

Klimaatzaak Bonaire

Rob van Gestel & Jeffrey Sybesma

Abstract: Greenpeace is een algemeenbelangactie gestart tegen de Nederlandse staat vanwege het schenden van de zorgplicht die voortvloeit uit het EVRM en IVBPR om burgers op Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. De actie lijkt kansrijk in het licht van recente mensenrechtenjurisprudentie. Dat er tijdig adaptatiemaatregelen genomen dienen te worden om de eilandbewoners te beschermen tegen overstromingen en tropische stormen lijkt evident en dat Bonaire die niet zelf kan bekostigen ook. Moeilijker te bepalen lijkt wat precies van de staat verwacht mag worden bij het leveren van een “fair share” op het punt van de mitigatie van de uitstoot van broeikasgassen.

Keywords: klimaatverandering, adaptatie, mitigatie, mensenrechten, rechterlijke bevelen.

1. Inleiding

In 2010 is besloten de Nederlandse Antillen als samenhangend verband van overzeese gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden op te splitsen. Sindsdien zijn Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS) semiautonome landen en hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) de status van openbare lichamen (ook wel aangeduid als “bijzondere gemeenten”) van Nederland.¹ Wie gedacht had dat daarmee alle onduidelijkheid over de staatsrechtelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Caribische delen van het Koninkrijk en Europees Nederland tot het verleden zou behoren, vergist zich. Sterker nog, de spanningen hieromtrent lijken de laatste tijd juist weer op te lopen.

Recent hebben we dit gezien bij de het dagvaarden van de Nederlandse staat door consumentenorganisatie Unkobon op Bonaire om te komen tot een sociaal minimum op de BES-eilanden.² De bijna 100 pagina’s tellende dagvaarding schetst

¹ Zie art. 132a Grondwet.

² De dagvaarding vindt u o.a. hier: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/dagvaarding-collectievevordering-vereniging-De-Staat-der-Nederlanden.pdf>.

het beeld van een Nederlandse rijksoverheid die zich al twaalf jaar in allerlei bochten wringt om te voorkomen dat sociale uitkeringen op de BES op gelijk(er) niveau komen met die in Europees Nederland. De algemeenbelangactie tegen de Nederlandse staat heeft er intussen voor gezorgd dat de wetgever in beweging is gekomen om onder andere het minimumloon te verhogen³, maar het feit dat er een gang naar de rechter voor nodig was lijkt veelzeggend.

In de omgekeerde verhouding gaat het ogenschijnlijk al niet veel beter. Zo hebben de staten van Curaçao en Aruba jarenlang hun best gedaan om het huwelijk tussen personen van gelijk geslacht tegen te houden, terwijl een dergelijk huwelijk in Europees Nederland al sinds 2001 mogelijk is. Eerder was bovendien reeds duidelijk geworden dat inwoners van Curaçao en Aruba een in Nederland gesloten huwelijk wel gewoon in eigen land konden laten registreren.⁴ De wetgevers van Curaçao en Aruba bleven niettemin vasthouden aan hun respectievelijke Burgerlijke wetboeken (BW) dat het huwelijk reserveert voor de relatie tussen mannen en vrouwen. In een door maatschappelijke organisaties aangespannen algemeenbelangactie tegen beide landen achtte het Gemeenschappelijk hof van justitie de betreffende bepalingen uit de betreffende burgerlijk wetboeken in strijd met het discriminatieverbod uit de Staatsregelingen (lees: Grondwet) van de eilanden.⁵ Veelzeggend is niettemin dat daarna zelfs de Hoge Raad er nog aan te pas moest komen om de uitspraak van het Gemeenschappelijk hof te bevestigen.⁶ Daarmee is waarschijnlijk voorkomen dat de lokale wetgevers pogingen zouden doen om hun Staatregeling aan te passen om via die weg de klok alsnog terug te draaien.⁷

Complexer ligt de zaak waar het gaat om de bescherming van burgers op de eilanden tegen de gevolgen van klimaatverandering. Niet alleen speelt daarbij een rol dat er significante verschillen bestaan tussen de aard van de bedreigingen voor de verschillende eilanden, waarbij de bovenwindse eilanden bijvoorbeeld meer te vrezen hebben van tropische stormen dan de benedenwindse, maar ook de juridisch status van de eilanden verschilt. Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS) zijn autonome

³ Zie o.a. Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 IV, nr. 43.

⁴ HR 13 April 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ6095, NJ 2014/50.

⁵ GHvJ 6 December 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:134 (Curaçao) en GHvJ 6 December 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:135 (Aruba). Curaçao, Aruba en Sint Maarten kennen geen verbod om wetten te toetsen aan hun grondwet.

⁶ HR 12 Juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:978 (Curaçao) en HR 12 Juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:977 (Aruba).

⁷ Een enkel Statenlid deed niettemin wel suggesties in deze richting. Zie: <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/29376-nieuwe-poging-uitsluiting-homohuwelijk>.

landen, die in beginsel verantwoordelijk zijn voor hun eigen klimaatbeleid, terwijl dat voor de BES niet – of althans minder – geldt. Verder is in het verleden vaak de medegelding van internationale klimaatverdragen voor de overzeese gebiedsdelen uitgesloten, waardoor het lastiger is om te bepalen wat nu precies de internationale verplichtingen zijn voor de eilanden. Die verplichtingen zijn belangrijk aangezien de lokale politiek zich tot op heden niet erg lijkt te hebben ingespannen om een begin te maken met klimaatbeleid en klimaatwetgeving.⁸

Eerder zijn de problemen die daaruit voort kunnen komen al aan bod gekomen in een kort geding tegen het Land Curaçao over de emissienormen die van toepassing zijn bij een eventuele heropening van de ISLA-olieraffinaderij. Deze verouderde raffinaderij kende niet alleen jarenlang een veel te hoge uitstoot van zwaveldioxide en fijn stof met ernstige gevolgen voor de gezondheid van de direct omwonenden, maar stond tevens als een “CO₂-bom” bekend. Deze zorgde er voor dat Curaçao behoorde tot de landen met de hoogste CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking ter wereld.⁹ De rechter oordeelde evenwel dat het opnemen van normen voor CO₂-uitstoot in de voorgenomen Landsverordening milieubeheer zich niet leende voor een beoordeling in kort geding:

‘Aan de broeikasgassen hebben partijen, in het spoor van het debat over de normen voor SO₂ en PM₁₀, een paar alinea’s gewijd. Eisers hebben daarbij verwezen naar het Urgenda-arrest. Het Land heeft gesteld dat de beoogde Lv Milieubeheer ook zal voorzien in normen voor CO₂.¹⁰ Naar het oordeel van het gerecht is de kwestie van de broeikasgassen niet rijp voor een kort geding, althans niet als vordering in de marge van een executiegeschil over een andere kwestie.’¹¹

De vraag naar de betekenis van het Urgenda arrest en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) voor het klimaatbeleid op de eilanden en de

⁸ Zie bijv.: Handelingen II 2022/23, Aanhangsel 1072.

⁹ R.A.J. van Gestel & J. Sybesma, ‘De olievlekwerking van Urgenda in het Koninkrijk’, NJB 2020, p. 468-477 (op p. 469).

¹⁰ Er is geen enkel uitzicht op de vraag of en wanneer de beoogde Landsverordening milieubeheer er zal komen. Intussen is er wel een Landsverordening luchtkwaliteitseisen bij de Staten ingediend, maar CO₂-uitstoot maakt daarvan geen onderdeel uit. De Raad van Advies heeft daarover ook kritische vragen gesteld. Zie: <https://raadvanadvies.cw/adviezens/rva-no-ra-15-23-lv-ontwerplandsverordening-tot-wijzigen-van-de-hinderverordening-Curaçao-1994-de-landsverordening-inspectie-voor-de-volksgezondheid-en-de-eilandsverordening-leges-precariorchten/>.

¹¹ GEA Curaçao 19 Juli 2022, ECLI:NL:OGECAC:2022:184, r.o. 4.13.

medeverantwoordelijkheid van de Nederlandse staat voor dat beleid wordt niettemin opnieuw actueel. Dat komt door een door Greenpeace gestarte algemeenbelangactie tegen de Nederlandse staat vanwege het achterwege blijven van adequate klimaatmaatregelen om de burgers van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.¹²

2. Opzet en plan van behandeling

Hierna behandelen we eerst de eisen van Greenpeace in de dagvaarding (§ 3.). Daarna gaan we in op de ontvankelijkheid van Greenpeace en enkele individuele inwoners van Bonaire, waarover recent een (tussen)vonnis is gewezen door de rechtbank Den Haag. Dit is relevant door het voornemen van het huidige kabinet om de toegang tot de burgerlijke rechter voor dit soort organisaties te beperken. Dat is saillant nu het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), recent juist de toegang voor maatschappelijke organisaties in klimaatzaken op Europees niveau verruimd heeft (§ 4). Vervolgens richten we ons op het materiële recht en de kansen voor Greenpeace, die mede lijken te worden bemoeilijkt door het ontbreken van medegeldigheid van belangrijke internationale klimaatverdragen voor de eilanden (§ 5). Aansluitend hierop vragen we ons af in hoeverre de Koninkrijksregering tevens een medeverantwoordelijkheid bezit voor de bescherming van burgers op de autonome eilanden Curaçao, Aruba en Sint Maarten tegen de gevolgen van klimaatverandering (§ 6). We sluiten af met een conclusie (§ 7).

3. Klimaatdagvaarding Greenpeace

Eisers vorderen van de rechter onder andere een verklaring voor recht dat de staat in strijd handelt met zijn zorgplicht jegens de inwoners van Bonaire door onvoldoende tijdig, passende maatregelen te nemen om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen klimaatverandering. De staat zou a) onvoldoende maatregelen treffen om hen te beschermen tegen de gevolgen die klimaatverandering nu al heeft en in de nabije toekomst zal hebben en b) onvoldoende doen om de emissies vanaf het Nederlandse grondgebied zodanig te beperken dat deze in lijn zijn met wat op grond van de artikelen 2, 8 en 14 EVRM, artikel 27 IVBP, het VN klimaatverdrag en de afspraken

¹² Zie: <https://www.greenpeace.org/nl/klimaatzaak-bonaire-waarom-klagen-we-de-staat-aan/>.

uit het Parijs Akkoord van Nederland mag worden verwacht in de mondiale opgave om de opwarming van de aarde tot maximaal 1,5 graden te beperken.¹³

Een belangrijk uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het VN klimaatverdrag, het Parijs Akkoord, maar ook de jurisprudentie van onze eigen Hoge Raad en het EHRM, is dat landen hun “fair share” moeten leveren bij het voorkomen en beperken van de negatieve gevolgen van klimaatverandering die het gevolg is van menselijk handelen, mede gelet op hun historische bijdrage aan het veroorzaken van de sterke uitstoot van broeikasgassen en de (financiële) mogelijkheden die landen bezitten om (de gevolgen van) klimaatverandering te bestrijden. Volgens Greenpeace kan uit alle bestaande onderzoeken een minimale ondergrens worden gedestilleerd, die naar breed gedragen consensus als minimale fair share voor Nederland zou moeten gelden. Daarvoor zou nodig zijn dat de Nederlandse uitstoot begin 2030 al met netto 100% moet zijn gereduceerd ten opzichte van 1990, om in lijn te zijn met het mondiale reductiepad dat nodig is om de opwarming met 66% kans te beperken tot onder de 1,5°C aan het einde van deze eeuw. Dat jaartal verschuift naar achteren als wordt uitgegaan van een kans van 50%.¹⁴

Het is ondoenlijk om de juridische onderbouwing van de schending van fundamentele rechten uit het EVRM en IVBPR in de meer dan 200 pagina's tellende dagvaarding adequaat samen te vatten. Hoewel met name de artikelen 2, 8 en 14 EVRM zowel worden ingeroepen waar het gaat om het veronachtzamen van de zorgplicht van de staat om te zorgen voor adequate klimaatadaptatie- en mitigatie-inspanningen moet daartussen toch een onderscheid worden gemaakt. Voor wat betreft adaptatie geldt namelijk dat er voor Bonaire nog nauwelijks klimaatbeleid en -wetgeving bestaan. Laat staan dat er concrete adaptatiemaatregelen zijn genomen. Er blijkt zelfs nog nauwelijks onderzoek te zijn gedaan, buiten het onderzoek dat Greenpeace zelf heeft laten verrichten door het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) ter onderbouwing van haar vorderingen.¹⁵

Waar het klimaatmitigatie betreft, betoogt Greenpeace dat Bonaire thans reeds op de grenzen van de leefbaarheid zit qua hitte, terwijl dit in de nabije toekomst enkel zal verergeren. Daarbij claimt zij dat de Nederlandse staat nalatig is om zijn fair share

¹³ Zie de dagvaarding: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Dagvaarding-greenpeace-vs-staat-der-nederlanden-11-1-2024.pdf>.

¹⁴ Ibid p. 149 (§ 28.10-28.11).

¹⁵ P. van Beukering e.a., The Impacts of Climate Change on Bonaire, Amsterdam: IVM 2022.

te leveren bij het terugdringen van het broeikaseffect. Het bestaande Nederlandse klimaatbeleid – dat op zichzelf neutraal is geformuleerd – zou bovendien discriminatoir uitpakken voor de bewoners van Bonaire die veel zwaarder getroffen zullen worden dan Europese Nederlanders. Daar komt nog bij dat voor de Nederlandse staat een historische (koloniale) verantwoordelijkheid geldt jegens de eilandbewoners, wiens lokale cultuur en economie momenteel reeds bedreigd wordt door opwarming van de aarde en het zeewater, wanneer alleen al wordt gekeken naar de gevolgen van klimaatverandering voor de lokale landbouw en visserij.¹⁶

4. Ontvankelijkheid Greenpeace in klimaatzaak tegen Nederlandse Staat

De eerste horde die Greenpeace moest nemen was die van de ontvankelijkheid in een algemeenbelangactie ex. artikel 3:305a BW tegen de Nederlandse staat vanwege de dreigende klimaatschade voor de eilandbewoners. Die ontvankelijkheidseisen zijn met de invoering van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) in Nederland in 2020 aangescherpt. Dat geldt met name voor de representativiteitseisen die sinds dat moment tevens geldt voor maatschappelijke organisaties die opkomen voor ideële belangen en daarbij – anders dan in het verleden – tevens schadevergoeding kunnen vorderen.¹⁷ Bij deze vorderingen is vaak geen sprake is van een zuivere bundeling van individuele belangen, zoals doorgaans het geval is bij groepsacties van consumentenorganisaties, maar gaat het veelal om een onbepaalbare groep.

4.1 Representativiteit

Volgens de rechtbank is Greenpeace ontvankelijk, aangezien zij al decennia opkomt voor milieu gerelateerde belangen. In dit geval zou bovendien geen gevaar bestaan dat deze rechtspersoon een onvoldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer heeft of voor eigen gewin een massavordering zou instellen, aangezien geen schadevergoeding wordt gevorderd. De rechtbank merkt tevens op dat NGO's internationaal een bijzondere positie innemen bij het behartigen van de ideële milieubelangen, gelet op het Verdrag van Aarhus.¹⁸ Hierbij zou het niet

¹⁶ Dagvaarding para 40 e.v.

¹⁷ Amendement van Kamerlid Van Gent c.s., Kamerstukken II 2016/17, 34608, nr. 14. Vgl. Kamerstukken II 2016/17, 34608, nr. 3, p. 6 e.v.

¹⁸ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Trb 1998, 289.

doorslaggevend zijn of de actie van Greenpeace gesteund wordt door de gehele samenleving op Bonaire. Zelf wanneer dat niet het geval mocht zijn kan de actie van deze milieuorganisatie als voldoende representatief gelden.¹⁹

Deze vingerwijzing dat representativiteit geen kwestie is van “koppen tellen” lijkt op de vaststelling van Stolk dat het bij algemeenbelangacties niet gaat om een representatie van personen, maar om het vertegenwoordigen van publieke belangen. De vraag is of daarvoor überhaupt kwantitatieve representativiteitseisen kunnen gelden.²⁰ De rechtbank twijfelt daarover ook:

‘De onbepaaldheid van de grootte van de achterban, die inherent is aan ideële belangen, maakt dat de representativiteitseis lastig is in te vullen; dit geldt overigens ook voor het hierna onder te bespreken begrip nauw omschreven groep. Het is niet duidelijk of de wetgever vindt dat er desondanks ook bij ideële belangen gezocht moet worden naar een groep mensen aan wie die belangen kunnen worden toegerekend, en zo ja: hoe dit dan zou moeten.’²¹

Waar de rechtbank kennelijk niet over twijfelt, zijn twee andere zaken, namelijk de toepasselijkheid van het Nederlandse BW en de niet-ontvankelijkheid van de individuele Bonairiaanse eisers, hoewel deze zaken misschien toch wat minder vanzelfsprekend zijn dan gedacht.

4.2 Toepasselijkheid Nederlands BW?

Zowel Greenpeace als de rechtbank Den Haag lijken er impliciet vanuit te gaan dat op de algemeenbelangactie tegen de Nederlandse staat het Nederlandse BW van toepassing is. Zo luidt r.o. 3.1 van het tussenvonnis van de rechtbank over de ontvankelijkheid van Greenpeace voor zover hier van belang:

‘Greenpeace Nederland heeft vorderingen ingesteld waarmee zij stelt op te komen voor de belangen van anderen als bedoeld in artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW), ook wel aangeduid als een collectieve actie of collectieve vordering. Daarvoor gelden de specifieke regels die zijn neergelegd in dat artikel en in titel 14A van Boek III van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv), zoals dat per 1 januari 2020 is ingevoerd met de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (hierna: WAMCA).

¹⁹ Rb Den Haag 25 September 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, r.o. 3.11.

²⁰ R. Stolk, *De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers*, NJB 2023, Afl. 14, p. 1064-1071 (op p. 1070).

²¹ Rb Den Haag 25 September 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, r.o. 3.10.2.

De belangen van “anderen” slaat hier echter primair op de inwoners van Bonaire. Greenpeace is niettemin een stichting die tegen de Nederlandse staat procedeert en daarop is volgens artikel 10:3 BW in beginsel het Nederlandse procesrecht van toepassing. Daarbij wordt de ontvankelijkheid van stichtingen en verenigingen ex art. 3:305a BW door de rechter als een procesrechtelijke kwestie beschouwd (zie bijv. Gerechtshof Den Haag 18 december 2015; ECLI:NL:GHDHA:2015:3586, r.o. 1.3 (Milieudefensie v. Shell)). Dit gaat er evenwel vanuit dat bewust is gekozen voor een gang naar de Nederlandse rechter. Dat is niet vanzelfsprekend gelet op de hogere ontvankelijkheidsdrempel die het Nederlandse BW kent ten opzichte van het BES-BW (zie hierna). Daarbij bepaalde de Wet conflictenrecht onrechtmatig daad in artikel 3, lid 1 in het verleden bovendien dat verbintenissen uit onrechtmatige daad worden beheerst door het recht van de Staat op welks grondgebied de daad plaatsvindt. Maar lid 2 maakte daarop een uitzondering:

‘wanneer een daad schadelijk inwerkt op een persoon, een goed of het natuurlijke milieu elders dan in de Staat op welks grondgebied die daad plaatsvindt, het recht toegepast van de Staat op welks grondgebied die inwerking geschiedt, tenzij de dader de inwerking aldaar redelijkerwijs niet heeft kunnen voorzien.’

Intussen is deze wet echter ingetrokken en verwijzen de artikelen 157-159 van boek 10 BW naar de Rome II verordening.²² Artikel 7 van die verordening zegt dat bij milieuschade artikel 4, lid 1 van deze verordening van toepassing is. Deze bepaling stelt dat het recht van toepassing is van het “land” waar de schade zich voortdoet. Nu is Bonaire geen autonoom land, zoals Curaçao, Aruba of Sint Maarten, maar is het wel een “ander territoriaal openbaar lichaam” ex. art. 132a Grondwet met een eigen grondgebied en een eigen BW met een eigen gelijknamige bepaling over collectieve acties²³, hetgeen, gelet op de bedoelingen van de wetgever²⁴, toch eerder in de richting lijkt te wijzen van toepasselijkheid van artikel 3:305a BW-BES dan van het

²² Verordening 864/2007 EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (‘Rome II’).

²³ Art. 3:305a BW-BES

²⁴ Zie de MvT bij boek 10 BW op dit punt: Kamerstukken II 2009/10, 32 137, nr. 3, p. 87 en p. 90-91. Lees verder ook par. 4.1 dat over het interregionale recht stelt: Het wetsvoorstel bevat ook geen afzonderlijke regeling van het interregionaal recht. Dit neemt niet weg dat in een concreet geval de bepalingen van Boek 10 voor analogische toepassing in aanmerking kunnen komen. Zie ook HR 25 november 1988, NJ 1989, 421, en HR 11 juli 2008, RvdW 2008, 721.’

Nederlandse BW.²⁵ Dat is van belang, omdat volgens artikel 3:305a BW-BES geen representativiteitseis geldt, terwijl stichtingen of verenigingen die op basis hiervan een rechtsvordering instellen ook geen schadevergoeding kunnen vorderen, aangezien boek 3 van het BW-BES niet is gewijzigd door de WAMCA. Indien deze uitleg juist is, is het de vraag of Greenpeace niet beroep had moeten instellen bij het Gerecht in eerste aanleg voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.²⁶

4.3 Ontvankelijkheid individuele eisers

Over de ontvankelijkheid van de acht Bonairiaanse individuele eisers wordt door de rechtbank gezegd dat de WAMCA-procedure zich niet leent voor een beoordeling van gelijklopende vorderingen van personen wier belangen ook reeds gebundeld door Greenpeace worden behartigd.²⁷ De vraag is hier dus of zomaar naar de WAMCA verwezen kan worden aangezien die niet geldt voor de BES. De stelling dat individuele belanghebbenden er belang bij kunnen hebben om de procesvoering door de collectieve belangenbehartiger te kunnen bijsturen, acht de rechtbank strijdig met de aard en strekking van de WAMCA, die juist is ingericht op het zoveel mogelijk door één organisatie doen behartigen van die collectieve belangen.

De vraag is evenwel of de rechtbank hiermee niet voorbij gaat aan het belang dat individuele eisers kunnen hebben bij de mogelijkheid tot doorprocederen richting het EHRM ingeval Greenpeace tot in hoogste nationale instantie in het ongelijk gesteld wordt. In het verleden was het namelijk zo dat maatschappelijke organisaties in een dergelijk geval niet of nauwelijks kans hadden om ontvankelijk verklaard te worden bij het dit supranationale hof, aangezien zij doorgaans niet als “victim” in de zin van artikel 34 EVRM werden aangemerkt. In zo’n geval zou dat ertoe kunnen leiden dat individuele belanghebbenden eerst opnieuw de gehele nationale rechtsgang dienen te doorlopen, alvorens bij het EHRM terecht te kunnen.²⁸ Sinds de uitspraak van het EHRM in de Klimaseniorinnen zaak is dat mogelijk niet meer nodig. Het EHRM erkent in deze zaak namelijk dat:

²⁵ Zie: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0028745&z=2021-01-01&g=2021-01-01>.

²⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R 1884), nr. 3, p. 8.

²⁷ Rb Den Haag 25 September 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, r.o 3.17-3.21.

²⁸ Zie: C. Loven & M. Vetzo, Vergeet de individuele eiser niet! ‘Public interest litigation’ en de weg naar Straatsburg, Blog of the Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice 2021: <https://blog.montaignecentre.com/nl/public-interest-litigation-en-de-wegnaar-straatsburg/>.

'the special feature of climate change as a common concern of humankind and the necessity of promoting intergenerational burden-sharing in this context, speak in favour of recognising the standing of associations before the Court in climate-change cases. In view of the urgency of combating the adverse effects of climate change and the severity of its consequences, including the grave risk of their irreversibility, States should take adequate action notably through suitable general measures to secure not only the Convention rights of individuals who are currently affected by climate change, but also those individuals within their jurisdiction whose enjoyment of Convention rights may be severely and irreversibly affected in the future in the absence of timely action. The Court therefore considers it appropriate in this specific context to acknowledge the importance of making allowance for recourse to legal action by associations for the purpose of seeking the protection of the human rights of those affected, as well as those at risk of being affected, by the adverse effects of climate change, instead of exclusively relying on proceedings brought by each individual on his or her own behalf.'²⁹

Indien we dit als bestendige jurisprudentie mogen beschouwen, is het wellicht onnodig om naast een maatschappelijke organisatie, zoals Greenpeace, individuele belanghebbenden toegang tot de rechter te bieden met het oog op een eventueel doorprocederen bij het EHRM ingeval van een vergeefse nationale rechtsgang.³⁰ Dat zou echter anders kunnen zijn wanneer Greenpeace na een uitspraak van de Hoge Raad afziet van doorprocederen, maar individuele Bonairiaanse eisers toch een zaak voor het EHRM willen brengen.³¹

5. Juridische kansen en risico's voor Greenpeace

Hoe zit het nu met de juridische kansen van Greenpeace? Die lijken ons zeker voor wat betreft de bescherming tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering (adaptatie) reëel. Waar het gaat om het leveren van een bijdrage aan de mondiale noodzakelijke reductie van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie), ligt de zaak wel wat ingewikkelder, aangezien lastiger vast te stellen is wat nu precies de eerlijke bijdrage van de Nederlandse staat is qua inspanningen voor het voorkomen van "real

²⁹ ECtHR April 9 2024, No. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland), r.o. 499.

³⁰ Dat is ook waar Rb Den Haag 25 September 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, r.o. 3.21 op hint, aangezien in de Klimaseniorenzaak voor het EHRM juist de individuele eisers niet als ontvankelijk werden aangemerkt, maar de belangenorganisatie wel.

³¹ Zie art. 35 EVRM.

and immediate risk” voor het (privé)leven van burgers op Bonaire, zelfs als dat risico zich voorzienbaar op de middellange termijn voordoet.³²

Het is duidelijk dat het EVRM integraal van toepassing is op burgers in de overzeese gebiedsdelen van ons Koninkrijk, inclusief de BES.³³ In het Urgenda arrest heeft de Hoge Raad bovendien uitgemaakt dat artikel 2 en 8 EVRM de Staat verplichten: om “het zijne” te doen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen, ook al betreft het een mondiaal probleem.”³⁴ De staat is gehouden preventief passende maatregelen te nemen die redelijk en geschikt zijn op het verwezenlijken van gevaar te voorkomen. Voor zover niet ogenblikkelijk duidelijk mocht zijn welke maatregelen geschikt zijn is de staat gehouden op dit vlak tijdig onderzoek te (laten) verrichten.³⁵ Hierbij zal tevens rekening gehouden moeten worden met de cultuur van de bewoners van Bonaire, gelet op artikel 27 IVBPR, waarbij mede gedacht kan worden aan de gevolgen van klimaatverandering voor de traditionele landbouw en visserij op het eiland. Bovendien zullen de inwoners van Bonaire niet zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat nadeliger behandeld mogen worden dan burgers woonachtig in Europees Nederland.³⁶ Hierbij geldt dat Greenpeace onafhankelijk onderzoek heeft laten verrichten door het IVM waaruit blijkt dat het leven van de Bonairianen – deels nu al – ernstig wordt bedreigd door zaken als toenemende hittestress, extreem weer, zeespiegelstijging en aantasting van hun leefomgeving.³⁷

Twijfelachtig lijkt bovendien of de staat er in zal slagen aannemelijk te maken dat het aan zijn positieve verplichtingen, die voortvloeien uit het EVRM en IVBPR, heeft voldaan. Dit, mede gelet op het feit dat tot op heden nauwelijks gebruik is gemaakt van de interventiemogelijkheden om specifieke klimaatwetgeving voor Bonaire tot stand te brengen waar dat voor de inwoners van Europees Nederland wel is gebeurd.³⁸ Hetzelfde geldt voor het uitvoeren van onderzoek naar adequate

³² EHRM 16 Oktober 2003, nr. 55723/00; ECLI:CE:ECHR:2003:1016DEC005572300 (Fadeyeva/Rusland), r.o. 1.

³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 873 (R2026), nr. 3, p. 7. Vgl. ook Adviesraad Internationale Vraagstukken, Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming, Den Haag: Juni 2018.

³⁴ HR 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.6.1 e.v.

³⁵ Zie bijv: EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00; ECLI:CE:ECHR:2006:1102JUD005990900 (Giacomelli/Italië), r.o. 83.

³⁶ Dit volgt o.a. uit art. 1 van de Grondwet en art. 14 EVRM.

³⁷ Denk wat die leefomgeving betreft bijvoorbeeld aan de zichtbare aantasting van koraalriffen voor de kust. Zie daarover o.a.: <https://www.nioz.nl/en/news/caribische-koraalriffen-in-40-jaar-tijd-hard-achteruitgegaan>.

³⁸ Pas eind 2023 is 1 miljoen euro vrijgemaakt om klimaatplannen te gaan opstellen voor de BES.

adaptatiemogelijkheden en voor het reserveren van fondsen. Hierbij dient tevens in ogenschouw te worden genomen dat uit onderzoek blijkt dat kleine eilanden disproportioneel worden bedreigd door de gevolgen van klimaatverandering.³⁹ Dit verzwaart de bewijsplicht van de staat om aan te tonen dat er voldoende zou zijn gedaan, niet enkel op het vlak van klimaatadaptatie, maar ook mitigatie.

Wat dit mitigatie betreft lijkt de zaak niettemin ingewikkelder te liggen dan bij adaptatie. Enerzijds is duidelijk dat de Nederlandse staat zich niet kan verschuilen achter afspraken die in het kader van de Europese klimaatwetgeving zijn gemaakt, aangezien deze minimumvereisten bevatten, terwijl bijvoorbeeld uit de zorgplicht van de artikelen 2 en 8 EVRM een verdergaande billijke reductieplicht kan voortvloeien. Maar wat dat in de praktijk precies inhoudt is minder duidelijk. Het eerder genoemde Urgenda arrest zegt daarover:

‘Onder omstandigheden kan voorts sprake zijn van zodanig duidelijke opvattingen, afspraken en/of consensus in internationaal verband over de verdeling van maatregelen over landen, dat de rechter kan vaststellen wat in elk geval, naar zeer breed gedragen en mede in de klimaatwetenschap gefundeerde opvatting van staten en internationale organisaties, is aan te merken als de minimale ‘fair share’ van de Staat.’⁴⁰

De dagvaarding van Greenpeace is echter minder overtuigend waar het gaat om wat nu precies de minimale “fair share” is die van de Nederlandse staat verwacht mag worden op het punt van de mitigatiemaatregelen. Enerzijds claimt Greenpeace dat er een breed gedragen consensus is wat een fair share benadering van de Nederlandse staat zou verlangen gelet op de stand van de klimaatwetenschap.⁴¹ Anderzijds wordt in de dagvaarding een verklaring voor recht gevraagd die de staat veroordeelt om onderzoek te verrichten welke klimaat(mitigatie)doelstellingen in overeenstemming zouden zijn met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord. Tussen de regels door wordt verder duidelijk dat over de noodzaak om onder de 1,5 graden opwarming te blijven weliswaar een grote mate van politieke en wetenschappelijke consensus mag bestaan, maar daarmee is nog weinig gezegd over hoe groot de kans zou moeten zijn dat daar ook daadwerkelijk onder gebleven wordt. Is dat bijvoorbeeld een 50% kans of

³⁹ Zie bijv.: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-15/> en <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/small-island-developing-states-are-frontlines-climate-change-heres-why>.

⁴⁰ HR 20 December 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 6.3.

⁴¹ Zie bijv. § 40.66 en 40.69 van de dagvaarding.

66%? Dit is een normatieve keuze waarover zowel wetenschappers als politici het mogelijk oneens zijn.⁴²

Dat er een “duty of care” bestaat op basis van artikel 2 en 8 EVRM om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen lijkt met andere woorden duidelijk, maar welke “standard of care” dat oplevert is lastiger te bepalen, mede omdat de meeste klimaatverdragen alleen in werking getreden zijn voor Europees Nederland.⁴³ Hierdoor gelden ook rapportageverplichtingen op basis van het Raamverdrag van de Verenigde Naties niet voor de overzeese gebiedsdelen. Daardoor wordt ook niet geregistreerd en gemonitord wat de uitstoot van broeikasgassen van deze eilanden zelf is.⁴⁴ Doordat klimaatbeleid voor de eilanden nog grotendeels ontbreekt is het onmogelijk om mede daaruit een reductiedoelstelling af te leiden voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, zoals eerder voor Nederland wel mogelijk bleek in het Urgenda arrest. Daar kon de Hoge Raad destijds wijzen op het feit dat de Nederlandse regering zelf tot 2011 vond dat minimaal 30% CO₂ gereduceerd diende te zijn in 2020, hetgeen meer was dan de minimaal 25% die uit het wetenschappelijke onderzoek van het IPCC voortvloeide.⁴⁵ Een dergelijke calculatie zal lastiger te maken zijn voor de door Greenpeace gevoerde klimaatzaak tegen de Nederlandse staat, simpelweg omdat er nog geen concrete broeikasgasreductiedoelstellingen bestaan waarin de BES zijn meegenomen.

6. Wat als ook op de CAS soortgelijke acties gestart worden?

Een interessante vraag is: wat zou er gebeuren wanneer op Curaçao , Aruba of Sint Maarten soortgelijke algemeenbelangacties gestart worden tegen de Nederlandse staat? Dat scenario lijkt allerminst denkbeeldig, zeker indien Greenpeace de Bonairiaanse zaak mocht winnen.

⁴² Zie bijv. § 40.68-40.70.

⁴³ Kamerstukken II 2016/17, 34589 (R2077), nr. 3, p. 8.

⁴⁴ Zie daarover D. Misiedjan, *Klimaat en het Koninkrijk: Waarom de internationale klimaatafspraken niet gelden voor de Caribische eilanden*, NJB 2022, Af. 21, p. 1683-1688 (p. 1686), die er o.a. op wijst dat Frankrijk dit anders heeft gedaan en dat voor dat land de overzeese emissies van broeikasgassen gewoon meetellen voor de nationale emissie(reductie)doelstellingen.

⁴⁵ In het Fourth Assessment Report van het IPCC (hierna: AR4) uit 2007 is beschreven dat bij een temperatuurstijging van toen nog 2°C boven het niveau van het pre-industriële tijdperk om het scenario van maximaal 450 ppm in het jaar 2100 te kunnen verwezenlijken, de uitstoot van broeikasgassen door de landen, genoemd in Annex I bij het VN-Klimaatverdrag (waaronder Nederland), in het jaar 2020 25% tot 40% lager zou moeten zijn dan in het jaar 1990.

Het vertrekpunt van de Nederlandse staat zal dan waarschijnlijk zijn dat het hier om autonome landen gaan die zelf verantwoordelijk zijn voor de verwezenlijking van de fundamentele rechten – ook op het gebied van bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering – van hun burgers. De vraag is evenwel in hoeverre dat standpunt houdbaar is. Want hoewel artikel 43, lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk dit lijkt te bevestigen, stelt het tweede lid van dit artikel dat het waarborgen van deze rechten tevens een aanvullende verantwoordelijkheid van het Koninkrijk is. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State brengt deze bepaling met zich dat onder omstandigheden ook al maatregelen genomen moeten worden die een verslechterend situatie beogen te voorkomen om te voorkomen dat deze uitmondt in een onhoudbare toestand.⁴⁶ Deze uitleg lijkt bij uitstek van toepassing op het voorkomen van de gevaren die verband houden met klimaatverandering.

Daar komt bij dat het EHRM in de eerder genoemde Klimaseniorinnen zaak beslist heeft dat de verdragsstaten op grond van artikel 8 EVRM de noodzakelijke wetgeving en uitvoeringsmaatregelen dienen te nemen ten einde onomkeerbare toekomstige negatieve effecten van klimaatverandering voor burgers te voorkomen: 'beyond levels capable of producing serious and irreversible adverse effects on human rights.'⁴⁷ In geval van een schending van artikel 8 geldt dat de verdragsstaat verantwoordelijk is voor de naleving van de uitspraak van het EHRM. Dat is in dit geval het Koninkrijk der Nederlanden. Voor wat betreft het EHRM is het daarbij irrelevant dat het koninkrijk uit meerdere autonome landen bestaat⁴⁸, aangezien dat een interne aangelegenheid van de verdragsstaat is.

Concluderend kan worden gesteld dat er ook zonder veroordeling van Nederland door het EHRM vanwege het eventueel schenden van artikel 8 EVRM vanwege het onvoldoende zorg dragen voor het voorkomen van onomkeerbare reeds een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de Koninkrijksregering bestaat om de interventiemogelijkheden uit het Statuut te gebruiken. Zo komt artikel 51, lid 1 Statuut in beeld wanneer sprake is van een (structurele) toestand van falen waartegen intern geen redres wordt geboden. Daarbij kan door de rijksministerraad een algemene

⁴⁶ Ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113, p. 5.

⁴⁷ ECtHR April 9 2024, No. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland), r.o. 545-546.

⁴⁸ In die zin ook het standpunt van Hirsch Ballin als lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Zie: Kamerstukken I 2018/19, 29 653 C, p. 5-6.

maatregel van rijksbestuur worden ingezet om dat falen te beëindigen.⁴⁹ Dit vergt echter wel politieke erkenning van het feit dat klimaatverandering voor de overzeese gebiedsdelen een nog ernstiger bedreiging vormt dan voor Europees Nederland en daar is politieke moed voor nodig.

7. Conclusie

De door Greenpeace geïnitieerde klimaatzaak ten behoeve van de inwoners van Bonaire komt niet uit de lucht vallen. Enerzijds is het een gevolg van het jarenlang ontbreken van adequaat milieubeleid in vrijwel alle overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden. Of het nu gaat om de uitstoot van schadelijke hoeveelheden zwaveldioxide en fijnstof van de ISLA-olieraffinaderij op Curaçao, de enorme problemen rond (illegale) vuilstort en afvalverbranding op Aruba en Sint Maarten of de aantasting van koraalriffen, mede door het duiktoerisme, voor de kust van Bonaire, van effectief lokaal milieubeleid is nog nauwelijks sprake. Anderzijds heeft de Nederlandse regering tot op heden vooral weggekeken waar het gaat om het verlenen van bijstand bij de transitie naar een meer duurzame en klimaat neutrale samenleving in de overzeese gebiedsdelen.

Het mag om deze reden geen verwondering wekken dat burgers op de eilanden, gesteund door belangenorganisaties, steeds vaker hun heil zoeken bij de rechter bij dreigende aantasting van hun fundamentele rechten.⁵⁰ Of burgers uiteindelijk in het gelijk worden gesteld door de rechter is daarbij niet noodzakelijk doorslaggevend. Soms is ook “winning by losing” mogelijk, omdat een rechtszaak zoals die van Greenpeace tegen de Nederlandse staat ook zodanige aandacht van de media en daarmee van de politiek kunnen genereren dat er toch vooruitgang wordt geboekt.⁵¹ Dat gezegd zijnde, lijkt de zaak die Greenpeace is gestart tegen de Nederlandse staat zeker niet bij voorbaat kansloos. Sinds het Urgenda arrest van de Hoge Raad en de Klimasenioren uitspraak van het EHRM is het duidelijk dat tekortschietend beleid om de gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan kan leiden tot een schending van de fundamentele rechten uit supranationale mensenrechtenverdragen als het

⁴⁹ Daarover ook reeds: W.H. van Helsdingen, Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Den Haag: Martinus Nijhof 1957, p.515-516.

⁵⁰ Zie daarover ook: A. Balentina, 'David versus Goliath; of hoe de Arubaanse burger tegen de overheid moet vechten', CJB 2021, p. 315-328.

⁵¹ De in de inleiding genoemde zaak, aangespannen door Unkobon over het sociaal minimum op Bonaire is daarvan een goed voorbeeld. Zie: <https://vng.nl/nieuws/rechtszaak-om-bestaansminimum-bonaire-opgeschort>.

EVRM en IVBPR. Daaruit kunnen bovendien positieve verplichtingen voortvloeien op verdragspartijen om de problemen aan te pakken, waaronder het maken van wetgeving en klimaatbeleid en het zorgen van adequate implementatiemaatregelen om de gevaren van klimaatverandering af te wenden.

De dagvaarding van Greenpeace steunt bovendien op wetenschappelijk onderzoek van het IVM dat tamelijk overtuigend lijkt aan te tonen dat en waarom er sprake is van een “real and immediate risk” voor de burgers van Bonaire in de zin van in elk geval artikel 8 EVRM, waarbij het bovendien zo is dat diezelfde burgers zich waarschijnlijk in een nadeliger positie bevinden dan inwoners van Nederland, alleen al doordat een de meeste internationale klimaatverdragen nog altijd geen medegelding hebben gekregen voor de BES-eilanden.

Dit laatste maakt het bovendien lastiger om precies vast te stellen wat nu het “fair share” is van de Nederlandse staat waar het gaat om het nemen van adequate maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Daarvoor lijkt in elk geval ook nog meer onderzoek nodig, zoals Greenpeace ook in de dagvaarding eist van de staat. De vraag is intussen of de inwoners van Bonaire veel op zouden schieten met het verkrijgen van een verklaring voor recht dat de Nederlandse staat in gebreke is gebleven bij het initiëren van onderzoek. Het gevaar op “losing by winning” is in zo’n geval allerminst denkbeeldig. Wat veeleer nodig lijkt is dat er zo snel mogelijk concrete klimaatwetgeving en klimaatadaptatieplannen komen. Daarvoor lijkt druk vanuit Rijksministerraad noodzakelijk want wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de concept-Landsverordening luchtkwaliteit op Curaçao, waarmee de staten intussen hebben ingestemd⁵², dan zien we bijvoorbeeld dat daarin nog steeds geen emissienormen voor CO₂-uitstoot zijn opgenomen, terwijl milieuorganisaties daar bij de rechter al eerder nadrukkelijk op hebben aangedrongen.⁵³

De inwoners van Bonaire zullen om de zojuist genoemde redenen waarschijnlijk weinig opschieten met een declaratoir vonnis dat de Nederlandse staat haar zorgplicht uit artikel 8 EVRM schendt door het uitblijven van adequate klimaatmaatregelen. Zinvoller zou hier waarschijnlijk zijn wanneer de burgerlijke rechter zijn bevelsbevoegdheid op zodanige wijze zou kunnen inzetten dat een meer structurele remedie ontstaat, bestaande uit een combinatie van het verplichten van de staat om

⁵² Zie: <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/Curaçao /30127-staten-akkoord-met-concept-luchtkwaliteitswet>.

⁵³ Zie: <https://knipselkrant-Curaçao .com/landen/Curaçao /antilliaansdagblad-niet-bang-voor-clean-air/>.

binnen een bepaalde termijn te komen met een concreet plan om te komen tot adequate klimaatmaatregelen voor Bonaire, gevoed door wetenschappelijk onderzoek, waarop de eisende partij dan commentaar zou kunnen bieden en de definitieve uitspraak wordt aangehouden totdat er voldoende zicht bestaat op de daadwerkelijke uitvoering van het betreffende plan.

Dergelijke bevelsbevoegdheden staan in common law landen beter bekend als “structural injunctions” of “structural interdicts”. Ze zijn enerzijds bedoeld om de rechter een mogelijkheid te bieden om een vinger aan de pols te houden om te waarborgen dat er daadwerkelijk een einde komt aan een schending van fundamentele rechten, maar beogen anderzijds juist wel te voorkomen dat de rechter op de stoel van de wetgever gaat zitten door te dicteren welke maatregelen er genomen zouden moeten worden.⁵⁴ Vooral dit laatste heeft in het verleden in eigen land bij de inzet van rechterlijke bevelen juist kritiek opgeleverd dat sprake zou zijn van een verboden wetgevingsbevel.⁵⁵

⁵⁴ Zie eerder reeds: R.A.J. van Gestel, 'De rechter als wetgever-plaatsvervanger', *RegelMaat* 2023-4, p. 333-347 (op p. 344-345).

⁵⁵ Daarover o.a. P.P.T. Bovend'Eert, 'Machtenscheiding en rechtsstaat (of rechtersstaat?) na Urgenda', *RegelMaat* 2021, afl. 3, p. 132-144 en L.A.D. Keus, 'Urgenda-arrest en wetgevingsbevel', *RegelMaat* 2021, afl. 3, p. 145-160.