

Position paper over de internationale klimaatstrategie

**Margaretha Wewerinke-Singh
Natasa Nedeski
Christina Eckes**

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit van Amsterdam

8 februari 2023

Position paper over de internationale klimaatstrategie

Margaretha Wewerinke-Singh, * Natasa Nedeski** & Christina Eckes***

De door Nederland geambieerde internationale voortrekkersrol in het behalen van de Parijsdoelen en de SDG's is zonder meer toe te juichen. Wat echter mist in de huidige Internationale Klimaatstrategie (IKS) is de erkenning en uitwerking van verlies en schade als één van de onmisbare pijlers van het internationaal klimaatbeleid.

De noodzaak van verlies en schade als pijler van het internationaal klimaatbeleid

De IKS erkent dat de huidige opwarming van de aarde al onomkeerbare veranderingen in gang heeft gezet. Het IPCC noemt verzuring van oceanen, smeltende ijskappen en zeespiegelstijging als voorbeelden van onomkeerbare veranderingen. Ook stelt het IPCC met een hoge mate van zekerheid (*high confidence*) dat klimaatverandering effect heeft op vele weer- en klimaatextremen.¹ Zodoende leidt klimaatverandering wereldwijd al tot aanzienlijke schade en verlies.² In de toekomst zal schade en verlies door de stijgende temperaturen nog groter zijn. Dit is zelfs het geval in het meest gunstige scenario waarin de ambitie om de temperatuurstijging onder de 1,5 graden Celsius te houden wordt gerealiseerd. De recente verwoestende hittegolven, droogte en overstromingen in Pakistan, India, Nigeria, Niger en Tsjaad tonen eens te meer aan dat schade en verlies onevenredig wordt gedragen door landen in het Zuiden, die het minst hebben bijgedragen aan het klimaatprobleem.

Om te komen tot een daadwerkelijk rechtvaardig internationaal klimaatbeleid dat tevens in overeenstemming is met internationale verplichtingen, is bijdragen aan internationale steun voor de aanpak van verlies en schade in het Zuiden essentieel. Het baanbrekende akkoord bereikt tijdens de klimaattop in Sharm el-Sheikh, Egypte (COP 27) om een internationaal “verlies- en schadefonds” op te richten, biedt hiervoor aanknopingspunten.

Behalve een morele plicht, is financieel bijdragen aan de aanpak van verlies en schade voor Nederland een juridische verplichting die voortvloeit uit onze bijdrage aan de oorzaken van klimaatverandering. Deze verplichting kan mogelijk via de rechter afgedwongen worden. Het niet nakomen van deze juridische verplichting is een risico dat, als het zich voordoet, tot grote economische en reputatieschade kan leiden. Dit des te meer nu de huidige emissiereductiedoelen van Nederland onvoldoende zijn om te kunnen spreken van een eerlijk aandeel (“fair share”) in het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering.³ Zelfs bij het behalen van de reductie doelen van 55% in 2030, 80% in 2040 en klimaatneutraliteit in 2050 zou het voor Nederland beschikbare ‘eerlijke’ emissie budget met 2400MtonCO₂ worden overschreden, gelijk aan 14 keer het huidige emissie niveau.

In rechtszaken over de hele wereld is gefocust op staatsaansprakelijkheid voor klimaatverandering. De invloedrijke uitspraak van de Hoge Raad in de *Urgenda*-zaak maakt onderdeel uit van deze mondiale trend. Hier overwoog de Hoge Raad dat het beginsel dat landen klimaatactie moeten ondernemen “in overeenstemming met hun gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en respectievelijke capaciteiten” (CBDR-RC-principe) “deelverantwoordelijkheid” impliceert. Deze deelverantwoordelijkheid wordt ondersteund door het beginsel van internationaal gewoonterecht dat landen “elkaar geen schade mogen berokkenen”.⁴ Dit brengt onder andere met zich mee dat men niet naar andere landen kan wijzen om het eigen schadeveroorzakend gedrag juridisch te rechtvaardigen. Deze redenering is eveneens van toepassing in zaken waarin schadevergoeding wordt gevorderd. Het is een regel van het internationaal gewoonterecht dat een staat de schade die is veroorzaakt door het eigen onrechtmatig handelen moet vergoeden.⁵

De rol van Nederland bij het verlies – en schadefonds

Ondanks het feit dat een juridische basis bestaat voor het financieel bijdragen aan de vergoeding van klimaatschade is het tot op heden niet gelukt hier via internationale onderhandelingen concrete afspraken over te maken.⁶ Er staat een verwijzing naar “verlies en schade” in het Parijs-Akkoord, maar deze verwijzing is

* Universitair hoofddocent duurzaamheidsrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

** Universitair docent internationaal publiekrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

*** Hoogleraar Europees recht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

¹ R.P. Allan e.a., ‘IPCC WGI: Summary for Policymakers’ in V. Masson-Delmotte e.a. (red.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press 2021), p. 21 en p. 8.

² Hoewel er in het internationaal recht geen specifieke definitie van “verlies en schade” bestaat, wordt “verlies” over het algemeen gezien als dat wat onherstelbaar is, zoals het verlies van levens, cultuur of ecosystemen. “Schade”, zoals aan infrastructuur of gebouwen, kan worden gerepareerd. Beide zijn het gevolg van het niet afdoende beperken van en aanpassen aan klimaatbedreigingen.

³ H. Fekete e.a., *How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, New Climate Institute 2022.

⁴ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Staat der Nederlanden/ Urgenda*) paras. 5.7.5 en 5.7.6.

⁵ *Chorzow Factory (Germany v. Poland)*, 13 September 1928, PCIJ, Merits, p. 47.

⁶ Parijs-Akkoord, artikel 8 (“*The parties recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change*”).

gekwalficeerd als geen basis vormende voor enige aansprakelijkheid of compensatie.⁷ Jarenlang is door rijke landen geweigerd om op de jaarlijkse klimaatop serieuze te onderhandelen over verlies en schade. Op de laatste officiële dag van COP 27 doorbrak de EU deze impasse met een voorstel voor een verlies- en schadefonds. Alle partijen hebben uiteindelijk met de oprichting van dergelijk fonds ingestemd. Nu moet deze beslissing verder uitgewerkt worden. Nederland heeft de kans om bij deze vervolgstappen een leidende rol te spelen.

Besluiten over het operationaliseren van het fonds (wie betaalt wat, waar komt het geld vandaan, wie kan aanspraak maken op het fonds enz.) zijn uitgesteld tot COP 28. De oprichting van het fonds is dan ook nog maar het begin van een lang uitgestelde worsteling met vragen over aansprakelijkheid en compensatie voor verlies en schade. Het is nu van belang dat Nederland:

- Actief betrokken is bij de verdere uitwerking van het verlies- en schadefonds;
- Een financiële bijdrage levert aan het fonds die in verhouding staat tot de Nederlandse bijdrage aan het klimaatprobleem;
- In het kader van klimaatdiplomatie actief inzet op financiële bijdragen door andere ontwikkelde landen die in verhouding staat tot de respectievelijke bijdrage aan het klimaatprobleem. Voortschrijdende wetenschappelijke inzichten⁸ zouden hier een belangrijke rol in moeten spelen;
- Bijdraagt aan grotere aansprakelijkheid van bedrijven voor klimaatschade en verlies, in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt;
- Schade en verlies erkent als een cruciaal element van internationaal klimaatbeleid, naast mitigatie, adaptatie en financiering.

Door deze positie in te nemen, kan Nederland een leidende rol binnen de EU spelen om een rechtvaardig en effectief verlies- en schadefonds op te zetten. Zulk leiderschap moet ertoe bijdragen dat de meest kwetsbare landen het fonds daadwerkelijk kunnen gebruiken om levens te redden en de rechten van hun bevolking te beschermen, zodat zij niet zijn aangewezen op juridische procedures om hun recht op compensatie te halen.

De VS en de EU hebben tijdens de onderhandelingen in Egypte aangegeven alléén te willen betalen voor verlies en schade als China meebetaalt. China weigert principieel om hierover toezeggingen te doen. Noch de VS, noch de EU hebben het recht om te weigeren hun billijke aandeel in het fonds te betalen op grond van het feit dat China dat niet doet. Een dergelijk standpunt zou de distributie van kritieke fondsen tegenhouden die elk rijk land met een hoge historische uitstoot verschuldigd is aan getroffen landen in het Zuiden, en is in strijd met internationaal recht.

De rol van Nederland in de verdere verduidelijking van het recht

Hoewel duidelijk is dat het financieel bijdragen aan de vergoeding van klimaatschade voor Nederland en andere historische vervuilers een juridische verplichting is, blijft onduidelijk hoe deze verplichting concreet zou moeten worden ingevuld: wie zou wat moeten betalen, en aan wie? Er is hier ruimte voor de ontwikkeling van het recht, welke verder zou kunnen worden ondersteund door adviezen van internationale hoven en tribunalen. Begin dit jaar zal de Algemene Vergadering van de VN stemmen over de resolutie van Vanuatu die advies vraagt aan het Internationaal Gerechtshof over de verplichtingen gerelateerd aan klimaatverandering en de juridische gevolgen van het veroorzaken van schade aan het klimaat onder internationaal recht. Ook heeft de *Commission for Small Island States on Climate Change and International Law* een adviesaanvraag ingediend bij het VN-Zeerechttribunaal over de verplichtingen van staten om het mariene milieu te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.⁹ Het is van belang dat Nederland deze adviesaanvragen op alle mogelijke manieren ondersteunt, in overeenstemming met Nederland's beoogde rol als pleitbezorger van het internationaal recht.

Conclusie

De oprichting van het verlies- en schadefonds is een belangrijke stap in de ontwikkeling van het internationale klimaatregime. Nederland moet nu een leidende rol gaan spelen bij de verdere ontwikkeling van het fonds. Dit vereist dat Nederland zelf proportioneel bijdraagt aan financiering voor schade en verlies, actief inzet op financiële bijdragen door andere ontwikkelde landen, ervoor zorgt dat bedrijven aansprakelijk worden gesteld voor hun bijdrage aan klimaatverandering en pleit voor inachtneming van het CBDR-RC-principe bij de vormgeving van het fonds. Verder zou Nederland een positieve bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van het recht met betrekking tot aansprakelijkheid voor klimaatschade, om uiteindelijk de leefbaarheid en toekomst van klimaatkwetsbare landen en bevolkingen te beschermen.

⁷ In het besluit tot goedkeuring van het Parijs-Akkoord, beslissing 1/CP.21, *Adoption of the Paris Agreement*, para. 51.

⁸ Door vooruitgang in de zogeheten attributie wetenschap is het steeds beter mogelijk te bepalen welk aandeel klimaatverandering heeft in reeds plaatsgevonden weersextremen, zoals hittegolven en stormen, en wat individuele landen aan zulke weersextremen hebben bijgedragen. Het World Weather Attribution project (waaraan het Nederlandse KNMI deelneemt) publiceert regelmatig bevindingen over het aandeel van klimaatverandering in recente weersextremen. Zie: <https://www.worldweatherattribution.org/>.

⁹ Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, *Request for an Advisory Opinion*, 12 december 2022, [itlos.org](https://www.itlos.org/).