

Staat discrimineert burgers Bonaire bij bescherming tegen klimaatverandering

Rob van Gestel & Jeffrey Sybesma¹

De klimaatzaak over Bonaire markeert een nieuw hoofdstuk in de juridische strijd om klimaatrechtvaardigheid binnen het Koninkrijk. Met haar vonnis van 28 januari 2026 oordeelde de Rechtbank Den Haag niet alleen dat de Nederlandse Staat tekortschiet in de bescherming van de inwoners van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering, maar ook dat daarbij sprake is van discriminatie. Het oordeel resoneert wereldwijd en legt een pijnlijke spanning bloot: hoe kan een deel van Nederland structureel minder bescherming genieten terwijl het juist zwaarder wordt getroffen? In dit artikel worden de reikwijdte van het vonnis, de juridische fundamenteen waarop het rust en de mogelijke gevolgen voor het gehele Koninkrijk, inclusief de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, geanalyseerd.

1. Inleiding

De Rechtbank Den Haag wees op 28 januari 2026 een belangwekkend vonnis over de bedreigingen voor de inwoners van Bonaire als gevolg van klimaatverandering.² Het trok wereldwijde aandacht. De Guardian kopte: Nederlandse overheid discrimineert inwoners van Bonaire, aldus rechtbank;³ Le Monde repte over een mogelijk mondiaal precedent inzake klimaatrechtvaardigheid.⁴ De ZDF sprak over een 'Paukenschlag' en voorspelde mogelijke gevolgen voor andere Europese landen.⁵ Ook de New York Times en Washington Post signaleerden aanknopingspunten voor toekomstige ambitieuze klimaatzaken.⁶

Het vonnis bevat drie hoofdpunten. Ten eerste schept het een rechtsplicht voor de Nederlandse Staat tot het opstellen en uitvoeren van een klimaatadaptatieplan om Bonaire te beschermen tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Ten tweede wordt de Staat bevolen binnen achttien maanden concrete mitigatiedoelen te formuleren die laten zien hoe wij stap voor stap komen tot een klimaatneutrale situatie in 2050 en daarvoor moet tevens binnen zes maanden een nationaal *carbon budget* worden vastgesteld. Ten derde oordeelt de rechtbank dat

de Staat ook het verbod op discriminatie van artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 1 Protocol XII EVRM heeft geschonden door de burgers van Bonaire minder bescherming te bieden tegen de gevolgen van klimaatverandering dan de inwoners van Europees Nederland. Dit, terwijl zij juist een groter en acu-ter risico lopen.

Uit het *Klimaseniorinnen*-arrest van het EHRM leidt de rechtbank verder af dat mitigatie en adaptatie in samenhang dienen te worden beschouwd.⁷ Daarbij hebben lidstaten op twee punten een beperkte beleidsvrijheid, namelijk: 1) waar het de noodzaak betreft om maatregelen te nemen die de uitstoot van broeikasgassen op hun grondgebied verminderen, en 2) qua doelen die nagestreefd moeten worden. Minder strenge doelen en maatregelen die niet leiden tot klimaatneutraliteit in 2050 zijn uitgesloten. Ruimere beleidsvrijheid bestaat echter waar het de middelenkeuze betreft. Daarvoor geldt dat: a) de maatregelen geschikt moeten zijn om de doelen te bereiken, en b) deze ook daadwerkelijk uitgevoerd worden.⁸

Bij de beoordeling van de vraag of lidstaten aan de positieve verplichtingen jegens burgers uit het EVRM hebben voldaan, moet de rechter acht slaan op het geheel van maatregelen dat is genomen.⁹ Hoe staten intern hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld hebben om aan hun verdragsverplichtingen te voldoen, bepaalt het EVRM niet.¹⁰ Lidstaten kunnen echter geen beroep

Het vonnis trok wereldwijde aandacht

doen op beperkingen van hun interne staatsinrichting om zich tegen klachten over mensenrechtenschendingen te verweren.

2. Onderzoeksvraag en leeswijzer

Hierna gaan wij in op wat het vonnis van de rechtbank betekent voor de doorwerking van klimaatverplichtingen in het Koninkrijk, inclusief Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS) als autonome landen daarbinnen. Alvorens dat te doen, zeggen we iets over de ontvankelijkheid, aangezien Greenpeace door sommigen is beschuldigd van het misbruik maken van de burgers van Bonaire om een particuliere ideologische boodschap uit te dragen die vooral gericht zou zijn tegen het klimaatbeleid in Europees Nederland (par. 3).¹¹

Vervolgens gaan we in op de klimaatgevoeligheid van Bonaire en de staatsrechtelijke positie van het eiland dat formeel geen partij is bij bestaande klimaatverdragen. Desalniettemin werken deze door voor Bonaire, hetgeen de vraag oproept: hoe kan dat? (par. 4) Daarna richten we ons op de verplichtingen van de Nederlandse Staat om te zorgen voor adequate klimaatadaptatiemaatregelen en de rol van het beginsel van gelijkwaardige bescherming daarbij (par. 5). We eindigen de bespreking van het vonnis met de eisen die de rechtbank oplegt aan de Staat inzake het concretiseren van emissiereductiedoelen en het vaststellen van een carbonbudget (par. 6). Hierna vragen we ons af wat het vonnis zou kunnen betekenen voor de overzeese autonome landen (par. 7). We ronden af met een conclusie (par. 8).

3. Greenpeace ontvankelijk over de rug van Bonairianen?

In een eerder tussenvonnis is de Rechtbank Den Haag ingegaan op de vraag of Greenpeace wel ontvankelijk dient te zijn om op te komen voor de belangen van de inwoners van Bonaire.¹² Kamerlid Van Haasen heeft duidelijk moeite met die beslissing. Hij schrijft namelijk in een blog:

‘Waar ik wel moeite mee heb, is de rol die Greenpeace in deze zaak speelt. De organisatie levert juridische expertise en financiering, maar heeft inmiddels de regie in handen genomen en treedt op als hoofdeiser. Dat roept de vraag op of het Greenpeace

Lidstaten kunnen geen beroep doen op beperkingen van hun interne staatsinrichting om zich tegen klachten over mensenrechtenschendingen te verweren

in de eerste plaats om de inwoners van Bonaire gaat, of dat hun situatie wordt gebruikt om een bredere agenda te dienen. Die agenda lijkt vooral gericht op het aantonen dat de Nederlandse Staat tekortschiet in het klimaatbeleid, niet zozeer op Bonaire, maar vooral in Europees Nederland.’¹³

Om verschillende redenen vormt dit een verkeerde voorstelling van zaken.¹⁴ Zo hebben de vorderingen van Greenpeace die zien op klimaatadaptatie specifiek betrekking op de risico's voor Bonairianen, die significant groter zijn dan die voor inwoners van Europees Nederland (zie par. 4). Daarnaast is het wezen van collectieve algemeenbelangacties juist dat de belangen waarvoor wordt opgekomen vaak meer zijn dan de som van de individuele belangen van de achterban van deze organisaties. Om die reden is de zogeheten ‘representativiteitseis’, die bij amendement in de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) is terecht gekomen, lastig toepasbaar.¹⁵ Of zoals de rechtbank het eerder formuleerde:

‘De onbepaaldheid van de grootte van de achterban, die inherent is aan ideële belangen, maakt dat de representativiteitseis lastig is in te vullen.’¹⁶

De rechtbank kijkt daarom naar de kennis en ervaring van Greenpeace bij het in rechte opkomen voor de bescherming van milieubelangen en stelt bovendien dat de effectiviteit en efficiency van de rechtsbescherming gediend zijn bij een bundeling van belangen. Uit het feit dat de individuele Bonairiaanse eisers geen eigen vorderingen hebben ingesteld en zich niet door een eigen advo-

Auteurs

1. Prof. dr. R. van Gestel is hoogleraar Theorie en methode van wetgeving, Tilburg Law School. Mr. dr. J. Sybesma is bijzondere rechter van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Noten

2. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344.
3. Zie: theguardian.com/environment/2026/jan/28/netherlands-government-discriminated-bonaire-islanders-caribbean-climate-crisis-adaptation.

4. Zie: lemonde.fr/planete/article/2026/01/28/les-pays-bas-ne-font-pas-assez-pour-protger-du-changement-climatique-les-habitants-de-l-ile-de-bonaire-decide-un-tribunal-neerlandais_6664484_3244.html.
5. Zie: zdfheute.de/politik/ausland/klimawandel-urteil-niederlande-insel-karibik-den-haag-bonaire-100.html.
6. Zie: nytimes.com/2026/01/28/climate/netherlands-bonaire-climate-ruling.html en washingtonpost.com/world/2026/01/28/climate-bonaire-netherlands-court-greenpeace-caribbean-island/ac08cc32-fc3a-11f0-954b-b80c7ed67fc7_story.html.

7. EHRM 9 april 2024, appl. nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (Verein KlimaSeniorinnen/Zwitserland).
8. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 10.21-10.22.
9. Supra nt. 7, para 550.
10. Ibid, para 538 onder a en b en 547-550.
11. P. van Haasen, ‘Een klimaatagenda over de rug van Bonaire’, *Dossier Koninkrijksrelaties* 26 januari 2026 (zie: dossier-koninkrijksrelaties.nl/2026/01/26/opinie-een-klimaatagenda-over-de-rug-van-bonaire/).

12. Rb. Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834.
13. Supra nt. 11.
14. Zoals we in paragraaf 4 nog zullen toelichten is er bovendien geen tegenstelling tussen Bonaire en de Nederlandse Staat. Bonaire is geen autonoom land binnen het Koninkrijk, maar integraal onderdeel van Nederland zoals iedere willekeurige Nederlandse gemeente.
15. Uitgebreid daarover: R. Stolk, *Procederende belangenorganisaties in de polder*, Zuthphen: Paris 2024, p. 108 e.v.
16. Rb. Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, r.o. 3.10.2.



20 april 2023 Greenpeace arriveert in Kralendijk, Bonaire © Shutterstock

Het is dus niet zo dat Greenpeace over de rug van de Bonairianen mooie sier maakt om klimaatbeleid voor Europees Nederland af te dwingen

caat laten bijstaan, leidt de rechtbank af dat zij verwachten dat hun belangen en die van Greenpeace Nederland in deze procedure parallel lopen.¹⁷

Van belang is verder dat wanneer een maatschappelijke organisatie in een collectieve actie opkomt voor de belangen van andere personen, individuele eisers daarnaast vaak niet meer ontvankelijk worden verklaard,

omdat ze geen eigen belang meer zouden hebben.¹⁸

Daarop is overigens wel kritiek geuit, omdat het mogelijk betekent dat wanneer de nationale civiele rechtsgang in een collectieve actie is uitgeput en de stichting of vereniging niet wil doorprocederen richting het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het voor individuele belanghebbenden kan impliceren dat zij opnieuw de volledige nationale rechtsgang moeten doorlopen, aangezien het uitgeput hebben daarvan normaliter een voorwaarde is om ontvankelijk te zijn bij het EHRM.¹⁹

Het is dus niet zo dat Greenpeace over de rug van de Bonairianen mooie sier maakt om klimaatbeleid voor Europees Nederland af te dwingen. De wetgever heeft juist geregeld dat Greenpeace uit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming namens hen als medebewoners van Nederland kan optreden.²⁰

4. Een bijzondere 'gemeente' met bijzondere klimaatrisico's

Na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010, hebben de BES-eilanden de status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet gekregen. De wet legt vast dat zij een eilandsraad kennen (vergelijkbaar met onze gemeenteraad), een bestuurscollege (vergelijkbaar met colleges van B&W) en een gezaghebber (quasi burgemeester).²¹ Zaken mogen pas tot rijksbeleid bestempeld worden wanneer ze niet doeltreffend en doelmatig door

Het einddoel is een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor de BES

de eilandsbesturen kunnen worden behartigd.²² Taken op het gebied van klimaatbeleid gelden goeddeels als medebewindstaken, waarbij de Staat de kaders schept, waarbinnen de openbare lichamen plannen kunnen maken en uitvoeren.

Hoewel voor de BES van Nederland afwijkende wettelijke voorzieningen kunnen worden getroffen, indien daarvoor vanwege de bijzondere positie van de eilanden aanleiding mocht zijn,²³ geldt in beginsel dat de Nederlandse Grondwet en overige Nederlandse wetgeving, inclusief daaruit voortvloeiende (financiële) verplichtingen, voor de eilanden van toepassing zijn. Daarbij is het einddoel een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor de BES.²⁴ Wanneer beleidsintensiveringen of nieuwe Nederlandse wetgeving niet mede voor de BES van toepassing worden verklaard, hoort dit met redenen omkleed te worden.²⁵ Dit komt onder andere terug (zie par. 5) bij de verantwoordelijkheid voor het opstellen van klimaatadaptatieplannen. Daarvoor is ten aanzien van Bonaire nog nauwelijks werk gemaakt door de Staat, terwijl de risico's van klimaatverandering voor de BES juist veel groter zijn dan voor Europees Nederland. Dit blijkt mede uit wetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van Greenpeace uitgevoerd is.²⁶

Zonder op details in te gaan, is het van belang dat de natuur op Bonaire zich thans reeds in een slechte staat bevindt en landbouw (droogte, maar ook beperktere tijd om land te bewerken door hitte) en visserij (voor visvangst moet je steeds verder de zee op als gevolg van verzuring, opwarming zeewater en afname van koraalriffen) staan door klimaatverandering momenteel steeds verder onder druk. Door klimaatverandering begint de zeespiegelstijging al invloed uit te oefenen op de kust. Hoewel er behoefte is aan meer onderzoek, blijkt uit bestaande studies dat de situatie op de middellange termijn waarschijnlijk aanzienlijk verslechtert. Zelfs in de gunstigste scenario's staan zonder effectieve adaptatiemaatregelen binnen vijftientwintig jaar diverse laaggelegen gebieden aan de zuidkant van het eiland onder water. Daarbij laten klimaatmodellen zien dat het aantal tropische stormen en orkanen en overstromingen de komende decennia in kracht gaan toenemen en dat door opwarming van het zeewater ook mangrovebossen en koraal verder worden aangetast, terwijl die juist ook belangrijk zijn voor kustbescherming en (duik)toerisme op het eiland waarvan het economisch sterk afhankelijk is.²⁷ Dan hebben we het nog niet eens over risico's voor de volksgezondheid als gevolg van toenemende hitte-stress, voedselonzeekerheid en overdraagbare tropische ziektes.²⁸

5. Klimaatadaptatie

Hoewel de rechtbank benadrukt dat adaptatie en mitigatiemaatregelen niet los van elkaar gezien kunnen worden, maken met name de opmerkingen over de noodzaak van eerstgenoemde maatregelen duidelijk waarom enkel aan artikel 8 en niet aan artikel 2 EVRM wordt getoetst. Zo wordt opgemerkt dat Greenpeace niet heeft toegelicht dat de inwoners van Bonaire op collectief niveau zo intens worden blootgesteld aan de schadelijke effecten van klimaatverandering dat acuut levensbedreigende situaties ontstaan, omdat de gevolgen voor burgers verschillen al naar gelang de plek op het eiland waar ze wonen, hun leeftijd, rijkdom, gezondheidssituatie, enzovoort, waarbij ook de mate waarin de komende jaren adaptatiemaatregelen worden genomen van invloed is op de aard, ernst en omvang van de gevolgen.²⁹

Niettemin verrast het niet dat de rechtbank tegelijkertijd een schending van artikel 8 EVRM vaststelt.³⁰ Niet

17. Ibid r.o. 3.20-3.21.

18. Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 24 juni 2015; ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.109. Zie ook de overwegingen van Rb. Den Haag 26 mei 2021; ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, r.o. 4.2.7 waarin wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis van art. 3:305a BW, waarin is opgemerkt dat als een algemeen belang-actie wordt ingesteld, 'de burgers individueel, wegens gebrek aan belang, veelal geen vordering toe(komt)'.

19. C. Loven & M. Vetzo, 'Vergeet de individuele eiser niet!' 'Public interest litigation' en de weg naar Straatsburg', web publicatie van 2021: blog.montaignecentre.com/nl/

public-interest-litigation-en-de-weg-naar-straaatsburg/. Normaliter, aangezien in het *Klimasenioren-arrest* van het EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, r.o. 499, individuele eisers juist niet ontvangen werden verklaard vanwege de hoge eisen die dit hof stelt aan slachtofferschap en het feit dat maatschappelijke organisaties beter in staat zouden zijn om in rechte op te komen tegen de risico's van klimaatverandering.

20. Zie ook: *Kamerstukken II* 1991/92, 22486, nr. 3, p. 21.

21. Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES), *Stb.* 2010, 345.

22. Art. 212 lid 2 WolBES.

23. Art. 132a lid 4 Grondwet.

24. Zie recent nog eens *Kamerstukken II* 2025/2026, 36800-IV nr. 21.

25. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 7.22. Zie ook: mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2025/10/10/vijftien-jaar-na-10-10-10-de-belofte-van-gelijkheid-en-de-grenzen-van-het-comply-or-explain-principe; en B.J. de Jong, 'De juridische basis op orde voor een gelijkwaardig Bonaire, Sint Eustatius en Saba', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2025, afl. 4, p. 338-358.

26. Zie IVM, *The impacts of climate change*

on Bonaire, *IVM Reports* nr. 6, Amsterdam: IVM 2022, research.vu.nl/en/publications/the-impacts-of-climate-change-on-bonaire/.

27. Zie: stinapabonaire.org/wp-content/uploads/2026/02/Changing-Reefscape-of-Bonaire-as-a-Result-of-SCTLD-and-Bleaching-Short-Report-STINAPA.pdf.

28. IVM 2022 en paho.org/en/documents/caribbean-action-plan-health-and-climate-change-2019.

29. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 11.3.3.

30. Zie reeds R.A.J. van Gestel & J. Sybesma, 'Klimaatzaak Bonaire', *RegelMaat* 2024, afl. 4, p. 353-366 (op 360-361).

De Staat heeft, aldus de rechtbank, geen overtuigende gronden aangedragen die een afwijkende behandeling van de inwoners van Bonaire kan rechtvaardigen

alleen valt het door Greenpeace aangedragen wetenschappelijke bewijs inzake de specifieke gevaren van klimaatverandering voor de eilandbewoners, zoals het binnen afzienbare tijd onder water lopen van forse delen van het eiland en het snel oplopen van de gemiddelde jaartemperatuur, moeilijk te ontkennen, hetgeen de Staat dan ook niet doet.³¹ Belangrijker is dat diverse gevaren van klimaatverandering, zoals de toename van (zwaardere) tropische stormen, hittestress en andere gezondheidsproblemen, schade aan de landbouw door aanhoudende droogte en bedreiging van de infrastructuur, aanzienlijk ernstiger zijn voor inwoners van Bonaire dan voor die van Europees Nederland.

De rechtbank koppelt dit laatste aan het feit dat in Europees Nederland al zo'n twintig jaar wordt gewerkt aan klimaatadaptatieplannen en adaptatiebeleid en sinds 2016 aan een adaptatiestrategie die voortdurend wordt gemonitord en aangescherpt, terwijl er voor Bonaire nog altijd geen klimaatadaptatieplan bestaat. Dit, terwijl de Staat ook al geruime tijd bekend is met het feit dat het eilandsbestuur de middelen en uitvoeringsmacht missen om hun eigen bewoners adequaat te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, zorgt voor een schending van artikel 8 EVRM en het discriminatieverbod van de artikelen 14 en 1 Protocol XII EVRM. De Staat heeft immers, aldus de rechtbank, geen overtuigende gronden aangedragen die een afwijkende behandeling van de inwoners van Bonaire kan rechtvaardigen, zonder dat die afwijkende behandeling passend, noodzakelijk en evenredig is.³²

Het tekortschieten van de Staat resulteert daarom in een rechterlijk bevel aan de Staat om te bewerkstelligen dat de in het United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience geformuleerde *targets* voor het opstellen en implementeren van een nationaal adaptatieplan dat ook Bonaire beslaat tijdig en dus in 2030 worden gehaald,³³ hoewel bijvoorbeeld het International Court of Justice (ICJ) in zijn advies over klimaataansprakelijkheid juist lijkt te verdedigen dat dit soort afspraken tijdens zogeheten Conferences of the Parties (COP's) slechts in een beperkt aantal gevallen bindende werking kunnen hebben en voor het overige een (indirecte) functie hebben bij de interpretatie van verdragsverplichtingen.³⁴ Het bevel van de rechtbank betekent niettemin ook dat er al in 2027 *early warning*-systemen en klimaatinformatiesystemen actief moeten zijn.³⁵ Dit impliceert dat al veel eerder dan in 2030 een klimaatadaptatieplan voor Bonaire wordt afgerond, hoewel het vonnis daarvoor geen exacte deadline vaststelt.

6. Mitigatie: bindende klimaatdoelen en vaststellen van emissiebudget

Van de doelen uit het United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience voor klimaatadaptatie naar de verplichtingen voor de Staat om mitigatiedoelen en een emissiebudget vast te stellen is een minder grote stap

dan het lijkt. De link schuilt in de juridische binding, aangezien het VN-klimaatverdrag en alle daaruit voortvloeiende internationale afspraken, zoals gemaakt tijdens zogeheten Conferences of the Parties (COP's), niet mede voor de BES-eilanden geratificeerd zijn.³⁶ Dat roept de vraag op: op basis waarvan zijn deze dan van toepassing op Bonaire en vloeien er juridische verplichtingen voor de Staat uit voort?

6.1. Bindende klimaatdoelen: op grond waarvan?

Hoewel de rechtbank deze vraag niet heel expliciet beantwoordt, luidt het antwoord waarschijnlijk ongeveer als volgt: het Koninkrijk der Nederlanden bestaat – anders dan federale staten, zoals België en Duitsland – als enkelvoudig volkenrechtelijk subject en beschikt als enige over de zelfstandige bevoegdheid om verdragen te sluiten.³⁷ Volgens het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht kan het Koninkrijk bij de bekrachtiging van een verdrag aangeven dat het slechts geldt voor een of enkele delen van het Koninkrijk, maar dat kan niet wanneer het gaat om onderwerpen waarbij naar de aard ervan geen onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende delen van het grondgebied van de verdragsluitende partij.

Het EVRM is zo'n verdrag waarvoor deze beperking geldt.³⁸ Nu het Koninkrijk de rechtsmacht van het EHRM heeft erkend betekent dit dat de uitspraken van dit Hof voor het gehele Koninkrijk gelden.³⁹ Dit geldt dus ook voor het *Klimaseniorinnen*-arrest dat door de rechtbank als normstellend kader wordt gehanteerd in de zaak die Greenpeace heeft aangespannen over de gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire. In dit arrest legt het EHRM uit dat voor verdragsstaten geldt dat:

'In line with the international commitments undertaken by the member States, most notably under the UNFCCC and the Paris Agreement, and the cogent scientific evidence provided, in particular, by the IPCC (see paragraphs 104-120 above), the Contracting States need to put in place to put in place the necessary regulations and measures aimed at preventing an increase in GHG concentrations in the Earth's atmosphere and a rise in global average temperature beyond levels capable of producing serious and irreversible adverse effects on human rights, notably the right to private and family life and home under Article 8 of the Convention.'⁴⁰

Het EHRM koppelt de zorgplicht die voortvloeit uit artikel 8 EVRM hiermee nadrukkelijk aan de internationale afspraken die in VN-verband worden gemaakt. Het gaat daarbij om een 'overall beoordeling' waarbij adaptatie en mitigatiemaatregelen in onderlinge samenhang gezien moeten worden en waarbij de verplichtingen voor de BES-

en CAS-eilanden onderdeel uitmaken van de mitigatie-doelstellingen voor het Koninkrijk als verdragspartij bij het EVRM. Hierdoor kan de Staat zich niet verschuilen achter de eilanden voor het niet behalen van de klimaatdoelen. De verplichtingen uit het VN-klimaatverdrag en het Parijs akkoord en de klimaatwetenschappelijke inzichten uit de IPCC rapporten zijn aldus van belang bij het vertalen van de algemene 'duty of care' voor het Koninkrijk waar het gaat om het beschermen van de inwoners van het gehele Koninkrijk tegen de gevolgen van klimaatverandering, naar concrete 'standards of care'.⁴¹

Dit laatste leidt er, volgens de rechtbank, toe dat op de Staat de plicht rust om binnen achttien maanden regelgeving aan te nemen die bindende absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie van het Koninkrijk in nationale regelgeving opneemt, waaronder tussentijdse doelstellingen en trajecten voor de reductie van koolstofemissies voor de gehele periode tot 2050.⁴² Dit lijkt verdacht veel op een verkapt wetgevingsbevel. Het impliceert immers dat ook voor de korte termijn bindende tussentijdse klimaatdoelen dienen te worden vastgesteld door de nationale wetgever,⁴³ terwijl die tevens moeten voldoen aan de in VN-verband gemaakte afspraken, zoals het Glasgow Climate Pact en het Sharm-El-Sheikh Implementation Plan. De tussentijdse doelen gelden bovendien ook voor niet-procespartijen.⁴⁴ De rechtbank wijst er immers op dat Bijlage-I-landen, zoals Nederland, doelen voor hun 'gehele economie' moeten vaststellen en dus niet louter voor de door Greenpeace vertegenwoordigde inwoners van Bonaire. Betwijfeld kan verder worden of dit ook niet reeds bepaalde middelenkeuzes impliceert, aangezien de Staat voor het bepalen van de tussentijdse doelen een concreet beeld zal moeten hebben hoe deze doelen effectief en tijdig gerealiseerd kunnen worden. Op welke wijze kan anders objectief bepaald worden of de interim doelen haalbaar zijn?

6.2. Verhouding klimaatdoelen en emissiebudget

Anders dan bijvoorbeeld in het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad uit 2019,⁴⁵ heeft de rechtbank zijn vingers niet willen branden aan het voorschrijven van bepaalde emissiereductiepercentages of rekenmethodes voor het bepalen van het resterende carbonbudget dat voor het Koninkrijk resteert tot 2050. De rechtbank ziet sterke indicaties dat de Nederlandse en Europese reductiedoelen lager liggen dan de VN-minimumnormen die kunnen worden afgeleid uit het Glasgow Climate Pact en het Sharm-el-Sheikh Implementation Plan. Dat zou onder andere komen omdat in het VN-spoor ook de uitstoot van lucht- en zeevaart zijn meegenomen, terwijl dat in de EU en Nederlandse klimaatwetgeving niet is gebeurd. Op basis van dit VN-spoor suggereert de rechtbank dat Nederland, als Bijlage-I-land, zijn totale uitstoot van broeikasgassen in 2030 met ten minste 43% ten opzichte van 2019 moet reduceren en in 2050 klimaatneutraal moet zijn.⁴⁶

Volgens de rechtbank blijft de Staat hier in gebreke, aangezien in de Nederlandse Klimaatwet van 2023, anders dan in de EU-klimaatwet, slechts een streefdoel is vastgelegd en dus geen bindende verplichting. Daarnaast gaat de Nederlandse Klimaatwet, net als de Europese Klimaatwet, 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 zouden eisen.

Op dit laatste is echter van diverse zijden kritiek gekomen. Zo betwijfelen De Jong & Van Asselt of COP-afspraken, zoals het Glasgow Climate Pact en Sharm-el-Sheikh Implementation Plan, überhaupt juridisch bindende normen bevatten.⁴⁷ Ook Mommers maakt datzelfde punt,⁴⁸ maar hij voegt daaraan nog toe dat het uiterst vreemd is dat Nederland, aldus de rechtbank, in gebreke zou zijn met een emissiereductiedoel in de nationale Klimaatwet van 55% in 2030 vergeleken met 1990,⁴⁹ omdat

Het EHRM koppelt de zorgplicht die voortvloeit uit artikel 8 EVRM nadrukkelijk aan de internationale afspraken die in VN-verband worden gemaakt

31. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 11.3.4.

32. Ibid, r.o. 11.46-11.47 jo. 12.3.

33. Ibid, r.o. 12.4.

34. ICJ advisory opinion, *Obligation of states in respect of climate change*, 23 juli 2025, par. 184-185. Zie ook E. de Jong & H. van Asselt, 'The Bonaire Climate Case: State Mitigation Obligations after KlimaSeniorinnen', *VerfBlog* 9 februari 2026, verfassungsblog.de/the-bonaire-climate-case/.

35. Ibid, r.o. 5.24.

36. Ibid, r.o. 11.8.

37. Art. 29 Weens verdrag inzake verdragenrecht.

38. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen*, Den Haag, juni 2013, p. 8 jo. 25.

39. Zie ook reeds EHRM 26 april 2016, appl. nr. 10511/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110 (*Murray/Nederland*); en EHRM 9 oktober 2018, appl. nr. 29593/17, ECLI:CE:ECHR:2018:1009JUD002959317 (*Corallo/Nederland*).

40. EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 546 jo. 446 en 551.

41. In feite zagen we dit al eerder in het

Urgenda-arrest waarbij de ondergrens van de 25% CO₂-reductie ('the standard') mede gebaseerd werd op IPCC-rapporten en de beleidsdoelen die de Staat zichzelf eerder gesteld had (waarbij de rechter koos voor het minimum dat de regering zich had opgelegd).

42. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 10.24.1 jo. 12.2.

43. Hetgeen natuurlijk ook de (vrijheid van) middelenkeuze om de klimaatdoelen te bereiken aanzienlijk beperkt.

44. Hetgeen volgens de rechtbank een verboden wetgevingsbevel met zich brengt. Ibid, r.o. 11.53.

45. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

46. Zie r.o. 11.13.2 en 11.9.4. Dit is ook de uitleg die de regering op dit punt aan het vonnis geeft. Zie: rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/beleidsnotas/2026/02/03/beslisnota-bij-tk-uitspraak-klimaatzaak-greenpeace-bonaire.

47. Supra nt. 34.

48. In navolging van M. van der Sluis, die al eerder een soortgelijke berekening had gemaakt. Zie: [LinkedIn, ap-ic/tebqX](https://www.linkedin.com/company/ap-ic/tebqX).

49. Art. 2 lid 2 Klimaatwet (wetten. overheid.nl/BWBR0042394/2026-01-01).

dit doel juist ambitieuzer is dan de 43% reductie ten opzichte van 2019 in het VN-spoor.⁵⁰

De rechtbank gaat echter helemaal niet in op de wijze waarop het resterende emissiebudget voor Nederland (lees: het hele Koninkrijk) berekend dient te worden,⁵¹ maar beveelt de Staat 'louter' het resterende budget binnen zes maanden na het vonnis 'inzichtelijk' te maken.⁵² Het Copernicus Instituut berekende afgelopen jaar namelijk reeds dat de gemiddelde opwarming in de jaren 2023-2025 al boven de 1,5 °C. lag. Op basis van hun model schatten de onderzoekers van dit instituut in dat deze temperatuurstijging structureel wordt vanaf 2029.⁵³ Het Ministerie van Financiën concludeerde in 2023 al dat het Nederlandse koolstofbudget binnen twee jaar zou worden overschreden.⁵⁴ Burgers heeft daarom terecht de vraag opgeworpen of er gelet op de status van Nederland als Bijlage-I-land eigenlijk nog wel budgetruimte resteert wanneer wij ons 'fair share' zouden moeten leveren, gelet op onze historische uitstoot.⁵⁵ Zou onze netto uitstoot, met andere woorden, niet al eerder dan in 2030 nul moeten zijn, zoals Greenpeace had geëist? Hoe verhoudt zich dat bovendien tot het feit dat, volgens het Planbureau voor de Leefomgeving, de kans dat Nederland in 2030 55% minder broeikasgassen uitstoot kleiner is dan 5%?⁵⁶

Lopen we met het voorgaande in het achterhoofd bovendien niet het gevaar dat, net als bij het *Urgenda*-vonnis uit 2015, hoger beroep en cassatie zullen volgen zonder dat er in de tussentijd veel substantiële extra mitigatiemaatregelen genomen zullen worden, ondanks het feit dat ook dit vonnis door de rechtbank uitvoerbaar bij voorraad is verklaard?

7. Wat betekent het vonnis voor de andere landen binnen het Koninkrijk?

Er zijn allerlei redenen waarom het vonnis van de rechtbank nog weleens een staartje zou kunnen krijgen, ook voor de andere 'autonome' landen binnen het Koninkrijk. De vraag is namelijk in hoeverre de Staat zich waar het gaat om discriminatie jegens de burgers op de CAS op grond van artikel 14 EVRM en artikel 1 Protocol XII kan beroepen op het feit dat de overzeese landen 'autonoom' zouden zijn qua staatsinrichting naar Nederlands recht.

Er zijn allerlei redenen waarom het vonnis van de rechtbank nog weleens een staartje zou kunnen krijgen

Ook de bewoners op Curaçao, Aruba en Sint Maarten zullen namelijk eerder en in ernstiger mate te maken krijgen dan die in Europees Nederland met de gevolgen van klimaatverandering. En ook voor deze landen zijn tot voor kort geen concrete plannen gemaakt voor klimaatadaptatie, laat staan mitigatie.⁵⁷ Verondersteld mag worden dat ook voor deze landen – hoewel wellicht in iets mindere mate dan voor de BES-eilanden – geldt dat de lokale overheden de middelen en uitvoeringsmacht missen om hun

bewoners, die evengoed Nederlander zijn,⁵⁸ adequaat te beschermen. Niet goed in te zien valt bovendien waarom ook voor deze burgers niet zou gelden, hetgeen de rechtbank heeft opgemerkt voor de inwoners van Bonaire, namelijk: dat lidstaten van de Raad van Europa het maken van keuzes over hun eigen staatsinrichting niet als verweer kunnen gebruiken tegen hen die klagen over schending van hun mensenrechten.⁵⁹

Hier komt nog bij dat ook het Statuut voor het Koninkrijk bepaalt dat het waarborgen van de fundamentele rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur aangelegenheden zijn van het Koninkrijk.⁶⁰ Daarom schept het Statuut tevens de bevoegdheid om in te grijpen wanneer de autonome landen hun plichten op dit punt jegens eigen inwoners verzaken.⁶¹ Verwacht mag daarom worden dat milieuorganisaties op Curaçao, Aruba en Sint Maarten, met het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de hand, de Nederlandse Staat voor de burgerlijke rechter zullen dagen. Van de landsregeringen op de eilanden valt op dit punt namelijk onvoldoende te verwachten. Eerder al bijvoorbeeld heeft de stichting Clean Air Everywhere getracht om het Land Curaçao via de rechter te bewegen om CO₂-reductiedoelstellingen op te nemen in wetgeving, maar omdat dit gebeurde in een executiegeschil en het Land had toegezegd om alsnog normen voor de uitstoot van broeikasgassen in de Landsverordening milieubeheer op te nemen, wees de kortgedingrechter de vordering af.⁶² Intussen zijn er evenwel nog steeds geen normen voor dergelijke emissies in de wet opgenomen.⁶³ De vraag is daarom hoe lang het duurt alvorens milieuorganisaties opnieuw naar de rechter zullen stappen met het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de hand.⁶⁴

Voor de besturen van de CAS geldt intussen dat zij niet moeten afwachten om aan de uitspraak van de rechtbank te voldoen. Het vonnis van de rechtbank zou juist aanleiding moeten zijn om met de Nederlandse regering om de tafel te gaan zitten om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. De regering kan dit niet weigeren, gelet op het feit dat artikel 36 Statuut Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verplicht om elkaar wederzijdse hulp en bijstand te verlenen. Daarnaast kan worden gewezen naar wat de rechtbank opmerkt over de historische verantwoordelijkheid van landen met een Bijlage-I-status op grond van het VN-klimaatverdrag.⁶⁵

8. Conclusie

Het vonnis van de rechtbank is bijzonder pijnlijk voor de Staat. Dat begint al bij het feit dat niet lang nadat premier Rutte in 2022 excuses had aangeboden voor het Nederlandse slavernijverleden op onder andere de overzeese gebieden van het Koninkrijk,⁶⁶ de rechter opnieuw moet vaststellen dat bewoners van die gebieden nog steeds gediscrimineerd worden waar het gaat om het respecteren van hun fundamentele rechten. Zelfs op de BES-eilanden die in feite bijzondere gemeenten zijn geworden van Nederland, blijken de inwoners keer op keer te worden achtergesteld bij de inwoners van Europees Nederland. Kort nadat de premier excuses had aangeboden, moest consumentenorganisatie Unkobon de Staat nog dagvaarden om de Nederlandse wetgever in beweging te krijgen om inwoners van Caribisch Nederland die onder het bestaansminimum leven voorzieningen te bieden die toe-

Het vonnis van de rechtbank is bijzonder pijnlijk voor de Staat

reikend zijn om hun bestaanszekerheid te waarborgen.⁶⁷ Dit terwijl al jaren bekend was dat op de BES een sociaal minimum werd gehanteerd dat aanzienlijk lager lag dan voor burgers in Europees Nederland, terwijl hun kosten voor levensonderhoud juist hoger liggen.⁶⁸

De achterstelling in dit geval is evenwel niet een louter economische, maar juist gelegen in het feit dat de gevolgen van klimaatverandering thans reeds duidelijker voelbaar zijn dan in Europees Nederland en ook de effecten op de middellange termijn veel tastbaarder zijn. Zelfs in de gunstigste klimaatscenario's zullen bijvoorbeeld laaggelegen delen van Bonaire binnen vijftientig jaar onder water komen te staan wanneer er niet tijdig effectieve adaptatiemaatregelen worden genomen, waarbij ook al geruime tijd duidelijk is dat het eilandsbestuur niet over de uitvoeringsmacht en financiële middelen beschikt om deze te nemen. Het zal daarom voor de Staat ook niet kunnen blijven bij het vaststellen van klimaatadaptatieplannen volgens het United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience geformuleerde doelen, maar er zal ook geïnvesteerd moeten worden en actieve steun geboden bij een tijdige uitvoering van het plan in 2030.⁶⁹ Zonder dat de rechtbank dit met zoveel woorden zegt, betekent het in feite dat er vanuit Nederland per direct een werkgroep in het leven moet worden geroepen om het bestuurscollege op Bonaire bij te staan met het opstellen en uitvoeren van een lokaal adaptatieplan, ter invulling van een nationaal klimaatadaptatieplan, aangezien er minder dan vier jaar te gaan zijn alvorens de 2030 doelen gerealiseerd dienen te zijn. Hetzelfde zal mutatis mutandis moeten gebeuren voor Sint Eustatius en Saba.

Hoewel er op de BES en op de CAS met minder belangstelling gekeken zal worden naar wat er in het vonnis van de rechtbank over mitigatiedoelen en een nationaal carbonbudget is opgenomen, omdat de uitstoot van CO₂ vanaf de eilanden – zeker sinds de sluiting van de oliaffinaderijen op Curaçao en Aruba – relatief gezien verwaarloosbaar is, lijkt dat bij nader inzien onterecht. Wanneer we de cijfers van het Ministerie van Financiën en die van het Copernicus Instituut mogen geloven is het resterende carbonbudget voor het Koninkrijk als geheel waarschijnlijk reeds eerder dan in 2030 opgebruikt. Dit zou in beginsel moeten betekenen dat ook zowel de BES als CAS klimaatneutraal zouden moeten zijn tegen die tijd, hetgeen volstrekt onhaalbaar lijkt omdat de eilanden nog veel sterker dan Europees Nederland afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen.

Juist mede om deze reden en omdat Nederland tot op heden heeft vertrouwd op 'grandfathering' door onvoldoende rekening te houden met de eigen uitstoot uit het verleden en zich een verhoudingsgewijs te groot deel van het emissiebudget toe te rekenen, kunnen ook de BES en CAS in grote problemen komen. Dit is alleen anders wanneer Nederland juist al op korte termijn zou investeren in een versnelde energietransitie op de overzeese eilanden. Bepaald niet uitgesloten lijkt dat milieuorganisaties daar via de rechter ook op zullen gaan aandringen wanneer de Staat niet zelf op korte termijn in actie komt en blijft verwijzen naar de autonome status van de overzeese landen. Daarvan heeft het vonnis van de rechtbank namelijk nogmaals duidelijk gemaakt dat dit argument niet opgaat. De Staat kan zich, volgens het EHRM, tegenover de overzeese eigen burgers qua bescherming van hun fundamentele rechten niet verschuilen achter de eigen staatsinrichting om onder de verantwoordelijkheid uit te komen, die overigens ook het Statuut toekent aan de wetgever van het Koninkrijk en de Rijksministerraad bij de bescherming van fundamentele rechten van alle Nederlandse burgers.⁷⁰ •

50. J. Mommers, 'Het Bonaire-vonnis is baanbrekend (maar niet alleen op een goede manier)', *De Correspondent* 5 februari 2026. Zo hanteren het CBS/PBL een toegestaan niveau van 102,4 megaton in 2030 op basis van de huidige klimaatwet (zie bijvoorbeeld: cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/11/daling-uitstoot-broeikasgassen-vlakt-af-in-2024). Terwijl 43% reductie ten opzichte van 2019 op basis van de tabellen van de VN (unfccc.int/documents/646511) leidt tot een toegestane uitstoot in 2030 van 105 megaton CO₂-eq, hetgeen een hogere toegestane uitstoot oplevert.

51. Hoewel verhoudingsgewijs gering, veroorzaken ook de BES- en CAS-eilanden-broeikasgasemissie. Zo draaien transport en energie op de eilanden nog nagenoeg volledig op fossiele energie en is ook de zeescheepvaart – denk aan cruiseschepen – een

bron van emissies.

52. Zie r.o. 11.58.

53. Zie: climate.copernicus.eu/rapid-approach-15degc-global-warming-threshold-paris-agreement.

54. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 11.15.6.

55. L. Burgers, 'Kwetsbare eilanden', *De Groene Amsterdammer* 5 februari 2026.

56. Zie: pbl.nl/actueel/nieuws/kans-op-halen-klimaatdoel-2030-heel-erg-klein-stevig-structureel-extra-beleid-nodig.

57. Daarmee is in feite pas in 2024 een voorzichtig eerste begin gemaakt. Zie: rijks-overheid.nl/actueel/nieuws/2024/05/28/nederland-en-het-caribisch-deel-van-het-koninkrijk-slaan-handen-ineen-tegen-klimaatverandering.

58. Zie art. 2 Rijkswet op het Nederlander-schap.

59. Rb. Den Haag 28 januari 2026;

ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 1.8 jo. 11.4.

60. Art. 43 lid 2 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

61. Ibid, art. 50 en 51.

62. GiEA Curaçao 19 juli 2022; ECLI:NL:OGEAC:2022:184, r.o. 4.12-4.13.

63. Op Curaçao is intussen wel een Lands-verordening luchtkwaliteitseisen Curaçao, *Pb.* 2024, nr. 103 vastgesteld, maar die bevat geen normen voor de emissies van CO₂ of andere broeikasgassen.

64. Zie ook: curacao.nu/nieuws/nieuws-van-bonaire-curaçao/49475/clean-air-everywhere-dreigt-met-juridische-stappen-tegen-nieuwe-luchtkwaliteitswet.

65. Rb. Den Haag 28 januari 2026; ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 5.3 en 5.5.

66. Zie: rijksoverheid.nl/documenten/toe-

spraken/2022/12/19/toespraak-minister-president-rutte-over-het-slavernijverleden.

67. Zie voor de tekst van de dagvaarding: dossierkoninkrijksrelaties.nl/wp-content/uploads/2022/12/221213Unkobon-dagvaardingDEF.pdf.

68. Dat was o.a. al vastgesteld door de Commissie Spies, *Vijf jaar verbonden – Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland*, oktober 2015, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800-IV, nr. 5.

69. Zie in kritische zin ook de VN-commissie voor Economische Sociale en Culturele Rechten in het recente 7^e periodieke rapport over het Nederlandse Koninkrijk: tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D07455.

70. Art. 36 jo. 43 lid 2 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.