten op Bonaire zijn volgens de Staat lastig meetbaar. Greenpeace heeft volgens de Staat niet aangetoond dat al sprake is van een daadwerkelijke impact op het recht op cultuur op Bonaire. Bovendien worden er tal van maatregelen genomen om het culturele erfgoed van Bonaire te beschermen. De Staat wijst op het Cultuurconvenant, dat is uitgewerkt in een cultuuragenda en de Monumentenwet BES, en verschillende maatregelen om de traditionele natuur en het mariene milieu in stand te houden. Ook het IVM-rapport dat Greenpeace heeft overgelegd, constateert dat er op dit moment nog geen echte impact is op *tangible cultural heritage* en dat *the impact of climate change on [intangible cultural heritage, rechtbank] is uncertain and difficult to predict*.
- 11.19.8. Volgens de Staat is het misplaatst om de op Bonaire genomen klimaat(adaptatie)maatregelen te vergelijken met de maatregelen die in Europees Nederland zijn genomen. Europees Nederland kent een langere geschiedenis van maatregelen tegen overstromingen omdat een aanzienlijk deel van Europees Nederland onder zeeniveau ligt. Dat geldt niet voor Bonaire. De Deltawet, het Deltaprogramma en de Waterwet zijn daarom niet van toepassing op Bonaire. Ook door geologische verschillen vergt klimaatadaptatie op Bonaire een heel andere aanpak dan klimaatadaptatie in Europees Nederland. De Staat sluit daarom aan bij de *key risks* die het IPCC voor kleine eilanden heeft geïdentificeerd en neemt de adaptatiemaatregelen die deze risico's kunnen mitigeren, inclusief het waarborgen van de randvoorwaarden die van belang zijn om klimaatadaptatie te laten slagen: voldoende financiële middelen, beschikbaarheid van gegevens en kennis, en het betrekken van de gemeenschap bij adaptatie.
- 11.19.9.

Voor wat betreft het wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering op Bonaire, merkt de Staat op dat binnen de Nederlandse Antillen sprake was van gebrekkige dataverzameling. Dit werkt nog altijd door in de beschikbaarheid van gegevens over Bonaire. De Staat werkt hard aan verbetering; sinds 2016 doet het KNMI onderzoek op het terrein van weer en klimaat op de BES-eilanden. Hoewel uit de onderzoeken die het KNMI sindsdien heeft uitgevoerd blijkt dat Bonaire al gevolgen ondervindt van klimaatverandering en er in de toekomst nog meer gevolgen van zal ondervinden, benadrukt de Staat dat de snelheid waarmee en de mate waarin die gevolgen zich op Bonaire zullen voordoen onzeker zijn. Die informatie is wel relevant om te kunnen beoordelen welke adaptatiemaatregelen nodig zijn, en wanneer. De Staat financiert daarom meerdere onderzoeken, waaronder de onderzoeken van het HKV (Risicoprofielen overstromingen BES Eilanden)²⁵⁸ en van Witteveen+Bos (Climate change and adaptation efforts BES islands).²⁵⁹

11.19.10. Ten slotte wijst de Staat erop dat hem bij de keuze van adaptatiemaatregelen een brede *margin of appreciation* toekomt.²⁶⁰

ii. *Juridisch kader adaptatie*

11.20. Het VN-Klimaatverdrag verplicht lidstaten sinds 1992 om nationale programmas op te stellen voor “maatregelen ter vergemakkelijking van een adequate aanpassing aan klimaatverandering”. Deze programmas moeten lidstaten vervolgens ook uitvoeren, openbaar maken en regelmatig bijwerken.²⁶¹ Bij het opstellen en uitvoeren van die programmas moeten lidstaten passende methoden gebruiken; in het VN-Klimaatverdrag wordt het opstellen van nationale milieueffectrapportages genoemd als voorbeeld van zoiets passende methode.²⁶²

Ook moeten lidstaten rekening houden met de specifieke behoeften en belangen van gebieden die extra kwetsbaar zijn voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering, zoals kleine eilandstaten, landen met laaggelegen kustgebieden en gebieden die vatbaar zijn voor aantasting van bossen.²⁶³ Op Bijlage-I-landen rust de verplichting om deze kwetsbare gebieden te helpen; deze verplichting is bindend maar laat lidstaten ruime beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop die hulp wordt geboden.²⁶⁴

De VN-lidstaten hebben deze verplichtingen nadien meermaals benadrukt en aangescherpt, onder meer in het *Buenos Aires programme of work on adaptation and response measures* van 2004²⁶⁵ en het *Cancún Adaptation Framework* van 2010.

11.21. De afspraken over het nemen van adaptatiemaatregelen zijn in 2016 verder aangescherpt in de Overeenkomst van Parijs. In deze overeenkomst hebben de lidstaten niet alleen de noodzaak en urgentie van het nemen van adaptatiemaatregelen benadrukt, maar ook de noodzaak om transparant te rapporteren over de inspanningen die zij geleverd hebben en de effecten die hun inspanningen hebben gehad. Artikel 7 lid 9 Overeenkomst van Parijs bevat daarom bindende verplichtingen voor lidstaten om een planning voor adaptatiemaatregelen op te stellen.²⁶⁶ Artikel 7 lid 10 Overeenkomst van Parijs bevat een bindende verplichting om een geactualiseerde adaptatiemededeling in te dienen waarin lidstaten verslag doen van de planning en de uitvoering van hun nationale adaptatiemaatregelen, en om die mededeling regelmatig te actualiseren.

11.22. In het *United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience* van 2023 zijn die adaptatiedoelen geconcretiseerd door formulering van de volgende *targets*:²⁶⁷

11.22.1. In **2027** moeten alle lidstaten **multi-hazard early warning systems** en klimaatinformatiediensten voor systematische observatie hebben opgezet om betere klimaatgerelateerde informatie te vergaren.

11.22.2. In **2030** moeten alle lidstaten actuele **impact- en risk-assessments** hebben uitgevoerd van klimaatrisicos, de gevolgen van klimaatverandering en de voor hun territorium relevante kwetsbaarheden, en moeten zij de uitkomsten hiervan hebben gebruikt om nationale adaptatieplannen, beleidsinstrumenten en planningsprocessen en/of -strategieën te formuleren.

- 11.22.3. In **2030** moeten alle lidstaten een **nationaal adaptatieplan**, een integraal adaptatiebeleid en daarop ziende planningsprocessen hebben waarin alle ecosystemen, sectoren, mensen en kwetsbare gemeenschappen binnen hun territorium zijn meegenomen. Die plannen, dat beleid en de betreffende instrumenten moeten transparant zijn, en tot stand komen met participatie van de betrokken burgers en organisatie.
- 11.22.4. In **2030** moeten alle lidstaten ook al vooruitgang hebben geboekt bij de **implementatie** van hun nationale adaptatieplan, -beleid en -strategieën en moeten zij de sociale en economische gevolgen van de belangrijkste klimaatrisico's die zijn geïdentificeerd in de hiervoor bedoelde *impact- en risk-assessments* hebben verminderd.
- 11.22.5. In **2030** moeten alle lidstaten ten slotte een **systeem** hebben opgezet om hun nationale adaptatie-inspanningen te **monitoren, evalueren en van de uitkomsten te leren**, inclusief de institutionele capaciteit om dit systeem volledig te implementeren.

iii. Beoordeling adaptatie

- 11.23. De rechtbank komt tot het oordeel dat het klimaatbeleid van de Staat op het gebied van adaptatie ten aanzien van Bonaire in het verleden belangrijke tekortkomingen heeft gekend, maar dat het door de recent vanuit de Staat ingezette acties nog mogelijk lijkt om de in 11.22-11.22.5 bedoelde adaptatietargets te halen.
- 11.24. Ten eerste weegt de rechtbank in negatieve zin mee dat er nog steeds geen klimaatadaptatieplan of integraal klimaatadaptatiebeleid voor Bonaire is, terwijl al drie decennia bekend is dat het eiland bijzonder kwetsbaar is voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering.
- 11.24.1. Het VN-Klimaatverdrag en de daarop gebaseerde nadere VN-afspraken zijn weliswaar nog niet direct van toepassing op de BES-eilanden (ondanks het in 2016 door de regering geuite voornemen dit wel te gaan regelen²⁶⁸), maar de Staat heeft als Bijlage-I-land vanaf 1992 meermaals expliciet toegezegd kleine eilanden en andere kwetsbare gebieden te zullen bijstaan om zich tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beschermen. Ook dit²⁶⁹ kleurt de inhoud van de zorgplicht die de Staat heeft tegenover de eigen burgers die op kleine eilanden wonen.
- 11.24.2. Hoewel partijen van inzicht verschillen over de mate waarin dit het geval is, staat vast dat de inwoners van Bonaire al jarenlang en in toenemende mate negatieve gevolgen van klimaatverandering ondervinden (zie 4.14-4.31).
- Verder staat niet ter discussie dat in 2050 zeer waarschijnlijk een aanzienlijk deel van de laaggelegen delen van Bonaire onder water zal lopen en dat een belangrijk deel van de bebouwing en het Bonairiaanse culturele erfgoed zich juist op die delen van het eiland bevindt.²⁷⁰ Tijdens COP28 heeft de Staat zelfs mede namens Caribisch Nederland aandacht gevraagd voor de bijzondere kwetsbaarheden van *Small Island Developing States* (SIDS).²⁷¹ Desondanks is er nog geen klimaatadaptatieplan voor Bonaire, en ook geen integraal klimaatadaptatiebeleid.
- 11.24.3. Er is een projectgroep opgezet om tot een klimaatadaptatieplan te komen (de Projectgroep Klimaattafel Bonaire), maar de opbrengst van deze projectgroep zal geen klimaatadaptatieplan zijn. De opdracht aan de Klimaattafel is om de gezichtspunten en belangen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie te inventariseren en op basis daarvan maatregelen voor te stellen aan het Bestuurscollege van het OLB. De voorstellen van de projectgroep moeten vervolgens worden vastgelegd in de Klimaatintentie Bonaire en verder worden geconcretiseerd in het Klimaatplan.²⁷² Dit is een zinvol proces waarin invulling kan worden gegeven aan de hiervoor in 10.24.6 bedoelde plicht tot het bieden van inspraakmogelijkheden aan burgers die mogelijk worden geraakt door de voorgenomen maatregelen (of het ontbreken daarvan). Hoe lang het

nog zal duren voordat er een concreet klimaatadaptatieplan ligt, is echter nog steeds onduidelijk.

11.24.4. Het feit dat over het tijdpad nog niets concreets kan worden gezegd, is slecht te rijmen met de urgentie die de implementatie van een coherent en integraal adaptatiebeleid voor Bonaire heeft. Al sinds begin jaren 90 is immers duidelijk dat de inwoners van kleine eilanden wereldwijd bezien een bovengemiddeld grote kans lopen om op relatief korte termijn met ernstige negatieve gevolgen van klimaatverandering te maken te krijgen. Al ruim een decennium is duidelijk dat klimaatverandering voor kleine eilanden in de Cariben niet meer alleen toekomstige risico's meebrengt, maar dat hun inwoners door de gevolgen van klimaatverandering al daadwerkelijk gezondheidsschade, materiële schade en immateriële schade lijden (zie paragrafen 4.1 en 4.2 van dit vonnis). Ook was al ruim vóór 10-10-10 en in elk geval sinds de Ronde Tafel Conferentie²⁷³ en het Hoofdlijnenakkoord²⁷⁴ van 2005 duidelijk dat de Caribische overheidsinstellingen over onvoldoende kennis en middelen beschikten om complexe en ingrijpende problemen zoals klimaatverandering het hoofd te bieden.²⁷⁵

11.24.5. Desondanks heeft het tot het advies-Nijpels in 2023 (Het is nooit te laat) geduurd voor er vanuit de Staat concrete stappen zijn gezet om tot een coherent en integraal klimaatbeleid voor Caribisch Nederland te komen.²⁷⁶ Hoewel de nu ondernomen stappen de rechtbank passend voorkomen, kan niet worden gezegd dat die stappen *tijdig* zijn genomen.

Bij dat oordeel weegt mee dat er voor Europees Nederland al sinds ongeveer 2006 wordt gewerkt aan een klimaatadaptatieplan en een integraal adaptatiebeleid. Sinds 2016 is er voor Europees Nederland de Nationale Adaptatie Strategie, die is geïmplementeerd en voortdurend wordt gemonitord en aangescherpt. Hieruit blijkt dat de Staat zich al bijna twee decennia bewust is van zijn verplichtingen rond klimaatadaptatie, maar dat hij voor de inwoners van de BES-eilanden niet dezelfde aandacht heeft gehad als voor de inwoners van Europees Nederland. Op dit verschil in aandacht gaat de rechtbank hierna in 11.37-11.47 nader in.

11.24.6. De Staat heeft nog vier jaar om de hiervoor in 11.22.2-11.22.5 bedoelde *targets* voor 2030 uit *Decision 2/CMA.5 (Global goal on adaptation)* te halen. Het met de Projectgroep Klimaattafel Bonaire ingezette proces zou uiteindelijk tot een klimaatadaptatieplan en integraal klimaatadaptatiebeleid voor Bonaire kunnen leiden. Vooralsnog zijn de bedoelde *targets* dus niet geschonden.

11.25. Ten tweede weegt de rechtbank in negatieve zin mee dat er nog onvoldoende wetenschappelijk onderzoek voorhanden is naar het verloop van klimaatverandering op en rond Bonaire, en over de precieze gevolgen die dit voor de inwoners van het eiland heeft en zal hebben. Zulk onderzoek is voor Bonaire pas sinds ongeveer 2017 onderwerpsgewijs op gang gekomen, zodat de kwaliteit en volledigheid van de beschikbare informatie vergeleken met de voor Europees Nederland beschikbare informatie nog achter loopt.

Maar: inmiddels zijn de BES-eilanden opgenomen in lopende programmas van het KNMI (Klimaatsscenario's) en het PBL (de KEVs). Voor het opstellen geactualiseerde hoogtekarten van het eiland, die nodig zijn om klimaatrisico's accuraat in te schatten en adequate adaptatieplannen te kunnen maken, heeft de Staat al opdracht gegeven aan het IVM. Uit het gesprek tijdens de zitting begrijpt de rechtbank dat het onderzoek loopt.

De toekomst belooft daarom een structurele vooruitgang in de kwaliteit van de voor de BES-eilanden beschikbare klimaatgegevens en van de monitoring en evaluatie van (de implementatie van) klimaatgerelateerd beleid. Ook het in 11.22.1 bedoelde *target* voor 2027 lijkt dus nog haalbaar. Voor de toekomst weegt de rechtbank dit in positieve zin mee.

11.26. Ten derde weegt de rechtbank in negatieve zin mee dat er voor de uitvoering van de tweede fase van het aan adaptatie gerelateerde natuurbeleid dat er sinds 2020 voor de Cariben is (het NMBP 2020-2030) geen financiële middelen beschikbaar zijn gesteld, zodat niet duidelijk is hoe dit deel van het beleid effectief kan worden geïmplementeerd. Voor de uitvoering van het door het NMBP bestreken beleid *na* 2030 is ook nog geen financiering geregeld;²⁷⁷ ook dit weegt de rechtbank in negatieve zin

mee.

- 11.27. De Staat heeft zich nog verweerd met de stelling dat het opstellen en implementeren van adaptatiebeleid een bevoegdheid van het OLB is. Dit doet echter niet af aan het feit dat de Staat eindverantwoordelijk²⁷⁸ is voor het waarborgen van de grondrechten van de inwoners van Bonaire (zie 11.4).

iv. Tussenconclusie adaptatie

- 11.28. Gelet op het voorgaande is de rechtbank ten aanzien van het verleden van oordeel dat de Staat onvoldoende (tijdig) invulling heeft gegeven aan de op hem rustende zorgplicht om tijdig passende adaptatiemaatregelen te nemen om de kwetsbaarheid voor klimaatverandering van Bonaire en haar inwoners te verminderen.
- 11.29. Ten aanzien van de toekomst is het nog mogelijk dat de onder 11.22.1-11.22.5 bedoelde *targets* van *Decision 2/CMA.5 (Global goal on adaptation)* worden gehaald en alsnog wordt voldaan aan de eisen van artikel 7 Overeenkomst van Parijs.

f. Procedurele waarborgen

- 11.30. Bij de beoordeling of de Staat bij het nemen van klimaatmaatregelen binnen zijn beleidsruimte is gebleven, is zoals hiervoor in 10.24.6 al is overwogen nog relevant in hoeverre:
- a. de Staat de relevante informatie en met name de conclusies van de relevante studies van overheidsinstanties ter beschikking heeft gesteld aan het publiek, met name aan degenen die mogelijk worden beïnvloed door de betreffende regelgeving en maatregelen (of het ontbreken daarvan);
 - b. er procedures zijn waarmee de standpunten van het publiek dat door de maatregelen wordt geraakt, in aanmerking kunnen worden genomen bij de besluitvorming.²⁷⁹
- 11.31. In het VN-Klimaatverdrag zijn de lidstaten over de voorlichting van hun burgers het volgende overeengekomen:

Artikel 6. Voorlichting, vorming en bewustmaking

Bij de nakoming van hun verplichtingen ingevolge artikel 4, eerste lid, letter i, dienen de Partijen:

a. op nationaal en, indien van toepassing, op subregionaal en regionaal niveau en in overeenstemming met nationale wetten en voorschriften, en voor zover zulks binnen hun vermogen ligt, te bevorderen en te vergemakkelijken:

- i. de ontwikkeling en uitvoering van voorlichtings- en bewustmakings-programma's inzake klimaatverandering en de gevolgen daarvan;
 - ii. de toegang van het publiek tot informatie inzake klimaatverandering en de gevolgen daarvan;
 - iii. de deelneming van het publiek aan het tegengaan van klimaatverandering en de gevolgen daarvan en aan de totstandbrenging van gepaste bestrijdingsmaatregelen; en
 - iv. de vorming van wetenschappelijk, technisch en leidinggevend personeel;
- ()

- 11.32. Greenpeace stelt dat de Staat aan geen van deze verplichtingen voldoet, althans niet in voldoende mate. De Staat meent dat hij wel aan deze verplichtingen voldoet; hij verwijst daartoe vooral naar de KNMI-klimaatsscenario's, de Klimaateffect-atlas BES,²⁸⁰ de inspanningen die in het kader van (of sinds) de Klimaattafel worden geleverd²⁸¹ en de inspanningen die worden genoemd in de Kamerbrief van 7 november 2023.²⁸²

i. Beoordeling procedurele waarborgen

- 11.33. De rechtbank constateert dat de door de Staat genoemde inspanningen vrijwel alle na 2022 op gang zijn gekomen. Voor wat betreft de periode tot 2023 kan daarom niet worden gezegd dat de Staat adequaat aan de in 11.30 bedoelde verplichtingen heeft voldaan.
- 11.34. Voor de periode vanaf 2023 blijkt uit de stukken dat de Staat bezig is aan een inhaalslag, waarin veel noodzakelijke achterstallige maatregelen alsnog worden genomen en plaats is ingeruimd voor inspraak door en kennis van bewoners en lokale organisaties.²⁸³
- 11.35. Voor de periode vanaf 2023 geldt echter wel nog dat het ontbreken van bindende nationale normen en concrete beleidsinstrumenten (zie in 11.13.3 en 11.24.3) het voor burgers moeilijker maakt om deel te nemen aan het tegengaan van klimaatverandering en de gevolgen daarvan, en om te helpen bij het bedenken en tot stand brengen van gepaste maatregelen. Daarnaast maakt het ontbreken van een duidelijk normen- en beleidskader voor adaptatie het moeilijker voor burgers en maatschappelijke organisaties om een eventueel tekortschieten door de overheid te constateren en haar daarop aan te spreken.

ii. Tussenconclusie procedurele waarborgen

- 11.36. In de periode tot 2023 heeft de Staat tegenover de inwoners van Bonaire niet aan de in 11.30 onder a en b bedoelde verplichtingen voldaan. Met de sinds 2023 ingezette projecten lijkt de Staat goed op weg om te voldoen aan de onder b bedoelde verplichtingen.

Ongelijke behandeling

i. Stellingen van partijen

- 11.37. De vorderingen van Greenpeace zijn ook gebaseerd op artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM (hierna: P12).
- 11.38. Volgens de Staat is de situatie in het kader van klimaatadaptatie op Bonaire anders dan die in Europees Nederland. Omdat waar het klimaatadaptatie betreft geen sprake is van gelijke gevallen, hoeven Bonaire en Europees Nederland in die context volgens de Staat ook niet gelijk te worden behandeld.
- 11.38.1. De Staat erkent dat de aanpak in Europees Nederland anders is dan in Caribisch Nederland, maar wijst op de geografische, klimatologische en geologische verschillen tussen de twee rijkdelen. Ook wijst de Staat op de omstandigheid dat Bonaire pas sinds 2010 onderdeel is van Nederland. Door deze verschillen is op Bonaire een andere klimaat(adaptatie)aanpak nodig dan in Europees Nederland.
- 11.38.2. De verschillen in aanpak zijn niet gelegen in persoonlijke kenmerken van de inwoners. Bonaire en haar inwoners worden op basis van dezelfde uitgangspunten tegen de nadelige gevolgen van klimaatverandering beschermd als de inwoners van Europees Nederland. Beide groepen worden gewaarschuwd bij hitte, voor beide delen van Nederland bestaat een wettelijk en bestuurlijk kader voor adaptatiemaatregelen in het kader van ruimtelijke ontwikkeling, en de gestelde natuur- en milieubeleidsdoelen voor Caribisch Nederland zijn vergelijkbaar met de doelen voor Europees Nederland. Daarom is volgens de Staat geen sprake van schending van artikel 14 EVRM of artikel 1 P12.
- 11.38.3. Er is alleen nog geen integraal klimaatplan, maar dat maakt volgens de Staat nog niet dat sprake is van een ongelijke behandeling.

ii. *Toetsingskader: het verbod op directe en indirecte discriminatie*

11.39. De rechtbank zal hierna eerst kort het toetsingskader uiteenzetten, om de vorderingen daarna aan de hand daarvan te beoordelen.

11.40. Artikel 14 EVRM luidt als volgt:

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Deze bepaling verankert het recht om niet te worden gediscrimineerd in de vorm van een *afhankelijk recht*, in de zin dat de bepaling waarborgt dat lidstaten niet discrimineren bij het waarborgen van de overige door het EVRM gegarandeerde grondrechten.²⁸⁴

11.41. Artikel 1 P12 luidt als volgt:

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.
2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

Deze bepaling codificeert een algemeen verbod op discriminatie dat een *zelfstandig recht* inhoudt.²⁸⁵ De reikwijdte van de bepaling overlapt met die van artikel 14 EVRM.²⁸⁶

11.42. Bij het opstellen van artikel 1 P12 is in het bijzonder gedacht aan vier categorieën gevallen, namelijk:²⁸⁷

1. discriminatie bij het genot van een recht dat specifiek aan een individu is toegekend krachtens nationaal recht;
2. discriminatie bij het genot van een recht dat kan worden afgeleid uit een duidelijke verplichting van een overheidsinstantie krachtens nationaal recht, dat wil zeggen wanneer een overheidsinstantie krachtens nationaal recht verplicht is zich op een bepaalde manier te gedragen;
3. discriminatie door een overheidsinstantie bij de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid (bijvoorbeeld bij het verstrekken van bepaalde subsidies);
4. discriminatie door enige andere handeling of omissie van een overheidsinstantie.

11.43. Discriminatie betekent dat personen in situaties die op relevante punten vergelijkbaar zijn verschillend worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Het EVRM verbiedt een lidstaat namelijk niet om groepen verschillend te behandelen om feitelijke ongelijkheden tussen hen te corrigeren; sterker nog: in bepaalde omstandigheden kan het nalaten van een poging om ongelijkheid te corrigeren door middel van verschillende behandeling juist een schending van artikel 14 EVRM opleveren.²⁸⁸ Bij de beoordeling of en in hoeverre een verschillende behandeling gerechtvaardigd is, hebben de lidstaten een zekere beoordelingsmarge.²⁸⁹

11.44. Ook algemeen beleid en maatregelen die ogenschijnlijk neutraal zijn, maar onevenredig schadelijke gevolgen hebben voor personen of groepen personen die uitsluitend op basis van een etnisch criterium kunnen worden geïdentificeerd, kunnen als discriminerend worden beschouwd, ook al zijn zij niet specifiek op die groep gericht. Dit kan anders zijn wanneer dat beleid en/of die maatregelen objectief worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen om dat doel te bereiken passend, noodzakelijk en evenredig zijn.²⁹⁰

Bovendien kan discriminatie voortkomen uit een feitelijke situatie. In die gevallen hoeft geen sprake te zijn van opzet om mensen te discrimineren, maar kan een gebrek aan adequaat optreden door de overheid tegen de voor een bepaalde bevolkingsgroep onevenredig schadelijke gevolgen van een situatie discriminerend zijn.²⁹¹

- 11.45. Als een klagende partij heeft aangetoond dat er een verschil in behandeling bestaat of dat er ten onrechte geen verschillende behandeling is, is het aan de Staat om aan te tonen dat het verschil (of het onterechte gebrek aan verschil) objectief en in redelijkheid gerechtvaardigd is. De onderbouwingslast voor de klagende partij is beperkt: zij moet volgens het EHRM "*prima facie*" aantonen dat er een verschil in behandeling bestaat.²⁹²

iii. *Beoordeling*

- 11.46. De redenen die de Staat heeft aangedragen rechtvaardigen naar het oordeel van de rechtbank niet de conclusie dat de afwijkende behandeling van Bonaire en haar inwoners bij (de snelheid van) het nemen van klimaatadaptatiemaatregelen passend, noodzakelijk en evenredig is.

De omstandigheden tussen Bonaire en Nederland verschillen, in die zin dat Bonaire sneller grotere klimaatrisico's loopt dan Europees Nederland²⁹³ en dat de inwoners van Bonaire al enige tijd daadwerkelijk schade lijden door de negatieve gevolgen van klimaatverandering, terwijl ook al lang bekend is dat de lokale overheden de middelen en uitvoeringsmacht missen om de bewoners adequaat tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beschermen. De verschillen die in deze procedure naar voren zijn gekomen, duiden dus juist op een *nog* grotere urgentie bij het opstellen en implementeren van coherent en integraal klimaatadaptatiebeleid voor Bonaire dan voor Europees Nederland bestond.

Waarom er in Europees Nederland al in 2016 coherent en integraal klimaatadaptatiebeleid was geïmplementeerd maar er voor het eiland Bonaire een decennium later nog geen klimaatadaptatieplan beschikbaar is en ook niet duidelijk is wanneer dit er wel zal zijn, behoeft daarom nadere toelichting.

De argumenten die de Staat aan de rechtbank heeft voorgelegd vormen echter geen behoorlijke rechtvaardiging voor het (erkende) verschil in behandeling (zie ook 11.23 tot en met 11.27), zodat niet is aangetoond dat het verschil in behandeling een legitiem doel dient en dat het verschil in (snelheid bij) het nemen van adaptatiemaatregelen redelijk en proportioneel is.²⁹⁴

iv. *Tussenconclusie: schending van art. 14 en 1 P12*

- 11.47. Gelet op het voorgaande komt de rechtbank tot het oordeel dat sprake is van een schending van artikel 1 P12 en van artikel 14 in samenhang met artikel 8 EVRM.

h. ***Conclusie: schending van artikelen 8 en 14 EVRM en artikel 1 P12***

- 11.48. Met name gelet op wat hiervoor is overwogen in 11.12 tot en met 11.17; 11.24 tot en met 11.28; 11.33 tot en met 11.36 en 11.46, is de rechtbank van oordeel dat de Staat tegenover de inwoners van Bonaire *overall* gezien niet heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen onder de artikelen 8 en 14 EVRM en artikel 1 P12.

i. ***Onrechtmatige daad***

- 11.49. De hiervoor geconstateerde schending van de artikelen 8 en 14 EVRM en artikel 1 P12 is ook een schending van de wet als bedoeld in artikel 6:162 BW, die de Staat kan worden toegerekend.²⁹⁵

j. ***Toewijsbaarheid gevorderde verklaringen voor recht***

- 11.50. Uit hetgeen hiervoor in dit hoofdstuk is overwogen, volgt dat er op grond van artikel 8 EVRM een rechtsplicht op de Staat rust om het recht van de inwoners van Bonaire op leven, gezondheid, welzijn en het beleven van hun eigen cultuur te beschermen tegen de negatieve gevolgen van

klimaatverandering. Ook volgt daaruit dat de Staat onvoldoende aan die rechtsplicht heeft voldaan, onder schending van het verbod op discriminatie dat is neergelegd in artikel 14 EVRM en artikel 1 P12. In zoverre zijn de door Greenpeace gevorderde verklaringen voor recht toewijsbaar;²⁹⁶ voor het overige worden zij afgewezen.

Toewijsbaarheid gevorderde bevelen

i. Geen uitzondering op artikel 3:296 BW

- 11.51. De rechtbank heeft geoordeeld dat op grond van artikel 8 EVRM een rechtsplicht op de Staat rust om het recht op leven, gezondheid, welzijn én het recht om de eigen cultuur te beleven van de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Tot nakoming van die plicht kan hij op grond van artikel 3:296 BW door de rechter worden veroordeeld, tenzij een grond voor een uitzondering bestaat.
- 11.52. Op grond van artikel 3:296 BW doet zich een uitzondering voor als de wet dat bepaalt of als dat volgt uit de aard van de verplichting of de rechtshandeling. De rechtspraak van de Hoge Raad over bevelen tot wetgeving zijn een toepassing van deze uitzondering.²⁹⁷
- 11.53. De rechtspraak van de Hoge Raad over de uitzonderingen op het uitgangspunt dat de Staat door de rechter kan worden veroordeeld tot nakoming van een op hem rustende rechtsplicht, berust op twee overwegingen.
- De eerste overweging is dat de rechter zich niet in de politieke besluitvorming mag begeven die bij de totstandkoming van wetgeving aan de orde is. De tweede overweging is dat door een wetgevingsbevel een regeling in het leven moet worden geroepen die ook voor anderen dan de procespartijen geldt.²⁹⁸
- Deze overwegingen staan naar het oordeel van de rechtbank niet in de weg aan het geven van de in het dictum geformuleerde bevelen, en wel om de volgende redenen.
- 11.53.1. De overweging dat de rechter zich niet in de politieke besluitvorming mag begeven die bij de totstandkoming van wetgeving aan de orde is, houdt niet in dat de rechter in het geheel niet op het terrein van de politieke besluitvorming mag komen. De rechter moet wetgeving op grond van artikel 94 Grondwet immers buiten toepassing laten als een ieder verbindende bepalingen van verdragen dat meebrengen. De rechter mag zich echter niet door het geven van een wetgevingsbevel mengen in de politieke besluitvorming over de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. Dat is, gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen, uitsluitend aan de betrokken wetgever zelf. Dit betekent dat de rechter de wetgever geen bevel kan geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen.
- 11.53.2. De overweging dat een wetgevingsbevel meebrengt dat een regeling in het leven moet worden geroepen die ook voor anderen dan de procespartijen geldt, hangt samen met de omstandigheid dat de burgerlijke rechter slechts bindend uitspraak doet tussen de partijen in het geding (vgl. art. 236 Rv). De rechter heeft niet de bevoegdheid om voor een ieder bindend te beslissen hoe een wettelijke regeling moet luiden. Aan een bevel tot wetgeving is dus het bezwaar verbonden dat derden, die niet in de procedure zijn betrokken en die daarom niet door de uitspraak worden gebonden, toch (indirect) door dat bevel worden gebonden doordat die wetgeving ook voor hen gaat gelden. Hetzelfde geldt voor een algemeen bevel tot het nemen van maatregelen.
- 11.53.3. Het voorgaande betekent dat het de rechter uitsluitend niet is toegestaan om een bevel te geven wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Alleen dan doen zich immers de hiervoor in 11.53.1 en 11.53.2 genoemde bezwaren voor. De rechter kan de Staat daarom wel een bevel geven om maatregelen te nemen om een bepaald doel te bereiken, zolang dat bevel maar niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud

tot stand te brengen.²⁹⁹

11.53.4. De in het dictum geformuleerde bevelen zijn een toepassing van de hoofdregel van artikel 3:296 BW. Het zijn geen bevelen om specifieke wetgevende maatregelen te nemen, want zij laten de Staat vrij in de keuze van de te nemen maatregelen.³⁰⁰

ii. Wetenschappelijk onderzoek inmiddels op gang gekomen

11.54. De vordering om onmiddellijk na het in deze zaak te wijzen vonnis adequaat wetenschappelijk onderzoek te (doen) initiëren naar de historische, huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, toereikende middelen daarvoor beschikbaar te stellen, en dergelijk onderzoek blijvend mogelijk te maken wijst de rechtbank gelet op het hiervoor in 11.25 overwogene af.

De geactualiseerde hoogtekaarten van het eiland, waaraan urgente behoefte bestaat, zijn in de maak. De Staat heeft recent wetenschappelijke onderzoeken doen uitvoeren naar verschillende aspecten van klimaatverandering op de BES-eilanden,³⁰¹ ook zijn er platformen voor kennisuitwisseling opgezet³⁰² en zijn de BES-eilanden inmiddels opgenomen in de vaste onderzoeks- en rapportagecycli van het KNMI en het PBL. De hier bedoelde onderzoeken zijn gefinancierd en deels ook al uitgevoerd. Gelet hierop heeft Greenpeace onvoldoende gemotiveerd welk belang er nog bestaat bij de gevorderde (en zeer algemeen geformuleerde) verklaring voor recht op dit punt.

Geen bevel waar de Staat beleidsvrijheid heeft

11.55. De in onderdelen IV en V door Greenpeace gevorderde bevelen wijst de rechtbank af, omdat zij neerkomen op bevelen om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen op punten ten aanzien waarvan de Staat beleidsvrijheid toekomt (zie 11.13.4 en 11.15.1).

11.56. Het onder II.a gevorderde bevel aan de Staat om al zijn beleid in het kader van adaptatie op Bonaire kenbaar en gemotiveerd te baseren op, en te toetsen aan, de toepasselijke, door Nederland geratificeerde internationale mensenrechtenverdragen wijst de rechtbank af wegens gebrek aan belang.

Het gevraagde bevel komt namelijk neer op een bekrachtiging van een regel die ook zonder uitspraak van de rechtbank al geldt in het algemeen, dus niet alleen in de rechtsverhouding tussen de Staat en de bewoners van Bonaire.

Er is, met andere woorden, geen sprake van een verklaring ten aanzien van de rechtsverhouding tussen eiser en gedaagde in de zin van artikel 3:302 BW, en ook niet van een voldoende concreet belang in de zin van artikel 3:303 BW.

11.57. De onder II.b en II.c gevorderde bevelen aan de Staat om zo snel als redelijkerwijs mogelijk en uiterlijk op 1 april 2027 een adequaat adaptatieplan voor Bonaire vast te stellen en te verzekeren dat dat worden uitgevoerd, wijst de rechtbank gedeeltelijk toe.

De Staat betwist weliswaar niet dat er zo snel mogelijk een adaptatieplan voor Bonaire moet komen, maar hoewel het voornemen om dit plan op te stellen al sinds 2022 bestaat, is nog steeds onduidelijk wanneer het er zal zijn. Gelet daarop heeft Greenpeace voldoende belang bij een bevel.

De rechtbank zal de Staat te bevelen te bewerkstelligen dat de in het *United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience* geformuleerde *targets*³⁰³ voor het opstellen en implementeren van een nationaal adaptatieplan dat ook Bonaire beslaat tijdig dus in 2030 worden gehaald (zie 11.22.3).

Voor een verdergaand bevel aan de Staat om te verzekeren dat het adaptatieplan ook tijdig wordt uitgevoerd is het nog te vroeg; op dit moment is zelfs nog niet duidelijk wat het plan precies zal inhouden.

11.58. Het onder VI. gevorderde bevel om binnen zes maanden een nationaal carbonbudget vast te stellen kan om de in 11.15.1 en 11.15.2 genoemde redenen niet worden toegewezen. De rechtbank zal het

mindere toewijzen, door te bevelen dat de Staat inzichtelijk moet maken wat de (resterende) emissieruimte voor Nederland is waarvan de Staat uitgaat bij het nemen en uitvoeren van klimaatmaatregelen. Het staat de Staat vrij te kiezen hoe hij aan dit bevel wil voldoen, met dien verstande dat de gekozen methode moet voldoen aan de in het VN-Klimaatverdrag en de daarop gebaseerde nadere VN-afspraken opgenomen regels voor transparante informatieverschaffing (zie 5.16.6 en 5.16.7).

De gevorderde termijn van zes maanden na dit vonnis komt de rechtbank redelijk voor, omdat de onderliggende informatie volgens de Staat al beschikbaar is. De Staat meent weliswaar dat deze informatie ook al voldoende inzichtelijk maakt op welke (resterende) emissieruimte het huidige beleid is gebaseerd, maar dit is de rechtbank niet met de Staat eens.

I. Uitvoerbaarheid bij voorraad

11.59. De Staat verzoekt de Staat de rechtbank een veroordeling terzake de vorderingen II.a, II.b, II.c, IV, V en VIII niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren.³⁰⁴ De Staat stelt dat een toewijzing van deze vorderingen ingrijpende gevolgen heeft in die zin dat de betrokken bewindspersonen dan op de kortst mogelijke termijn aanvullende besluiten zullen moeten nemen en wet- en regelgeving tot stand zullen moeten brengen, gericht op het voldoen aan deze vorderingen.

11.60. De vorderingen onder IV en V worden afgewezen.

11.61. Gelet op de in VN-verband en in EU-verband geconstateerde urgentie van het klimaatprobleem heeft Greenpeace voldoende belang bij haar vordering om het gevraagde bevel uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. Omdat de Staat hiertegen gemotiveerd verweer voert, moet de rechtbank het belang van Greenpeace om de veroordeling ook te kunnen executeren als er hoger beroep wordt ingesteld, afwegen tegen het belang van de Staat bij behoud van de bestaande toestand tot op het hoger beroep is beslist.³⁰⁵

11.62. De rechtbank is van oordeel dat het belang van Greenpeace (en de inwoners van Bonaire) bij de gevraagde uitvoerbaarheid bij voorraad zwaarder weegt dan dat van de Staat bij behoud van de bestaande toestand. De Staat wordt in dit vonnis immers alleen veroordeeld tot het naleven van verplichtingen die hij al op zich had genomen. Nakoming van dit bevel kan deels worden ingevuld door het (daadwerkelijk) uitvoeren van al geldende regels en beleid, en door het uitvoeren van al lopende of voorgenomen projecten.

m. Proceskosten

11.63. De Staat is grotendeels in het ongelijk gesteld en moet daarom de proceskosten (inclusief nakosten) betalen. De proceskosten van Greenpeace worden begroot op:

- kosten van de dagvaarding	112,37	
- griffierecht	688,00	
- salaris advocaat	2.763,00	(4,5 punten × 614,00)
- nakosten	178,00	(plus verhoging bij betekening))
Totaal	3.741,37	

11.64. De gevorderde wettelijke rente over de proceskosten wordt toegewezen zoals vermeld in de beslissing.

12 De beslissing

De rechtbank

- 12.1. verklaart voor recht dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 8 EVRM en daarmee ook onrechtmatig handelt door tot op heden
- a. een klimaatbeleid te voeren dat geen eerlijke bijdrage is aan de maatregelen die wereldwijd moeten worden genomen om de mondiale opwarming van de aarde aan het einde van deze eeuw te beperken tot maximaal 1,5 °C ten opzichte van het pre-industriële niveau;
 - b. onvoldoende tijdige en passende maatregelen te nemen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering en hen onvoldoende over de gevolgen te informeren en bij besluitvorming over maatregelen te betrekken;
- 12.2. beveelt de Staat om binnen achttien maanden na dit vonnis in elk geval absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie als bedoeld in artikel 4 lid 1 van de Overeenkomst van Parijs in nationale regelgeving op te nemen, waaronder tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de reductie van koolstofemissies voor de gehele periode tot 2050, die voldoen aan de in VN-verband gemaakte afspraken (waaronder het *Glasgow Climate Pact* en het *Sharm-El-Sheikh Implementation Plan*) en om de (resterende) emissieruimte voor Nederland inzichtelijk te maken;
- 12.3. verklaart voor recht dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en onder artikel 14 in samenhang met artikel 8 EVRM,
- dat de Staat daarmee ook onrechtmatig heeft gehandeld en nog steeds handelt,
- door de bewoners van Bonaire bij het nemen van adaptatiemaatregelen anders te behandelen dan de bewoners van Europees Nederland, zonder dat die afwijkende behandeling passend, noodzakelijk en evenredig is;
- 12.4. beveelt de Staat te bewerkstelligen dat de in het *United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience* geformuleerde *targets*³⁰⁶ voor het opstellen en implementeren van een nationaal adaptatieplan dat ook Bonaire beslaat tijdig dus in 2030 worden gehaald;
- 12.5. veroordeelt de Staat in de proceskosten van 3.741,37, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met 92,00 plus de kosten van betekening als de Staat niet tijdig aan de veroordelingen voldoet en het vonnis daarna wordt betekend;
- 12.6. veroordeelt de Staat tot betaling van de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn betaald;
- 12.7. verklaart dit vonnis uitvoerbaar bij voorraad, met uitzondering van de onder 12.1 en 12.3 genoemde beslissingen;
- 12.8. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.L.M. Luiten, mr. P. Dondorp en mr. C.J-A. Seinen en in het openbaar uitgesproken op 28 januari 2026.

2565

¹ Het Koninkrijk bestaat momenteel uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

² Namelijk in 1990 (AR1 of FAR), in 1992 (*Climate Change 1992: The Supplementary Report to the IPCC Scientific Assessment*, dat de basis vormde voor de *United Nations Framework Convention on Climate*

Change (UNFCCC; hierna het VN-Klimaatverdrag) uit 1992, en verder in 1995 (AR2), 2001 (AR3), 2007 (AR4), 2014 (AR5) en 2022/2023 (AR6). Zie voor alle IPCC-rapporten ipcc.ch/reports/.

³ Zie bijv. IPCC, Chapter 6. World Oceans and Coastal Zones in: *Climate Change: the IPCC Impacts Assessments*, Contribution of Working Group II to the First Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (AR1), p. 6-5: "The higher base for storm surges would be particularly important in areas where hurricanes or severe storms are frequent, such as the southeastern US, the Indian subcontinent, the western Pacific and islands in the Caribbean Sea." en p. 6-4: Table 6.1 Survey of 1 m sea-level rise and protection costs. (Countries and territories ranked by estimated costs as per cent of GNP*).

⁴ IPCC, Chapter 9. Coastal Zones and Small Islands, in: *Climate change 1995: Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical analyses*, Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (AR2); IPCC, Chapter 17. Small Island States, in: *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report (AR3); IPCC, Chapter 16. Small Islands, in: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report (AR4) en IPCC, Chapter 29. Small Islands, in: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report (AR5).

⁵ Inter-American Court of Human Rights (IACHR), Advisory Opinion AO-32/25 van 29 mei 2025 (hierna: Advisory Opinon IACHR), onder B.3.2, met nadere verwijzingen; Resolutie 47/24 van de Mensenrechtenraad van 14 juli 2021, *Human rights and climate change*, p. 3; Antwoord van Minister Jetten (Klimaat en Energie), mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 3 juni 2022), *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 2975, p. 1 en Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 15 juli 2022, BZDOC-1464875700-38, inzake de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 77e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, p. 4-5.

⁶ UN News, *The Caribbean is Ground Zero for the global climate emergency: Guterres*, 3 juli 2022.

⁷ IPCC, Chapter 15. Small Islands, in: IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (hierna: IPCC AR6 Impacts, Adaptation and Vulnerability).

⁸ IPCC, Chapter 8. Poverty, Livelihoods and Sustainable Development, §2.2, in: IPCC AR6 Impacts, Adaptation and Vulnerability.

⁹ KNMI, *Klimaatverandering op de Caribische eilanden*, 1 september 2017.

¹⁰ Wageningen University & Research, *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*, Research rapport C086/17, §4.4 Klimaat en klimaatverandering, p. 193.

¹¹ KNMI, *KNMI23-klimaatsscenario's voor Nederland*, De Bilt: KNMI, KNMI-Publicatie 23-03, p. 37 (hierna: KNMI 2023).

¹² D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands* (Technical report; TR-397), De Bilt: KNMI 2022.

¹³ KNMI 2023, p. 39.

¹⁴ KNMI 2023.

¹⁵ IVM Institute for Environmental Studies, *An Assessment of the Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire* *An Assessment of the Impacts of Climate Change on Coastal Inundation on Bonaire*, Report R-22/05, 28 september 2022 (hierna: IVM 2022/5).

¹⁶ Conclusie van antwoord, randnr. 7.9.

¹⁷ IVM 2022/5, p. 24-26.

¹⁸ HKV Lijn in Water, *Risicoprofielen overstromingen BES eilanden*, eindrapport juli 2024 (hierna: HKV 2024).

¹⁹ Productie 77 van de Staat. De afbeeldingen zijn gemaakt door HKV op basis van de risicoprofielen uit HKV 2024, waarin naast de inundatiekaarten uit IVM 2022/5 ook de inundatiekaarten uit KNMI 2023 zijn

verwerkt. In deze afbeeldingen wordt geen rekening gehouden met stormvloed, extreme neerslag en tsunamis. Zie daarvoor IVM 2022/5 en HKV 2024.

²⁰ IVM 2022/5, p. 24. In deze afbeeldingen wordt geen rekening gehouden met stormvloed, extreme neerslag en tsunamis. Zie daarvoor elders in het rapport.

²¹ Pleitnota van de Staat (adaptatie), randnr. 3.20.

²² OLB, *Risicoprofiel Bonaire*, vastgesteld door het bestuurscollege van het OLB op 8 maart 2013 (productie 2 van de Staat).

²³ HKV Lijn in water, *Quickscan waterveiligheidssituatie Caribisch Nederland*, 2016, PR3239.10 (hierna: HKV 2016)(open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-1466267f-e3cc-4bb0-b25a-278e88d176c1/pdf).

²⁴ HKV 2024.

²⁵ HKV 2024, §6.1.1.

²⁶ IVM Institute for Environmental Studies, *Impacts of Climate Change on Public Health on Bonaire*, Report R-22/03, 28 september 2022 (hierna: IVM 2022/3) (assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/a8e0efda-6ef6-4082-a1a7-d1ff7295b883/IVM_R22-03_Public%20Health.pdf), p. 28.

²⁷ IVM 2022/3, p. 28.

²⁸ Lenton, T.M., Xu, C., Abrams, J.F. *et al.*, *Quantifying the human cost of global warming*. Nature Sustainability 6, p. 1237-1247 (2023).

²⁹ Wageningen University & Research, *State of Nature Report for the Caribbean Netherlands 2024, A second 6-year assessment of the Conservation State, threats and management implication for habitats and species in the Caribbean Netherlands*, Wageningen Marine Research report C001/25, juni 2025 (hierna: WUR 2024).

³⁰ WUR 2024: Chapter 28 The Climate Change Threat to Biodiversity in the Caribbean Netherlands, p. 352 e.v.

³¹ IVM Institute for Environmental Studies, *Impacts of Climate Change on Cultural Heritage on Bonaire*, Report R-22/04, 28 september 2022 (hierna: IVM 2022/4).

³² In 2011 had Bonaire 15.679 inwoners; in 2025 26.552 (cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83698NED).

³³ IVM Institute for Environmental Studies, *The Impacts of Climate Change on Bonaire*, Report R-22/06, 28 september 2022 (hierna: IVM 2022/6), Chapter 9. Impacts on cultural heritage: §9.3.1 Fisheries en §9.3.2 Agriculture en IVM 2022/4, Chapter 5. Results: the impacts of climate change on culture, §5.2. Intangible cultural heritage.

³⁴ IVM Institute for Environmental Studies, *The Vulnerable Future of Bonaire, A direct climate damage assessment of the built environment of Bonaire*, Report R-22/08, 28 september 2022 (assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/5d7c0d51-a435-4bc9-8b77-a64e618be502/IVM_R22-08_Infrastructure.pdf).

³⁵ Hiermee wordt de periode 1850-1900 bedoeld.

³⁶ World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2022*, WMO-No. 1316, p. 3. Vgl. IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (hierna: IPCC AR6 Synthesis Report), Summary for Policymakers: §A1.

³⁷ De mondiale opnamemogelijkheid van *carbon sinks* wordt echter steeds beperkter, onder andere vanwege grootschalige ontbossing. Naarmate de CO₂-emissies stijgen en accumulatie van CO₂ toeneemt, worden *carbon sinks* bovendien minder effectief. Naar verwachting zal dit ertoe leiden dat een groter aandeel van de uitgestoten CO₂ in de atmosfeer zal achterblijven (*high confidence*). Zie ook het *Urgenda*-arrest, r.o. 2.1; IPCC AR6 Synthesis Report, Summary for Policymakers: p. 20-21; IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (AR6)(hierna: IPCC AR6 The Physical Science Basis).

³⁸ Zie o.m. het VN-Klimaatverdrag; de preambules van het Protocol van Kyoto 1997, *Trb.* 1999, 110; de Overeenkomst van Parijs, *Trb.* 2016, 94; 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, Working Group I Technical Support Unit, oktober 2018 (hierna: IPCC, Global Warming of 1,5°C); Decision 1/CMA.3 *Glasgow Climate Pact* (COP26)(hierna: Glasgow Climate Pact) in: VN-document FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf); Decision 1/CP.27 *Sharm el-Sheikh Implementation Plan* (COP27)(hierna: Sharm el-Sheikh Implementation Plan) in: VN-document FCCC/CP/2022/10/Add.1 (unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf#page=2); IPCC AR6 Impacts, Adaptation and Vulnerability; IPCC AR6 Synthesis Report, §A.1-A.2; UN General Assembly Resolution *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/RES/76/300, 28 July 2022 (hierna: VN Resolutie 76/300); EHRM (GK) 9 april 2024, nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen/Zwitserland*) (hierna: de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak), §103-120 met meer verwijzingen.

³⁹ Zie ook het *Urgenda*-arrest, r.o. 4.1-4.8.

⁴⁰ IPCC, 2023: *Summary for Policymakers*, in: IPCC AR6 Synthesis Report.

⁴¹ Glasgow Climate Pact; Sharm el-Sheikh Implementation Plan, m.n. onder 3 en V.14-19; IGH, *Obligations of States in respect of climate change*, Advisory Opinion 2025/187, 23 juli 2025 (hierna: Advisory Opinion IGH), §242-245; over alledrie meer in hoofdstuk 5 van dit vonnis.

⁴² World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2022*, WMO-No. 1316, p. 3. Vgl. de *High Ambition Coalition Ministerial Statement on the Global Stocktake* van 31 oktober 2023, die mede door Nederland is ondertekend.

⁴³ *Trb.* 1992, 189.

⁴⁴ Artikel 2 VN-Klimaatverdrag.

⁴⁵ Artikel 3 lid 1 en 4 lid 2 onder a VN-Klimaatverdrag; zie ook de achttiende alinea van de Preambule bij het VN-Klimaatverdrag.

⁴⁶ Artikel 3 lid 3 VN-Klimaatverdrag.

⁴⁷ Artikel 4 lid 1 sub e VN-Klimaatverdrag.

⁴⁸ Artikel 4 lid 4 VN-Klimaatverdrag.

⁴⁹ Artikel 4 lid 1 sub f en g VN-Klimaatverdrag.

⁵⁰ Artikel 3 lid 3 VN-Klimaatverdrag.

⁵¹ Artikel 7 VN-Klimaatverdrag.

⁵² Artikelen 4 en 12 VN-Klimaatverdrag.

⁵³ Artikel 6 VN-Klimaatverdrag.

⁵⁴ *Trb.* 1998, 170.

⁵⁵ Protocol van Kyoto bij het VN-Klimaatverdrag (met Bijlagen), Kyoto, 11 december 1997, *Trb.* 1999, 110.

⁵⁶ *Slow onset events* zijn volgens de definitie van het IPCC (unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/soe_synopsis.pdf) o.m. zeespiegelstijging, stijgende temperaturen, verzuring van de oceanen, terugtrekking van gletsjers en de daarmee samenhangende gevolgen, verzilting, degradatie van land en bossen, verlies van biodiversiteit en woestijnvorming.

⁵⁷ unfccc.int/tools/cancun/adaptation/index.html; unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/the-cancun-agreements.

⁵⁸ *Trb.* 2016, 94; *Trb.* 2017, 141.

⁵⁹ Artikel 2 lid 1 Overeenkomst van Parijs.

⁶⁰ Artikel 4 Overeenkomst van Parijs.

⁶¹ Artikel 3 Overeenkomst van Parijs.

⁶² Artikel 4 lid 4 Overeenkomst van Parijs.

⁶³ Artikel 4 leden 2 en 9 en artikel 14 lid 3 Overeenkomst van Parijs.

- ⁶⁴ Artikel 4 lid 3 Overeenkomst van Parijs.
- ⁶⁵ Artikel 4 leden 8, 9 en 19 Overeenkomst van Parijs; Decision 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement* (COP21)(hierna: Decision 1/CP.21), in: VN-document FCCC/CP/2015/10/Add.1.
- ⁶⁶ Artikel 4 lid 4 Overeenkomst van Parijs.
- ⁶⁷ Artikel 4 leden 8, 13 en 14 Overeenkomst van Parijs en Decision 1/CP.21.
- ⁶⁸ Artikel 4 lid 7 Overeenkomst van Parijs.
- ⁶⁹ Artikel 4 lid 9 Overeenkomst van Parijs.
- ⁷⁰ Artikel 13 lid 7 Overeenkomst van Parijs.
- ⁷¹ Decision 1/CP.21.
- ⁷² Artikel 7 leden 2, 6 en 7 Overeenkomst van Parijs.
- ⁷³ Artikel 7 lid 5 Overeenkomst van Parijs.
- ⁷⁴ Artikel 4 leden 16-18 Overeenkomst van Parijs. Vgl. artikel 12 lid 8 VN-Klimaatverdrag, de Preambule (m.n. onder 27, 30 en 36) en artikel 26 van Verordening (EU) 2018/1999.
- ⁷⁵ Glasgow Climate Pact. Vgl. Resolutie 47/24 van de Mensenrechtenraad van 26 juli 2021, *Human rights and climate change*.
- ⁷⁶ Zie ook Decision 2/CMA.5 *Global goal on adaptation* (hierna: Decision 2/CMA.5), in: VN-document FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, §15 onder a, (p. 5): "15. Notes with alarm and serious concern the following findings of the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change: (a) That human activities, principally through emissions of greenhouse gases, have unequivocally caused global warming of about 1.1 °C;".
- ⁷⁷ Sharm el-Sheikh Implementation Plan, m.n. onder 3 en 14-19.
- ⁷⁸ Decision 9/CP.27 *National adaptation plans* in: VN-document FCCC/CP/2022/10/Add.1 (unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_E.pdf), p. 28.
- ⁷⁹ Decision 2/CMA.5, p. 24 onder 10.
- ⁸⁰ VN, *Technical dialogue of the first global stocktake*, FCCC/SB/2023/9, 28 september 2023 (hierna: *Technical dialogue of the first global stocktake*).
- ⁸¹ B. Mitigation, including response measures, Key finding 4, in: *Technical dialogue of the first global stocktake*, p. 5 onder 9.
- ⁸² B. Mitigation, including response measures, Key finding 5, in: *Technical dialogue of the first global stocktake*, p. 5, onder 13.
- ⁸³ Resolutie 77/276 *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*, 4 april 2023.
- ⁸⁴ Advisory Opinion IGH.
- ⁸⁵ Advisory Opinion IGH, §175 en §208.
- ⁸⁶ Besluit (EU) 2016/590 van de Raad van 11 april 2016 betreffende de ondertekening namens de Europese Unie van de Overeenkomst van Parijs, die is aangenomen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB L 103), p. 1; Besluit (EU) 2016/1841 van de Raad van 5 oktober 2016 betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van de Overeenkomst van Parijs, die is aangenomen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB L 282/1).
- ⁸⁷ EC, *The European Green Deal*, Brussel, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.
- ⁸⁸ Verordening (EU) 2018/1999 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 (PB L 328/1; hierna: Verordening (EU) 2018/1999).
- ⁸⁹ Zie m.n. artikel 3 en artikel 13-15 Verordening (EU) 2018/1999.

- ⁹⁰ Hoofdstuk 4 (Rapportering), Verordening (EU) 2018/1999.
- ⁹¹ Aldus ook de Preamble onder 23, 46 en 49, Verordening (EU) 2018/1999.
- ⁹² Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit. en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009; Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet") (PB L243/1; hierna: Verordening (EU) 2021/1119).
- ⁹³ Artikel 1 en artikel 2 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.
- ⁹⁴ Artikel 4 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.
- ⁹⁵ Artikel 1 Verordening (EU) 2021/1119.
- ⁹⁶ EC, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit*, Brussel, 14.7.2021, COM/2021/550 final.
- ⁹⁷ Op 4 en 5 november 2025 hebben de EU-ministers voor milieu en klimaat een compromis bereikt over het Commissievoorstel (COM(2025) 524 final) tot wijziging van de Europese Klimaatwet. Het voorstel tot wijziging van de Europese Klimaatwet gaat nu de gewone wetgevingsprocedure in op grond van artikel 192 lid 1 VWEU. Dit betekent dat de Raad en het Parlement van de EU samen tot een definitieve tekst moeten komen.
- ⁹⁸ Raad van de EU, 2040 climate target: Council agrees its position on a 90% emissions reduction, persmededeling, 5 november 2025.
- ⁹⁹ De bekrachtigingen van het EVRM voor de toenmalige Nederlandse Antillen: *Trb.* 1956, 5, p. 2, onder H; en voor het gehele Koninkrijk *Trb.* 1978, 177; de *Declaration contained in the instrument of acceptance deposited on 28 July 2004* (coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=177&codeNature=0); de Rijkswet van 20 mei 2015, houdende goedkeuring van het op 24 juni 2013 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Trb.* 2013, 130 en 233), *Stb.* 2015, 228.
- ¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2016/17, 34589 (R2077), nr. 3 (MvT), p. 8.
- ¹⁰¹ Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *Klimaatplan 2025-2035, Op weg naar een klimaatneutraal Nederland*, maart 2025, Publicatie-nr. 25400800.
- ¹⁰² PBL, *Klimaat- en Energieverkenning 2025*, Den Haag 2025, PBL-publicatienummer: 5692, p. 6.
- ¹⁰³ Afdeling advisering RvS, *Advies no. W19.25.00208/IV*, 10 september 2025 over de Klimaat- en Energienota 2025, p. 8.
- ¹⁰⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Eighth Netherland National Communication Under The United Nations Framework Convention On Climate Change*, p. 183-185.
- ¹⁰⁵ Algemene Rekenkamer, *Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid*, Rapport 5 november 2012.
- ¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 31568, nr. 125 (Brief van de Minister van Economische Zaken).
- ¹⁰⁷ 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 (Wet elektriciteit en drinkwater BES, *Stb.* 2016, 142).
- ¹⁰⁸ Bijlage 1101814 (Elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar?, Een evaluatie van de Wet elektriciteit en drinkwater BES) bij *Kamerstukken II* 2022/23, 34089, nr. 19 (Brief van de Minister voor Klimaat en Energie).
- ¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 31710, nr. 44 (Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu).
- ¹¹⁰ De beslisnota (open.overheid.nl/documenten/16625d8f-6ba2-4905-8f22-29648b2d81d0/file) vermeldt daarover: "Er zijn voor de komende jaren geen extra middelen meer beschikbaar voor de uitvoering van het NMBP. Het realiseren van de vastgestelde doelen en inzet is afhankelijk van een nog te ontwikkelen claim van middelen", p. 2.
- ¹¹¹ *Kamerstukken II* 2022/23, 33576, nr. 355 (Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof), p. 2.
- ¹¹² *Kamerstukken II* 2022/2023, 27625, nr. 590 (Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat), p. 17.

- ¹¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimtelijk ontwikkelingsprogramma Caribisch Nederland*, juli 2024, §3.4 Beschermen van cruciale en gevoelige functies tegen de gevolgen van klimaatverandering, juli 2024, p. 17.
- ¹¹⁴ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Bonaire*, 1 juni 2023.
- ¹¹⁵ HKV 2016 en HKV 2024.
- ¹¹⁶ Wageningen University & Research (WUR), *Staat van de natuur van Caribisch Nederland 2017 (State of the nature for the Caribbean Netherlands 2017)*, and *Staat van de natuur van Caribisch Nederland 2024 (State of the nature for the Caribbean Netherlands 2024)* and *A Nature Inclusive Vision for Bonaire in 2050*, 2020.
- ¹¹⁷ Witteveen+Bos, *Climate change and adaptation efforts BES islands*, Final report, 21 oktober 2024 (hierna: Witteveen+Bos 2024); KNMI, *De staat van ons klimaat 2024*, De Bilt: KNMI, KNMI-Publicatie 25-012024.
- ¹¹⁸ *Bestuursakkoord Bonaire en het Rijk 2024-2027*, p. 10.
- ¹¹⁹ *Bonaire Cultuuragenda, prioriteiten 2024-2028*, p. 8 en 9.
- ¹²⁰ *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, p. 15, §3.
- ¹²¹ *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, p. 11, eindnoot 11: p. 42.
- ¹²² *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, p. 15, eindnoot 39: p. 43.
- ¹²³ *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, kadertekst op p. 18, eindnoot 64: p. 43.
- ¹²⁴ *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, p. 29 en 30, inzet Prioriteiten 2023-2029:, prioriteit G.
- ¹²⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Aanpassen met ambitie Nationale klimaatadaptatie strategie 2016 (NAS)*, december 2016, p. 38.
- ¹²⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Nationaal uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie, Slimmer, intensiever voor en door iedereen*, november 2023 (hierna: MIW 2023), p. 37, 42, 48, 61, 84.
- ¹²⁷ MIW 2023, p. 15, 16 en 17.
- ¹²⁸ Ed Nijpels, Advies Klimaattafel Bonaire, *Het is nooit te laat*, 8 mei 2023 (hierna: Nijpels 2023).
- ¹²⁹ *Klimaat-effectatlas voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba - Klimaat-effectatlas BES*.
- ¹³⁰ Terramar workshop 20-10-2023 output, *Climate Impacts for Bonaire*, 2 april 2024.
- ¹³¹ Zie bijv. Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden - Kennisportaal Klimaatadaptatie (klimaatadaptatienederland.nl/cariben/), Dutch Caribbean Biodiversity Database (dcbd.nl/) en Rijksdienst Caribisch Nederland (rijksdienstcn.com/).
- ¹³² Wageningen University & Research, 2020, *A nature inclusive vision for Bonaire in 2050*, juli 2020, Report 3023.
- ¹³³ Witteveen+Bos 2024.
- ¹³⁴ Nijpels 2023, p.22.
- ¹³⁵ *Bestuursakkoord Bonaire en het Rijk 2024-2027*, p. 5 en 6.
- ¹³⁶ Zie o.a. de Kamerbrief van de Minister van Economische zaken en Klimaat over de terugkoppeling klimaatconferentie Aruba van 7 juli 2023 met bijlagen; rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/07/07/caribbean-climate-and-energy-conference-2023-agenda).
- ¹³⁷ IPDC, *Climate Adaptation in Deltas, Coasts and Islands: Introducing the IPDC Guidance Framework and the Climate Adaptation Contexts of the IPDC Members*, mei 2024.
- ¹³⁸ <https://www.cabinetspecialenvoy.com/>.
- ¹³⁹ Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan, Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, oktober 2023.

- ¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 IV, nrs. 18 (Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en 18 b1 (Hoofdlijnenakkoord met als bijlage een Intentieverklaring).
- ¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 IV, nr. 18 b1 (Hoofdlijnenakkoord met als bijlage een Intentieverklaring), zie de Intentieverklaring.
- ¹⁴² Bijlage (Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk) bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 3 (Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) en 4 (Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) (hierna: Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 3 en 4).
- ¹⁴³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 3 en 4, §3.4 (slot).
- ¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5 b1 (Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).
- ¹⁴⁵ Rijkswet van 7 september 2010 tot wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in verband met de wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen (Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen), *Stb.* 2010, 333; *Kamerstukken II* 2019/20, 32213 (R 1903) (Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- ¹⁴⁶ Conclusie van antwoord, randnr. 6.1, afkomstig uit: A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 21.
- ¹⁴⁷ *Stb.* 2010, 345.
- ¹⁴⁸ *Trb.* 1987, 63; iwt. *Trb.* 1991, 61.
- ¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 22 b2 (Toelichting stappenplan Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Nederlandse Antillen en Nederland).
- ¹⁵⁰ Aanvankelijk in artikel 1 lid 2 Statuut (oud) en later in artikel 132a lid 4 Gw.
- ¹⁵¹ Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland ("Commissie Spies"), *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, van 12 oktober 2015, Den Haag, p. 10, 27 en 99.
- ¹⁵² *Kamerstukken II*, 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK), p. 42, onder D, eerste bullet.
- ¹⁵³ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35300-IV, nr. 11 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- ¹⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2022/23, 36200-IV, nr. 85 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- ¹⁵⁵ Zie bijv. Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, p. 35.
- ¹⁵⁶ Conclusie van antwoord, randnrs. 6.30 en 6.31.
- ¹⁵⁷ Dagvaarding, randnr. 36.4: met artikel 14 EVRM bedoelt Greenpeace het verbod op discriminatie bij alle juridische en feitelijke handelingen van de overheid ex artikel 14 EVRM en artikel 1 P12.
- ¹⁵⁸ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §412: "*Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore complementary to those democratic processes. The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements.*"
- ¹⁵⁹ Het *Urgenda*-arrest, r.o.5.7.6 en 5.7.7.
- ¹⁶⁰ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §442: "*It follows, therefore, that each 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 States own capabilities rather than by any specific action (or omission) of any other State (see Duarte Agostinho and Others, cited above, §§ 202-03). The Court considers that a respondent*

State should not evade its responsibility by pointing to the responsibility of other States, whether Contracting Parties to the Convention or not.”

161 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §538.

162 EHRM 18 november 2025, nr. 40054/23, ECLI:CE:ECHR:2025:1118DEC004005423 (*Fliegenschnee/Oostenrijk*)(hierna: de *Fliegenschnee*-uitspraak), §26.

163 EHRM, *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights*, versie van 28 februari 2025 (hierna: *Guide on Article 2*) (ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_eng) §21; EHRM, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, versie van 28 februari 2025 (hierna: *Guide on Article 8*), ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng, §192.

164 De *Fliegenschnee*-uitspraak, §27-29.

165 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §538; *Guide on Article 2*, §11; *Guide on Article 8*, §9-16 en §192.

166 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak.

167 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §410-520 en §538 onder (a).

168 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §413-421.

169 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §431-434.

170 Het *Urgenda*-arrest, r.o. 4.1-4.8 met nadere verwijzingen.

171 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §410-422; IPCC AR6 The Physical Science Basis IPCC.

172 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §413, §431-434 en §456.

173 Het VN-Klimaatverdrag uit 1992; het Protocol van Kyoto 1997, *Trb.* 2005, 1; IPCC, *Global Warming of 1,5°C*; Glasgow Climate Pact; Sharm el-Sheikh Implementation Plan; Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit; IPCC, IPCC AR6 Impacts, Adaptation and Vulnerability; IPCC AR6 Synthesis Report, §A.1-A.2; VN Resolutie 76/300; Advisory Opinion IGH, Chapter II; United Nations Environment Programme, *Emissions Gap Report 2024: No more hot air please!*, Executive summary, p. XII e.v.

174 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §104-120, §429 en §478, met nadere verwijzingen.

175 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §438.

176 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §439-440.

177 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §478-488.

178 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §498-503 en §614.

179 EHRM 27 april 2004, nr. 62543/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0427JUD006254300 (*Gorraiz Lizarraga e.a./Spanje*), §38.

180 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §420, §489-490, onder verwijzing naar o.m. de Preambule van het VN-Klimaatverdrag en het Verdrag van Aarhus.

181 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §543.

182 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §545.

183 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §446, §546 en §551. Vgl. Advisory Opinion IGH, §430.

184 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §444, §446 en §551.

185 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §545, §549 en §552.

186 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §550 en de *Fliegenschnee*-uitspraak, §29.

187 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §549.

188 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §546.

189 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §551, onder verwijzing naar §543; vgl. de vaste jurisprudentie genoemd in §428.

190 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §552, onder verwijzing naar de algemene regels voor positieve verplichtingen in §538 onder (a).

- ¹⁹¹ Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §549-558; Guide on Article 8, §15. Vgl. over de samenhang tussen mitigatie- en adaptatiemaatregelen: Advisory Opinion IGH, §259.
- ¹⁹² De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §554; Guide on Article 8, §15.
- ¹⁹³ Ten aanzien van specifieke vorderingen, zoals bevelen om specifieke maatregelen te nemen, kan dit anders zijn; zie over de toewijsbaarheid van de gevorderde bevelen nader r.o. 11.51-11.58.
- ¹⁹⁴ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §537.
- ¹⁹⁵ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §536.
- ¹⁹⁶ EHRM, *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights Environment*, versie 17 september 2025, article 2 (Right to life), I.A.6.
- ¹⁹⁷ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §536.
- ¹⁹⁸ Zie hiervoor r.o. 10.8.3, 10.8.5, 10.13, 10.17 en 10.18.
- ¹⁹⁹ Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §509-511.
- ²⁰⁰ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §437.
- ²⁰¹ Strikt genomen komt Greenpeace in deze WAMCA-procedure op voor “*de bevolking van Bonaire en iedere persoon in Nederland die om historische of culturele redenen met het eiland een persoonlijke band onderhoudt*” (randnr. 3.13 Dagvaarding); ten aanzien van deze nóg diversere groep is al helemaal niet onderbouwd dat het gestelde tekortschieten van de Staat een acute bedreiging van het recht op leven vormt.
- ²⁰² G.M. Gordon-Strachan et al., *The 2024 small island developing states report of the Lancet Countdown on health and climate change*, in: *The Lancet Global Health* 2025, vol. 13(1), E146-E166.
- ²⁰³ Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §511.
- ²⁰⁴ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §550.
- ²⁰⁵ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §538 onder a en b, §547-550.
- ²⁰⁶ Vgl. Preamble van de Overeenkomst van Parijs, voorlaatste alinea.
- ²⁰⁷ Conclusie van repliek, randnr. 8.10 en pleitaantekeningen Greenpeace (mitigatie), Hoofdstuk 3.
- ²⁰⁸ Conclusie van repliek, hoofdstukken 6 en 7 en pleitaantekeningen Greenpeace (mitigatie), randnrs. 3.3 en 3.4.
- ²⁰⁹ Conclusie van antwoord, randnrs. 2.11-2.18.
- ²¹⁰ ETS staat voor Emission Trade System en is het handelssysteem in Europa voor de CO₂-uitstoot van de industrie.
- ²¹¹ Verordening (EU) 2013/549 van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie. De verordening introduceert het ESR: het internationaal compatibele systeem van boekhoudregels van de EU dat kan worden gebruikt om een systematische en gedetailleerde beschrijving van een economie te geven.
- ²¹² 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. Op grond van de LULUCF-verordening moet elke lidstaat ervoor zorgen dat alle emissies in de sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (*land use, land use change and forestry* LULUCF) worden gecompenseerd door een minstens even groot aantal verwijderingen in de periode 2021-2030 (de *no debit rule*).
- ²¹³ Verordening (EU) 2018/1999 van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.
- ²¹⁴ Oorspronkelijk zou EU ETS2 in 2027 in werking treden, maar begin november 2025 hebben de klimaatministers de inwerkingtreding met een jaar uitgesteld.
- ²¹⁵ Conclusie van dupliek, randnr. 5.78.
- ²¹⁶ Zie productie 87 van Greenpeace.

217 Zie r.o. 10.23 van dit vonnis. Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §446, §546 en §551; Advisory Opinion IGH, §430; het *Urgenda*-arrest, r.o. 7.2.11.

218 Zie hoofdstuk 5. Vgl. Advisory Opinion IGH, Hoofdstuk IV.B.5, m.n. §224, §230, §243 en §245.

219 Artikel 4 lid 1 Overeenkomst van Parijs.

220 Artikel IV.21 Glasgow Climate Pact; Artikel I.7 Sharm el-Sheikh Implementation Plan.

221 Artikel IV.22 Glasgow Climate Pact.

222 Artikel IV.14 Sharm el-Sheikh Implementation Plan.

223 Artikel 4 lid 9 Overeenkomst van Parijs.

224 Artikel 3 lid 1 en 4 lid 2 onder a VN-Klimaatverdrag; artikel 4 lid 4 Overeenkomst van Parijs; Dictum Advisory Opinion IGH, §547 onder A.b.

225 Artikel 4 lid 9 en artikel 14 lid 3 van de Overeenkomst van Parijs; Advisory Opinion IGH, §243.

226 Artikel 4 lid 1 onder a en artikel 12 lid 1 onder a VN-Klimaatverdrag; artikel 13 lid 7 Overeenkomst van Parijs.

227 Artikel 4 lid 1 onder b en artikel 12 lid 1 onder b VN-Klimaatverdrag; Advisory Opinion IGH, §201-203.

228 Artikel 4 en artikel 12 VN-Klimaatverdrag; artikel 7 Protocol van Kyoto; artikel 4 lid 2 Overeenkomst van Parijs; Glasgow Climate Pact, IV.28-30.

229 Artikelen 4 en 12 VN-Klimaatverdrag; artikelen 3 lid 4 en 7 Protocol van Kyoto; Decision 24/CP.19 *Revision of the UNFCCC reporting guidelines on annual inventories for Parties included in Annex I to the Convention* in: VN-document FCCC/CP/2013/10/Add.3 (hierna: Decision 24/CP.19) (unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a03.pdf#page=2), p. 2-3; Artikel 3(a) van Decision 15/CMP.1 *Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol* in: VN-document FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2 (hierna: Decision 15/CMP.1) (unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a02.pdf#page=54).

230 Artikel 5 lid 1 Protocol van Kyoto.

231 Vgl. Advisory Opinion IGH, §202-207 en §236.

232 Artikelen 13 en 14 Overeenkomst van Parijs; Decision 24/CP.19, p. 4-22 (Annex 1); Decision 15/CMP.1. Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §570-573; Advisory Opinion IGH, §289.

233 Advisory Opinion IGH, §208 en §229.

234 Vgl. *Kamerstukken II* 2021/22, 36169, nr. 3 (MvT), p. 6.

235 Artikel 2 lid 2 Klimaatwet; *Kamerstukken II* 2021/22, 36169, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport), p. 3-4.

236 Vgl. het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel ter aanpassing van de Klimaatwet: *Kamerstukken II* 2021/22, 36169, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport).

237 Hiervan was de Nederlandse wetgever zich bewust: *Kamerstukken II* 2021/22, 36169, nr. 3 (MvT), p. 6-7.

238 Overigens staat in de NDC van de EU van 16 oktober 2023, *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States* (hierna: NDC van de EU 2023) op p. 15 de volgende doelstelling (onderstreept rechtbank): "*Regulation (EU) 2023/857 sets an EU-level greenhouse gas emission reduction target of 40% by 2030, compared to 2005, for the sectors that it covers. Each EU Member State will reduce its emissions from 2005 levels by 2030 in accordance with the following percentage: () Netherlands 48% ()*".

239 Zie bijv. het door de Staat als productie 63 overgelegde overzicht van de toepassingsgebieden, doelstellingen en referentiejaar voor de verschillende instrumenten.

240 europarl.europa.eu/topics/nl/article/20191129STO67756/uitstoot-van-vliegtuigen-en-schepen-feiten-en-cijfers-infografiek; rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/co2-uitstoot-luchtvaart.

241 Pleitnota van de Staat (mitigatie), p. 38 (niet meegenomen in tussentijdse doelstellingen; deels meegenomen door te voldoen aan Europese normen); cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel-; clo.nl/indicatoren/nl052127-emissies-door-de-zeescheepvaart-1990-2022.

242 NDC van de EU 2023, p. 4 en p. 12 onder b.

243 Artikelen 4 en 12 VN-Klimaatverdrag; artikel 4 Overeenkomst van Parijs; Decision 1/CP.21; Advisory Opinion IGH, §244.

244 Artikel 6 VN-Klimaatverdrag; De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §554.

245 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §551, onder verwijzing naar §543; vgl. de vaste jurisprudentie genoemd in §428.

246 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §543; vgl. de vaste jurisprudentie genoemd in §538.

247 Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §538 onder (d); Advisory Opinion IGH, §226-229; Advisory Opinion IACHR, §327.

248 Vgl. de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §569; Advisory Opinion IGH, §151; Advisory Opinion IACHR, §327. Zie ook de Preambule bij het VN-Klimaatverdrag, derde en achttiende alinea.

249 Conclusie van dupliek, randnr. 6.35.

250 Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, *Blauwe Boekje 2023-2024*, september 2023, §1.8.

251 Conclusie van repliek, randnrs. 8.10-8.12; spreekantekeningen Greenpeace (mitigatie), randnrs. 1.17, 1.18 en 3.9-3.13.

252 Conclusie van dupliek, randnr. 2.2; zie o.m. Planbureau voor de Leefomgeving, *Klimaat en Energieverkenning 2024* (productie 103 van Greenpeace), p. 4; Planbureau voor de Leefomgeving, *Klimaat en Energieverkenning 2025* (productie 71 van de Staat), p. 6.

253 De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §550, §570 en §573.

254 *Submission by the Danish presidency of the council of the European Union and the European Commission on behalf of the European Union and its member states*; unfccc.int/sites/default/files/2025-11/DK-2025-11-05%20EU%20NDC.pdf.

255 NDC van de EU 2023.

256 Artikel 4 lid 16 Overeenkomst van Parijs (onderstreping rechtbank): “Partijen, met inbegrip van regionale organisaties voor economische integratie en lidstaten daarvan, die een overeenkomst hebben gesloten om ingevolge het tweede lid van dit artikel gezamenlijk op te treden, stellen, wanneer zij hun nationaal bepaalde bijdrage mededelen, het secretariaat in kennis van de bepalingen van die overeenkomst, met inbegrip van het emissieniveau dat binnen de relevante periode aan elke Partij is toegekend. ()”.

257 Namelijk de emissiereductiedoelstelling voor 2030 (r.o. 11.13.2 en 11.13.3 van dit vonnis) en de mededeling aan het UNFCCC over de invulling van de emissiereductiedoelstellingen voor de komende administratieperiode (r.o. 11.15.3 van dit vonnis).

258 HKV 2024.

259 Witteveen+Bos 2024.

260 Conclusie van antwoord, randnr. 2.8

261 Artikel 4 lid 1 onder b VN-Klimaatverdrag.

262 Artikel 4 lid 1 onder f VN-Klimaatverdrag.

263 Artikel 4 lid 8 VN-Klimaatverdrag. Zie ook artikel 7 leden 2 en 6 Overeenkomst van Parijs.

264 Advisory Opinion IGH, §211.

265 Decision 1/CP.10, *Buenos Aires programme of work on adaptation and response measures*, in: VN-document FCCC/CP/2004/10/Add.1, (unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop10/10a01.pdf#page=2), p. 2.

266 Advisory Opinion IGH, §256.

267 Decision 2/CMA.5, p. 25 onder 10.

268 *Kamerstukken II* 2016/17, 34589 (R2077), nr. 3 (MvT), p. 8. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34534, nr. 3 (MvT), p. 22.

269 Naast het algemene gegeven dat de IPCC-regelgeving inkleurt wat de internationale consensus is over de zorgplichten die staten tegenover hun burgers hebben op het gebied van klimaatadaptatie, zie r.o. 10.23

van dit vonnis.

²⁷⁰ IVM 2022/6, Chapter 9. Impacts on cultural heritage, paragraph 9.2. Tangible cultural heritage; IVM 2022/4, paragraph 5.1 Tangible cultural heritage; conclusie van dupliek, randnrs. 3.7, 3.8, 8.61 en 8.69; pleitnota van de Staat (adaptatie), randnr. 3.30.

²⁷¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1312 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), p. 6.

²⁷² Conclusie van dupliek, randnr. 3.47; zie ook r.o. 6.30 van dit vonnis.

²⁷³ Zie het stenografisch verslag van de conferentie, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-IV-37-b1.pdf, p. 4-8.

²⁷⁴ Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 IV, nr. 18 b1.

²⁷⁵ Dit werd daarna ook regelmatig geconstateerd, zie bijv. de PowerPointpresentatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW), *IenW's inzet in Caribisch Nederland voor de komende kabinetsperiode* van 14 april 2022 (productie 54 van Greenpeace): “*IenW is op dit moment op minimaal 20 beleidsterreinen actief. Op tal van die beleidsterreinen zijn de zaken niet op orde. Dit komt ten eerste door een tekort aan middelen. Het BES fonds (gemeentefonds voor deze eilanden) dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken (DG Koninkrijksrelaties) moet worden geregeld, is al jaren ontoereikend. Om die reden richten de eilanden zich sinds 2010 tot de departementen voor (financiële) ondersteuning. De laatste jaren (ten tweede) ervaren wij vooral dat de uitvoeringskracht en de bestuurskracht van de openbare lichamen van de eilanden te kort schiet en dus mede de oorzaak is van het niet functioneren van de systemen.*” (sheet 2), en “*De klimaatscenario's -die noodzakelijk zijn om adequate stresstesten te doen zijn voor Caribisch Nederland minder gedetailleerd dan voor EUR NL, waardoor de eilanden onvoldoende in staat zijn om de meest effectieve maatregelen te identificeren, ontwerpen en uit te voeren. Op vrijwel alle milieu beleidsterreinen geldt dat de minimaal gewenste voortgang ontbeert.*” (sheet 4), en “*Voor IenW betreffen de werkzaamheden rondom de BES eilanden vaak taken die niet passen in de huidige organisatiestructuur. Ten eerste omdat het veelal gedelegeerde taken en ten tweede omdat de stand van infrastructuur op de eilanden achterloopt cq zeer afwijkt van wat in EurNL actueel is.*” (sheet 5), en “*Klimaatadaptatie. In Nederland hebben de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid t.a.v. klimaatadaptatie. De eilanden hebben echter niet de expertise om met dit thema om te gaan, waardoor er onvoldoende zicht is op klimaatrisico's en er geen of onvoldoende maatregelen worden getroffen om deze risico's te verkleinen. IenW zou kunnen overwegen hier de nodige technische assistentie voor te kunnen leveren. Om te voorkomen dat er straks een rapport wordt samengesteld dat in een la verdwijnt, adviseren dat een cofinancieringseis wordt gesteld.*” (sheet 7).

²⁷⁶ Uit de bij de dagvaarding overgelegde Nota ter informatie van 12 april 2019 (*Klimaatadaptatie BES eilanden, St Maarten, Aruba en Curaçao*, productie 43 van Greenpeace) en de interne notitie van het Ministerie van IenW begin januari 2022 (*Uitwerking van regeerakkoord voor drinkwater afvalwater en mariene milieu in Caribisch Nederland*, productie 49 van Greenpeace) volgt dat men toen binnen IenW wist dat er geen adaptatiebeleid voor Caribisch Nederland was, dat het dringend nodig was, maar dat er nog geen concrete plannen of budgetten waren om het te maken.

²⁷⁷ Zie in 6.17 en voetnoot 110.

²⁷⁸ Dit wordt ook wel de systeemverantwoordelijkheid of stelselverantwoordelijkheid genoemd, zie bijv. de PowerPointpresentatie “*IenW's inzet in Caribisch Nederland voor de komende kabinetsperiode*” van 14 april 2022 (productie 54 van Greenpeace), sheet 3 met de titel “*Stelselverantwoordelijkheid*” (“*Feit is dat de staat van de vitale infrastructuur en het milieubeleid structureel niet op orde zijn en de minister kan besluiten omdat hij voor de IenW doelstelling van veiligheid bereikbaarheid en leefbaarheid staat te interveniëren*”).

²⁷⁹ De *KlimaSeniorinnen*-uitspraak, §553-554; artikel 6 VN-Klimaatverdrag; Advisory Opinion IGH, §280. Zie ook Compliance Committee Aarhus Convention 1 July 2020, *Recommendations with regard to request for advice ACCC/A12020/2 by Kazakhstan*, ECE//MP.PP/C.1/2021/6, onder A.

²⁸⁰ Conclusie van antwoord, randnrs. 8.116-8.145 en 15.25-15.31; conclusie van dupliek, randnr. 8.31.

²⁸¹ Conclusie van dupliek, randnrs. 3.49-3.53 en 8.31.

282 *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1312 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), §1.

283 Conclusie van antwoord, randnrs. 8.127-8.145; conclusie van dupliek, randnrs. 3.49-3.53 en 8.31.

284 Guide on Article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) and on Article 1 of Protocol No. 12 (general prohibition of discrimination), (ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_14_art_1_protocol_12_eng), versie 28 februari 2025 (hierna: Guide on Article 14), §3.

285 Guide on Article 14, §20-24.

286 Raad van Europa, *Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, (hierna: Explanatory Report to the Protocol No. 12), §33; EHRM 20 december 2022, nrs. 53282/18 en 31428/20, ECLI:CE:ECHR:2022:1220JUD005328218 (*Moraru en Marin/Roemenië*), §99-100.

287 Explanatory Report to the Protocol No. 12, §22.

288 ECRM (Plenair) 28 October 1987, nr. 8695/79, ECLI:CE:ECHR:1987:1028JUD000869579 (*Inze/Oostenrijk*), §41; EHRM (GK) 6 april 2000, nr. 34369/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997 (*Thlimmenos/Griekenland*), §44; EHRM (GK) 12 april 2006, nrs. 65731/01 en 65900/01, ECLI:CE:ECHR:2006:0412JUD006573101 (*Stec e.a./Verenigd Koninkrijk*), §51; EHRM (GK) 16 maart 2010, nr. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš e.a./Kroatië*), §149.

289 EHRM (GK) 16 maart 2010, nr. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš e.a./Kroatië*), §149.

290 EHRM (GK) 6 april 2000, nr. 34369/97 ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997 (*Thlimmenos/Griekenland*), §44; EHRM 6 januari 2005, nr. 58641/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0106DEC005864100 (*Hoogendijk/Nederland*), beoordeling onder 2.

291 EHRM 20 juni 2006, nr. 17209/02, ECLI:CE:ECHR:2006:0620JUD001720902 (*Zarb Adami/Malta*), §76 en §80-82; EHRM (GK) 16 maart 2010, nr. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš e.a./Kroatië*), §150.

292 EHRM 13 december 2005, nrs. 55762/00 en 55974/00, ECLI:CE:ECHR:2005:1213JUD005576200 (*Timtshev/Rusland*), §57; EHRM (GK) 16 maart 2010, nr. 15766/03, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD001576603 (*Oršuš e.a./Kroatië*), §150.

293 IPCC, *Regional fact sheet Small Islands*, dat volledig herleidbaar is tot IPCC AR6 The Physical Science Basis; IPCC, *Fact sheet Small Islands*, dat volledig herleidbaar is tot IPCC AR6 Impacts, Adaptation and Vulnerability.

294 Vgl. EHRM 20 juni 2006, nr. 17209/02, ECLI:CE:ECHR:2006:0620JUD001720902 (*Zarb Adami/Malta*), §82.

295 Vgl. Advisory Opinion IGH, §427.

296 Vgl. HR 7 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (*Staat/Norma e.a.*), r.o. 4.6.2; het *Urgenda*-arrest, r.o. 8.2.4.

297 Vgl. het *Urgenda*-arrest, r.o. 8.2.2.

298 Vgl. het *Urgenda*-arrest, r.o. 8.2.3-8.2.7.

299 Vgl. het *Urgenda*-arrest, r.o. 8.2.6; HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (*SGP*), r.o. 4.6.2.

300 Het *Urgenda*-arrest, r.o. 8.2.5.

301 Zie de in r.o. 4.10-4.13 en 6.29 van dit vonnis genoemde onderzoeken.

302 Conclusie van antwoord, randnrs. 8.128-8.136.

303 Decision 2/CMA.5, p. 24 onder 10 (b) en (c).

304 Conclusie van antwoord, randnrs. 16.5-16.9.

305 Vaste jurisprudentie, zie o.m. HR 29 november 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2215, r.o. 3.4; HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2026, r.o. 3.2.3.

306 Decision 2/CMA.5, p. 24 onder 10 (b) en (c). Zie ook 5.24.
