

Rechtbank Den Haag

Pleidooi woensdag 8 oktober 2025 om 09:30 uur

Zaaknummer: C09/659832/HA ZA 24-53

PLEITAANTEKENINGEN ADAPTATIEDEEL
Namens Stichting Greenpeace Nederland

inzake

de stichting **STICHTING GREENPEACE**
NEDERLAND,
gevestigd te Amsterdam, hierna “Greenpeace”

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

e i s e r e s

tegen

STAAT DER NEDERLANDEN (ministeries van
Klimaat en Groene Groei, Infrastructuur en
Waterstaat en Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties),
gevestigd te Den Haag,

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

g e d a a g d e

1. Inleiding

- 1.1. De inwoners van Bonaire ervaren al jarenlang op allerlei manieren de steeds groter wordende impact van klimaatverandering op hun leven, welzijn en leefomgeving. Hun ervaring vindt brede bevestiging in wetenschappelijk onderzoek over kleine eilanden als Bonaire. Bonaire is een klein eiland in het Caribisch gebied en is onder meer om die reden bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. De inwoners van Bonaire hadden en hebben daarom – net als alle Nederlanders – recht op bescherming van de Staat tegen de gevolgen van klimaatverandering (adaptatiemaatregelen). Zij worden hard geraakt door klimaatverandering en de nood is dus hoog.
- 1.2. Dat raakt iedereen op Bonaire. Ook kinderen en jongeren die nu opgroeien op Bonaire. Recent heeft UNICEF een onderzoek uitgevoerd waarbij kinderen en jongeren op Bonaire zijn geïnterviewd over de gevolgen van klimaatverandering op hun leven. Zij uiten hun zorgen daarover en zeggen bijvoorbeeld:¹

“In vijftig jaar staat bijna het hele eiland onder water. Dan kunnen we hier niet meer wonen. Dat is onze toekomst en daar hebben we zorgen over.” (jongere op Bonaire)

“Wat vroeger een luxe was, is nu een noodzaak. Zonder airco kan je niet slapen.” (jongere op Bonaire)

“Akeesha (16 jaar) uit Bonaire zegt dat het daar haast normaal is geworden dat je huidproblemen krijgt door de hitte: “Zodra ik naar een koeler land reis wordt mijn huid bijna onmiddellijk weer beter. Geen uitslag, geen bultjes, geen irritatie: helemaal niets.”
- 1.3. Hetzelfde beeld komt naar voren uit de getuigenissen die in deze zaak zijn ingediend, en wat we gisteren ook hebben gehoord, en uit alle beschikbare onderzoek. Bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering in de vorm van tijdig, adequaat en structureel adaptatiebeleid is kei- en keihard nodig op Bonaire.
- 1.4. In deze zaak is echter duidelijk geworden dat de Staat zijn inwoners op Bonaire, die bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering, juist minder bescherming biedt tegen de gevolgen van klimaatverandering dan zijn inwoners in Europees Nederland. Dat was zo op het moment dat acht inwoners van Bonaire en Greenpeace Nederland (“Greenpeace”) deze zaak startten begin 2023, na de schokkende bevindingen in het IVM-rapport (productie 25 en 26). En vandaag, bijna drie jaar later, is dat nog steeds zo.
- 1.5. Bij de start van deze zaak beseften de inwoners van Bonaire en Greenpeace Nederland zich dat de grote achterstand in het adaptatiebeleid niet binnen een maand of twee ingelopen zou zijn. Daarom heeft Greenpeace in deze procedure de Staat een redelijke periode willen geven om (ook) zijn juridische verplichtingen op het gebied van adaptatiebeleid na te leven. De beste uitkomst van deze zaak was altijd, wat Greenpeace betreft, dat zij haar vorderingen op het gebied van adaptatie voorafgaand aan deze zitting had kunnen intrekken. De inwoners van Bonaire zouden er immers het meeste aan hebben gehad als de Staat zo spoedig mogelijk

¹ UNICEF, Opgroeien in een veranderend klimaat: Onderzoek naar de impact van klimaatverandering op kinderen in Nederland, juni 2025, <https://www.unicef.nl/wie-we-zijn/themas/klimaat/klimaatrapport-2025>, p. 3 en p. 38.

adequate adaptatiemaatregelen had getroffen. Zodat de inwoners van Bonaire voldoende zekerheid zouden hebben dat hun rechten nu en in de toekomst gewaarborgd zouden zijn.

- 1.6. Echter, zoals Greenpeace vandaag zal toelichten, is de Staat er niet in geslaagd om tijdig adaptatiemaatregelen te treffen voor Bonaire die voldoen aan de juridische standaard die daarvoor geldt. Want er is nog steeds geen adaptatieplan. En de maatregelen die de Staat (al dan niet onder druk van deze zaak) heeft getroffen zijn nog ruim onvoldoende. Het beschermingsniveau voor de inwoners van Bonaire is nog steeds véél lager dan het beschermingsniveau voor de inwoners van Europees Nederland, en de grote achterstand die is ontstaan is nog lang niet ingelopen. En er is geen zekerheid dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren.
- 1.7. Dit terwijl inmiddels nóg duidelijker is geworden, mede naar aanleiding van internationale rechtspraak, dat er op de Staat strenge juridische verplichtingen rusten in het kader van adaptatiebeleid voor Bonaire. Greenpeace zal haar pleidooi vandaag starten met een bespreking van deze verplichtingen en hoe deze nader zijn ingevuld (par. 2-6). Vervolgens zal Greenpeace toelichten waarom het adaptatiebeleid van de Staat niet voldoet aan de juridische vereisten die hiervoor gelden (par. 7-15), en waarom de Staat hiervoor verantwoordelijk is (par. 16). Daarbij zal Greenpeace ook ingaan op de vragen van uw Rechtbank. Dan zal Greenpeace de toewijsbaarheid van de vorderingen toelichten (par. 17) en afsluiten met een korte conclusie (par. 18).

I – JURIDISCH KADER ADAPTATIE – NADER INGEVULD

2. Inleiding juridisch kader

- 2.1. Om de klimaatcrisis effectief te kunnen bestrijden zijn zowel mitigatie- als adaptatiemaatregelen nodig. Dit zijn communicerende vaten, zoals gisteren al is gezegd. Als mitigatiemaatregelen achterblijven wordt de urgentie van het treffen van adequate adaptatiemaatregelen alleen maar hoger. Dat is het geval. Uit het nieuws blijkt keer op keer dat de meer pessimistische voorspellingen bewaarheid dreigen te worden. Adaptatiemaatregelen die genomen moeten worden zullen moeilijker en kostbaarder zijn met elke fractie van een graad opwarming.² Tegelijkertijd is er zowel vanuit het IPCC als het UNEP op gewezen dat er ook op adaptatie nog een enorm gat bestaat tussen de inspanningen die nodig zijn en de inspanningen die daadwerkelijk verricht worden. Daarmee komt ook meer en meer de vraag in beeld wat de juridische verplichtingen zijn die op staten rusten in het kader van adaptatie. Dit is één van de eerste zaken waar deze vraag voorligt bij de rechter.
- 2.2. In het *Urgenda*-arrest heeft de Hoge Raad, in navolging van het Hof, buiten twijfel gesteld dat er op grond van artikel 2 en 8 EVRM een positieve verplichting op de Staat rust om adaptatiemaatregelen te treffen (r.o. 5.3.2). Dit moeten 'passende maatregelen' zijn, wat inhoudt dat zij daadwerkelijk redelijk en geschikt moeten zijn ter bescherming van de rechten onder art. 2 en 8 EVRM (r.o. 5.3.2). Uit de rechtspraak van het EHRM leidt de Hoge Raad

² In een scenario met lage uitstoot van broeikasgassen geldt bijvoorbeeld voor Bonaire dat de zeespiegel rond 2300 met 0,7 en 1,9 meter zijn gestegen. Bij hoge uitstoot is dat maar liefst 2,4 tot 6,8 meter. KNMI 17 november 2023, 'Zeespiegelstijging in Caribisch Nederland: wat vertellen de nieuwe KNMI'23-klimaatscenario's?', <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/zeespiegelstijging-in-caribisch-nederland-wat-vertellen-de-nieuwe-KNMI-23-scenario-s>.

vervolgens af dat het antwoord op de vraag welke maatregelen dit zouden moeten zijn afhangt van de omstandigheden van dat geval. Dit oordeel is in lijn met de conclusie van P-Gs Langemeijer en Wissink in *Urgenda*. Zij vinden daarvoor onder meer steun in internationale rechtsbronnen, zoals een toonaangevend rapport van UNEP uit 2015 over klimaatverandering en mensenrechten (par. 2.79-2.81). Daaruit blijkt onder meer dat mensenrechtelijke overwegingen een integraal onderdeel van adaptatiebeleid van staten moeten zijn.³ Evenals voor mitigatie geldt voor adaptatie dat als de Staat ergens toe verplicht is, hij daartoe op grond van artikel 3:296 BW veroordeeld kan worden op vordering van de gerechtigde(n).

- 2.3. In het *KlimaSeniorinnen*-arrest heeft ook het EHRM bevestigd dat er op staten positieve verplichtingen rusten om adaptatiemaatregelen te treffen (op grond van in elk geval art. 8 EVRM). De aard en omvang van deze verplichtingen dient nader ingevuld te worden door internationale rechtsbronnen en de 'best available science' (waaronder in elk geval de conclusies van het IPCC). Bij het vaststellen van de relevante rechtsbronnen die het EHRM meeweeg in het oordeel in *KlimaSeniorinnen* verwijst het EHRM onder meer naar talrijke rechtsbronnen in verband met de Verenigde Naties en het internationaal klimaatrecht (*KlimaSeniorinnen*, deel II onder A) en het Inter-Amerikaanse mensenrechtensysteem (*KlimaSeniorinnen*, deel II onder D-1). Daarbij noemt het EHRM, evenals P-Gs Langemeijer en Wissink in hun conclusie bij *Urgenda*, specifiek de 'Advisory Opinion' van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens over het milieu en mensenrechten (*KlimaSeniorinnen*, r.o. 225; conclusie, par. 2.36 en voetnoot 136).
- 2.4. In juli 2025 hebben zowel het Internationaal Gerechtshof ("IGH") als het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens ("IAHRM") zich in 'Advisory Opinions' uitgesproken over de juridische verplichtingen die op staten rusten in het kader van de klimaatcrisis. Deze Advisory Opinions (hierna kortheidshalve 'uitspraak'/'uitspraken') zijn gezaghebbende interpretaties van het toepasselijke internationale recht. Daarmee zijn ze ook van bijzonder belang voor de verdere invulling van de verplichtingen die op staten rusten in het kader van adaptatie. Want daar gaan beide uitspraken uitgebreid op in, zoals Greenpeace hierna zal uitleggen.
- 2.5. Bij de uitleg van het EVRM dient naar vaste rechtspraak rekening gehouden te worden met relevante regels van internationaal recht (bevestigd door de Hoge Raad in *Urgenda*, r.o. 5.4.2, artikel 31 lid 3 onder c van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht). Ook dient bij de uitleg van verdragsbepalingen rekening gehouden te worden met de toepassingspraktijk in staten van die bepalingen (*Urgenda*, r.o. 5.4.2, artikel 31 lid 3, aanhef en onder b Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht).
- 2.6. In *Urgenda* verwijst de Hoge Raad, in navolging van P-Gs Langemeijer en Wissink, naar het *Demir en Baykara/Turkije*-arrest van het EHRM (*Urgenda*, r.o. 5.4.2; Conclusie, par. 2.71). Daarin oordeelt het EHRM dat het bij de interpretatie van het EVRM "can and must take into account elements of international law other than the Convention, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values".⁴ Het internationaal recht en de handelwijze van staten kan dus de rechten uit het EVRM nader invullen. Deze wijze van interpretatie van het EHRM staat bekend als de 'common ground' methode.

³ M. Burger en J. Wentz (red.), *Climate Change and Human Rights*, UNEP: december 2015, p. 11 e.v.

⁴ EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97 (*Demir en Baykara/Turkije*), r.o. 85.

- 2.7. Het EHRM heeft vastgesteld dat het bij de toepassing van deze methode “never distinguished between sources of law according to whether or not they have been signed or ratified by the respondent State”.⁵ Het is voldoende als uit de relevante internationale instrumenten blijkt van een “continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of Member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies”.⁶
- 2.8. Daarbij kan zowel gekeken worden naar relevante internationale verdragen die op het onderwerp in kwestie van toepassing zijn als naar algemene rechtsbeginselen uit het internationale recht.⁷ Het uitgangspunt is telkens dat het EVRM geïnterpreteerd dient te worden op een wijze die in ‘harmonie’ is met andere regels van internationaal recht. Daarbij komt significant gewicht toe aan uitspraken en adviezen van het IGH en het IAHRM. Het EHRM put dan ook volop uit relevante uitspraken van deze gerechten bij de interpretatie en nadere invulling van de verplichtingen van staten onder het EVRM.
- 2.9. Ten aanzien van het IGH heeft het EHRM bijvoorbeeld geoordeeld dat het EVRM uitgelegd en toegepast dient te worden “in a manner which is consistent with the framework under international law delineated by the International Court of Justice”.⁸ In die zaak (*Hassan/Verenigd Koninkrijk*) verwerpt het EHRM een standpunt van het Verenigd Koninkrijk omdat het accepteren ervan “would be inconsistent with the case-law of the International Court of Justice”.⁹
- 2.10. Ten aanzien van het IAHRM geldt dat het EHRM deze uitspraken (zowel Advisory Opinions als arresten in individuele zaken) waar relevant meeweegt als gezaghebbende rechtsbronnen voor de interpretatie van bepalingen uit het EVRM. Het *KlimaSeniorinnen*-arrest is daar een voorbeeld van.¹⁰ Daarbij speelt mee dat bij de toepassing van de ‘common ground’ methode er volgens het EHRM bijzonder belang toekomt aan regels van internationaal recht die zien op de bescherming van mensenrechten en de uitleg daarvan door (onder meer) het IAHRM als één van de meest gezaghebbende autoriteiten in dit kader. In het *Margus/Kroatië* arrest leunt het EHRM bijvoorbeeld zwaar op de rechtspraak van het IAHRM over het verlenen van amnestie aan plegers van internationale misdrijven, overwegend (onderstreping: advocaat):¹¹
- “The Convention and its Protocols cannot be interpreted in a vacuum but must be interpreted in harmony with the general principles of international law of which they form part. Account should be taken (...) of “any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties”, and in particular the rules concerning the international protection of human rights (...).”
- 2.11. Het EHRM heeft in *KlimaSeniorinnen* vastgesteld dat er op grond van (in elk geval) art. 8 EVRM een positieve verplichting voor staten bestaat om tijdige en adequate

⁵ EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97 (*Demir en Baykara/Turkije*), r.o. 78.

⁶ EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97 (*Demir en Baykara/Turkije*), r.o. 86.

⁷ EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97 (*Demir en Baykara/Turkije*), r.o. 69 en 71.

⁸ EHRM 16 september 2014, nr. 29750/09 (*Hassan/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 102 en 104.

⁹ EHRM 16 september 2014, nr. 29750/09 (*Hassan/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 77.

¹⁰ Een handvol uitspraken in dit verband, die verre van uitputtend zijn: EHRM 12 september 2011, nrs. 28955/06, 28957/06, 28959/06 en 28964/06 (*Palomo Sánchez c.s./Spanje*), r.o. 56; EHRM 14 december 2023, nrs. 59433/18, 59477/18, 59481/18 en 59494/18 (*Humpert c.s./Duitsland*), r.o. 62; EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz/Turkije*), r.o. 83-86 en 190-191; EHRM 27 mei 2014, nr. 4455/10 (*Marguš/Kroatië*), r.o. 56-66 en r.o. 131 e.v. Ook aan aanbevelingen van de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens komt in de rechtspraak van het EHRM gewicht toe.

¹¹ EHRM 27 mei 2014, nr. 4455/10 (*Marguš/Kroatië*), r.o. 129 en verwijzingen aldaar.

adaptatiemaatregelen te treffen. Omdat *KlimaSeniorinnen* gaat over de mitigatieverplichtingen van Zwitserland heeft het EHRM de inhoud van deze verplichting niet in uitputtend detail uitgewerkt. Tegelijkertijd geeft het EHRM in *KlimaSeniorinnen* wel duidelijke handvatten voor de behandeling van klimaatzaken in het algemeen, ongeacht of deze gaan over adaptatie of mitigatie, en laat zien hoe het EVRM in dit verband uitgelegd dient te worden (*KlimaSeniorinnen*, r.o. 434). In de CvR heeft Greenpeace deze handvatten gebruikt om nader uit te werken welke adaptatieverplichtingen er volgens haar in dit geval op de Staat rusten. Daarbij is Greenpeace uitgegaan van de rechtsoverwegingen in de *Urgenda*- en *KlimaSeniorinnen*-arresten en heeft deze nader ingevuld met relevante internationale rechtsbronnen, de toepassingspraktijk in staten en de ‘best available science’. Geheel in lijn met de ‘common ground’ uitlegmethode die het EHRM zelf toepast in *KlimaSeniorinnen*.

- 2.12. De Staat merkt hier – enigszins flauw – over op dat Greenpeace dit toetsingskader ‘zelf bedacht’ zou hebben (CvR, par. 8.19). Greenpeace staat gemotiveerd een bepaalde uitleg van het toepasselijke recht voor, net als *Urgenda* in de zaak die leidde tot het *Urgenda*-arrest. Daarin is terecht geoordeeld dat het feit dat er nog niet eerder in een gerechtelijke uitspraak duidelijkheid is geschapen over de omvang van de verplichtingen van de Staat niet wil zeggen dat de nationale rechter zich van een oordeel hieromtrent moet onthouden. Dit signaleerden P-Gs Langemeijer en Wissink al in hun conclusie in *Urgenda* (par. 2.73), en het heeft de rechters in die zaak er als bekend niet van weerhouden om tot baanbrekende rechtspraak te komen. De vraag is dus niet wie de uitleg heeft bedacht: de vraag is welke uitleg rechtens juist is.
- 2.13. In dat kader is van groot belang dat de uitleg die Greenpeace heeft gegeven van de aard en omvang van de adaptatieverplichtingen van de Staat op grond van het EVRM en IVBPR verdere steun heeft gevonden in de uitspraken van het IGH en het IAHRM over klimaatverandering. Dit zijn als gezegd gezaghebbende bronnen voor de nadere invulling van de op de Staat rustende positieve verplichtingen onder art. 2, 8 en 14 EVRM en art. 27 IVBPR.

3. IGH Advisory Opinion – Obligations of States in Respect of Climate Change

- 3.1. De als ‘historisch’ ontvangen Advisory Opinion van het IGH bevat belangrijke conclusies over de verplichtingen die op staten rusten in het kader van klimaatverandering, waaronder specifiek op het vlak van adaptatie.¹²
- 3.2. Het IGH stelt vast dat het VN-Klimaatverdrag bindende verplichtingen op het vlak van adaptatie met zich meebrengt. In dit verdrag wordt adaptatie als “a major area of action” aangemerkt naast mitigatie (r.o. 209), waarvoor net als voor mitigatie geldt dat de verplichtingen op dit vlak uitgelegd dienen te worden aan de hand van de beginselen (intergenerational) equity en CBDR-RC.¹³
- 3.3. Verder stelt het IGH vast dat het toepasselijke recht in klimaatzaken onder meer mensenrechten omvat, waaronder het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving (r.o. 387-393), wat kwalificeert als een bindende norm van internationaal recht.¹⁴

¹² Het College voor de Rechten van de Mens spreekt bijvoorbeeld van een ‘historische’ uitspraak: College voor de Rechten van de Mens 24 juli 2025, ‘Historische uitspraak: Internationaal Gerechtshof spreekt zich uit over de klimaatverplichtingen van staten’. <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2025/07/25/index>

¹³ Alle verwijzingen naar rechtsoverwegingen in dit deel zijn verwijzingen naar de uitspraak van het IGH over klimaatverandering, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven.

¹⁴ Dit concludeert ook de voormalig UN Special Rapporteur on the right to a clean, healthy and sustainable environment David R. Boyd in een analyse van de uitspraak: D.R. Boyd 30 juli 2025, ‘A Right Foundational to

Het IGH oordeelt dat het niet goed denkbaar is dat staten effectief de mensenrechten van hun inwoners kunnen verzekeren zonder te zorgen voor een schone, gezonde en duurzame leefomgeving (r.o. 393).¹⁵ Het IGH stelt buiten twijfel dat dit recht, en het recht op leven, gezondheid en welzijn, onderdeel uitmaken van het meest relevante internationaal recht waaruit in het kader van klimaatverandering bindende verplichtingen volgen voor staten. Uit deze rechten volgt verplichting van staten om tijdig en adequaat adaptatiebeleid te voeren, in samenhang gelezen met het internationaal klimaatrecht.

- 3.4. Artikel 4 lid 1 onder b VN-Klimaatverdrag verplicht de partijen “[to] formulate, implement, publish and regularly update national and, where appropriate, regional programmes containing measures to (...) facilitate adequate adaptation to climate change”. Artikel 4 lid 1 onder f VN-Klimaatverdrag verplicht de partijen “[to] take climate change considerations into account, to the extent feasible, in their relevant social, economic and environmental policies and actions”. Ook is in dit artikel bepaald dat partijen “[shall] employ appropriate methods, for example impact assessments, formulated and determined nationally, with a view to minimizing adverse effects on the economy, on public health and on the quality of the environment, of projects or measures undertaken by them to mitigate or adapt to climate change”. Het IGH wijst er op dat al deze verplichtingen voorafgegaan worden door de term ‘shall’, waaruit volgt dat zij “legally binding in nature” zijn (r.o. 210).¹⁶
- 3.5. Het IGH wijst er verder op dat op grond van artikel 4 lid 8 VN-Klimaatverdrag categorieën landen zijn aangewezen die “particularly affected” kunnen zijn door klimaatverandering. Voor die landen geldt dat zeker Annex-I landen zoals Nederland “full consideration” moeten geven aan de “specific needs and concerns” van die bijzonder kwetsbare gebieden (artikel 4 lid 9 VN-Klimaatverdrag). Artikel 4 lid 8 onder a VN-Klimaatverdrag wijst in dit verband als eerste ‘small island countries’ aan. Bonaire is hiermee zoals toegelicht in de processtukken op één lijn te stellen. Het is dus de bedoeling van partijen bij het VN-Klimaatverdrag geweest om in het kader van adaptatie telkens bijzondere aandacht te hebben voor gebieden als Bonaire en inwoners van die gebieden.
- 3.6. Het VN-Klimaatverdrag verplicht partijen al met al om een adequaat nationaal adaptatieplan (c.q. programma) te ontwikkelen, en adaptatie/klimaatbeleid mee te nemen in hun algemene sociale, economische en milieu/natuurbeleid. Daarbij moeten staten in het bijzonder de meest indringende aandacht geven (‘full consideration’) met de specifieke noden en zorgen van kwetsbare landen en gebieden (zoals kleine eilanden).
- 3.7. Het IGH richt vervolgens de aandacht op de adaptatieverplichtingen die volgen uit het Parijs Akkoord (r.o. 255 e.v.) en stelt vast dat “adaptation is one of the core objectives of the Paris Agreement, which aims to increase the parties’ “ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience” (Article 2, paragraph 1(b))”. Het IGH wijst op artikel 7 lid 4 Parijs Akkoord, waaruit volgt dat de partijen erkennen dat “the current need for adaptation is significant” en dat bij gebrek aan effectieve mitigatiemaatregelen de noodzaak

Humanity’s Existence. World’s Highest Court Embraces the Right to a Healthy Environment’, *Verfassungsblog*: <https://verfassungsblog.de/icj-climate-right-to-a-healthy-environment/>.

¹⁵ Het IGH oordeelt dan ook: “under international law, the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights” (r.o. 393).

¹⁶ Bovendien geldt op grond van artikel 4, aanhef en lid 1 VN-Klimaatverdrag expliciet dat ook voor deze verplichtingen het beginsel van ‘common but differentiated responsibilities’ geldt, zoals hiervoor al vastgesteld.

voor adaptatie groter zal worden. Dit moet worden meegewogen bij de invulling van de verplichtingen die in het kader van adaptatie op staten rusten.

- 3.8. Het IGH stelt vast dat er specifieke verplichtingen voor staten in het kader van adaptatie volgen uit artikel 7 lid 9 Parijs Akkoord, waarin is bepaald: “each Party shall, as appropriate, engage in adaptation planning processes and the implementation of actions, including the development or enhancement of relevant plans, policies and/or contributions” (r.o. 256). Deze bepaling, waarin wederom de term ‘shall’ is gebruikt, roept juridisch bindende verplichtingen voor partijen in het leven “to undertake adaptation planning actions”.
- 3.9. Om te voldoen aan deze verplichting noemt artikel 7 lid 9 Parijs Akkoord de volgende, niet uitputtende acties die staten in dit verband kunnen nemen (r.o. 257):
- “the “implementation of adaptation actions, undertakings and/or efforts” (Article 7, paragraph 9 (a)); the formulation and implementation of national adaptation plans (Article 7, paragraph 9 (b)); the assessment of climate change impacts and vulnerability, with a view to formulating nationally determined prioritized actions, taking into account vulnerable people, places and ecosystems (Article 7, paragraph 9 (c)); monitoring, evaluating and learning from adaptation plans, policies, programmes and actions (Article 7, paragraph 9 (d)); and building the resilience of socio-economic and ecological systems, including through economic diversification and the sustainable management of natural resources (Article 7, paragraph 9 (e))”
- 3.10. In de losse opinie van rechter Charlesworth van het IGH licht zij uit deze opsomming de verplichting uit om bij het formuleren van adaptatiebeleid in het bijzonder rekening te houden met de rechten van kwetsbare groepen mensen en ecosystemen.¹⁷ Daaruit volgt onder meer dat staten ‘close attention’ moeten hebben voor mogelijk discriminatoire effecten van hun klimaatbeleid.
- 3.11. Of een staat voldaan heeft aan zijn adaptatieverplichtingen op grond van het Parijs Akkoord kan naar oordeel van het IGH als volgt beoordeeld worden (r.o. 258):
- “The Court considers that the fulfilment of adaptation obligations of parties is to be assessed against a standard of due diligence. It is therefore incumbent upon parties to enact appropriate measures (examples of which are provided in Article 7, paragraph 9) that are capable of “enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change” (Article 7, paragraph 1). In this connection, parties must use their best efforts, in line with the best available science, with a view to achieving the aforementioned objectives. In this regard, the Court observes that the IPCC noted in 2023 that adaptation is a particularly pressing challenge in responding to climate change and that adaptation options exist that are effective in reducing climate risks in certain contexts (...)”
- 3.12. Het IGH bevestigt hiermee ondubbelzinnig dat op staten een juridische verplichting rust tot het treffen van adequate adaptatiemaatregelen, en dat voor het bepalen of aan deze verplichting is voldaan geldt dat dit beoordeeld moet worden aan de hand van een ‘standard of due diligence’.
- 3.13. Uit de rest van de uitspraak van het IGH volgt dat voor het treffen van adaptatiemaatregelen al bij voorbaat een verhoogde standaard van ‘due diligence’ geldt. In zijn algemeenheid stelt het IGH namelijk vast dat “as concerns climate change, a heightened degree of vigilance and prevention is required” (r.o. 138). Staten moeten dus een hoge mate van zorgvuldigheid aan de

¹⁷ Separate Opinion van Judge Charlesworth bij Advisory Opinion 23 juli 2025 van het IGH, par. 29.

dag leggen bij het ontwikkelen en uitvoeren van adaptatiebeleid. Dat geldt in het bijzonder voor Annex I landen, waarvoor “a more demanding standard of conduct” geldt voor het treffen van adaptatie- én mitigatiemaatregelen (r.o. 292). Daarbij geldt dat zij “all the means at their disposal” in dienen te zetten om te voldoen aan hun internationale verplichtingen (r.o. 175). En tot slot geldt dat de standaard van ‘due diligence’ altijd verhoogd zal zijn voor alle staten als er wetenschappelijk bewijs is dat het waarschijnlijk is dat significante schade zal ontstaan als gevolg van bepaalde risico’s (r.o. 283). Voor rijke landen als Nederland geldt dus een hoge standaard voor het treffen van adaptatiemaatregelen.

4. IAHRM: Advisory Opinion on the Climate Emergency and Human Rights

4.1. Het IAHRM heeft op 3 juli 2025 een baanbrekende uitspraak gedaan (‘Advisory Opinion’) over de juridische verplichtingen die op staten rusten in de context van de klimaatcrisis.¹⁸ Net als het EHRM en de Hoge Raad put het IAHRM hiervoor uit de toepasselijke bepalingen van het mensenrechtenrecht (waaronder het EVRM en *KlimaSeniorinnen*), het klimaatrecht, de ‘best available science’ van het IPCC en de praktijk van staten.

4.2. Als gezegd kunnen uitspraken van het IAHRM gewicht in de schaal leggen bij de interpretatie van rechtsnormen als het EVRM, en dat is voor deze Advisory Opinion zeker het geval. Dat geldt temeer nu het IAHRM ook een uitleg geeft van het internationaal recht op het vlak van adaptatie. Een bijzondere omstandigheid is verder dat het IAHRM mensenrechtelijke normen uitlegt voor het geografische gebied waar Bonaire ook in gelegen is. Daardoor neemt het IAHRM relevante omstandigheden mee die ook specifiek gelden voor Bonaire. Het IAHRM benadrukt bijvoorbeeld dat de heftigste gevolgen van klimaatverandering de meeste impact zullen hebben op gebieden en mensen die al kwetsbaar zijn als gevolg van bestaande ongelijkheden. Daarbij noemt het IAHRM specifiek de Cariben (r.o. 195-196, vetgedrukt: advocaat):¹⁹

“According to the IPCC, the vulnerability of individuals and ecosystems is a multidimensional and dynamic phenomenon, delimited by the intersection of historical and contemporary processes of political, economic and cultural marginalization, the magnitude of which differs between regions and even within them. **As a result of these processes, those who have contributed least to the climate crisis are those who have the fewest resources to confront its most devastating consequences and, therefore, it is they who suffer these consequences most intensely** (*supra* paras. 60-63).

In this context, the Court notes the **special severity of the climate crisis for Latin America and the Caribbean** owing to the elevated exposure of the States to diverse events from climate change and the vulnerability of broad sectors of the population owing to the high levels of inequality in the region (*supra* paras. 102-118).”

4.3. Het IAHRM onderstreept daarbij dat onder meer eilanden in het Caribische gebied kwalificeren als ‘territories with special vulnerability’ (r.o. 105). Het IAHRM citeert met instemming de Secretaris-Generaal van de VN, die in 2022 het Caribisch gebied bestempelde als “ground

¹⁸ Anders dan het EHRM heeft het IAHRM naast een rechtsprekende functie ook een adviserende functie. Het verzoek tot het uitbrengen van een advies over klimaatverandering was afkomstig van Chili en Colombia.

¹⁹ Verwijzingen naar rechtsoverwegingen in dit deel van het pleidooi zijn uitsluitend naar het arrest van het IAHRM, tenzij anders aangegeven.

zero” van de klimaatcrisis²⁰ gezien de verwachte intensiteit van de impact van klimaatverandering op in dit gebied gelegen staten en eilanden. Het IAHRM acht dit inherent onrechtvaardig gezien de kleine bijdrage van deze gebieden aan klimaatverandering, hun grote kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatverandering (r.o. 111-117). Daarbij benoemt het IAHRM specifiek grote delen van de bevolking van eilanden in de Cariben die “especially vulnerable to the most devastating effects of climate change” zijn (r.o. 118)

- 4.4. Net als het EHRM en het IGH bevestigt het IAHRM dat de klimaatcrisis op talrijke manieren mensenrechten en de natuur bedreigt, en dat het internationaal recht in dit verband verplichtingen met zich meebrengt voor staten om te handelen. In het bijzonder wijst het IAHRM daarbij op het recht op gelijke behandeling (r.o. 223),²¹ dat voor klimaatbeleid staten verplicht tot het volgende: “preventing both formal and substantive discriminatory practices that may arise in the design, implementation or assessment of public policies relating to climate mitigation and adaptation.” Verder onderstreept het IAHRM, onder verwijzing naar onder meer het voorzorgsbeginsel, dat staten gehouden zijn tijdig alle noodzakelijke en effectieve maatregelen te treffen om hun ingezetenen te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering (r.o. 229).
- 4.5. Bij de beoordeling of het handelen van een staat voldoet aan de toepasselijke normen geldt, gezien onder meer de extreme ernst van de klimaatcrisis en de hoge urgentie van het treffen van mitigatie- en adaptatiemaatregelen, naar het oordeel van het IAHRM de standaard van ‘enhanced due diligence’ (r.o. 233). Hoe dit in een concreet geval uitpakt zal afhangen van de specifieke risico’s in dat geval. Echter, het IAHRM benadrukt in dit kader dat de klimaatcrisis in zijn algemeenheid een ernstige bedreiging vormt voor talrijke rechten, en dat de ernst en onomkeerbaarheid van deze risico’s in belangrijke mate voorzienbaar zijn. Eveneens voorzienbaar is dat de impact van deze risico’s in het bijzonder gevoeld zal worden door “vulnerable individuals and groups” (r.o. 234). Er is dus alle reden om het mitigatie- en adaptatiebeleid van staten langs deze lat van ‘enhanced due diligence’ te leggen.
- 4.6. In alle gevallen geldt volgens het IAHRM dat uit de norm van ‘enhanced due diligence’ volgt dat klimaatbeleid van staten ten minste dient te voldoen aan onder meer de volgende algemene vereisten (r.o. 236): (i) het uitputtend identificeren van risico’s; (ii) het nemen van proactieve en ambitieuze preventiemaatregelen; (iii) het integreren van een mensenrechtenperspectief in alle stadia van beleid dat gerelateerd is aan klimaatverandering; (iv) het monitoren van de impact en effect van de aangenomen maatregelen.
- 4.7. Het IAHRM vertaalt in haar uitspraak deze algemene vereisten naar nog specifiekere vereisten voor adaptatiebeleid, die hierna besproken zullen worden. Daarbij acht ook het IAHRM het van urgent belang dat staten zowel mitigatie- als adaptatiemaatregelen nemen. In lijn met de conclusies van het IPCC constateert het IAHRM dat het “more urgent than ever” is om progressie te maken met adaptatie, nu met elke temperatuurstijging de effectiviteit van adaptatiemaatregelen zal verminderen (r.o. 193). Bovendien, zo stelt het IAHRM vast, geldt dat “the most effective actions – in other words, those that have the potential to transform different systems and that seek to counter structural inequities - tend to receive less funding than those that merely seek to prevent or react to isolated impacts” (r.o. 193). Hier maakt het IAHRM al

²⁰ Verenigde Naties 3 juli 2022, ‘The Caribbean is ‘ground zero’ for the global climate emergency: Guterres’: <https://news.un.org/en/story/2022/07/1121902>, geciteerd in r.o. 111.

²¹ Dit volgt voor het Inter-Amerikaanse systeem uit art. 1 lid 1 IAVRM.

een onderverdeling tussen enerzijds adaptatiemaatregelen van structurele en systemische aard, die het efficiënt acht, en incidentele maatregelen, die het niet of veel minder efficiënt acht.

- 4.8. Het IAHRM oordeelt gezien de grote urgentie dat adaptatiemaatregelen “must be increased rapidly” (r.o. 194). Als staten hier in tekort schieten zal dit een disproportionele last leggen op toekomstige generaties, en er voor zorgen dat de meest kwetsbare groepen in de samenleving het hardst geraakt worden (r.o. 194).
- 4.9. Op grond van de toepasselijke bepalingen en normen uit het internationaal recht (waaronder mensenrechten, klimaatrecht en milieurecht, zie r.o. 121 e.v. en r.o. 217 e.v.) die het IAHRM gebruikt ter onderbouwing van haar analyse geeft het IAHRM een gedetailleerde invulling van de vereisten waar adaptatiemaatregelen onder het internationaal recht aan dienen te voldoen.
- 4.10. Onder verwijzing naar *KlimaSeniorinnen, Billy* en de bevindingen van het IPCC onderstreept het IAHRM “the essential nature of climate adaptation measures for the protection of human rights in the context of the climate emergency” (r.o. 383-384). Staten moeten om deze rechten te beschermen nationale adaptatieplannen (r.o. 380, laatste zin; zie ook r.o. 141) vaststellen en regelmatig bijwerken (r.o. 384), in lijn met de vaste cyclus die tijdens de COP is vastgesteld.²² Het enkele vaststellen van een plan is echter onvoldoende: het plan moet ook ontworpen zijn om een gedefinieerd adaptatiedoel te bereiken en “must encompass all measures necessary to prevent and mitigate the impacts on human rights caused by climate-related effects to the greatest extent possible, and in accordance with an enhanced due diligence standard.” (r.o. 385).
- 4.11. Het IAHRM stelt vast dat op partijen bij het Parijs Akkoord de verplichting rust om op basis van de best beschikbare wetenschap nationale adaptatieplannen op te stellen. De partijen hebben verder, verenigd in de COP, vastgesteld dat het van belang is om na vaststelling van nationale adaptatieplannen een vaste beleidscyclus te doorlopen bij het vaststellen van telkens ambitieuzere adaptatiemaatregelen (implementatie, monitoring, evaluatie, verscherping).
- 4.12. Het IAHRM concludeert dat uit de toepasselijke verplichtingen (mensenrechten, internationaal klimaatrecht) en de praktijk van staten, zoals verenigd in de COP bij het Parijs Akkoord, volgt dat staten bij het treffen van adaptatiemaatregelen ten minste gehouden zijn tot (i) het laten verrichten van gedegen onderzoek naar de risico's van klimaatverandering, in het bijzonder voor kwetsbare groepen; (ii) het tijdig vaststellen van een effectief nationaal adaptatieplan op basis van de ‘best available science’; (iii) het vrijmaken van alle mogelijke middelen voor de implementatie van dit plan; (iv) het monitoren en evalueren van voortgang en voldoende capaciteit en budget hiervoor vrijmaken (r.o. 389 – de opsomming is niet uitputtend).
- 4.13. Tijdens deze cyclus, die telkens tot een hoger ambitieniveau moet leiden, bestaat er in het licht van het non-discriminatiebeginsel een voortdurende verplichting voor staten om de impact van adaptatiemaatregelen op alle groepen in de samenleving in de gaten te houden (r.o. 391). Ook moeten adaptatiemaatregelen daadwerkelijk geschikt zijn om de gevolgen van klimaatverandering zo veel mogelijk op te vangen “in a timely and efficient manner” (r.o. 385).

²² Op basis van een risico-analyse (1) dient een adaptatiestrategie en -beleid te worden vastgesteld (2) en te worden geïmplementeerd (3) waarvan de resultaten gemonitord en geëvalueerd worden (4) wat samen met nieuwe wetenschappelijke kennis dient te leiden tot een nieuwe iteratie van de adaptatiestrategie en het -beleid (r.o. 381).

- 4.14. De bijzondere regionale context van het IAHRM komt tot slot nog naar voren in de erkenning van het recht op cultuur in verband met klimaatverandering (r.o. 448-452). Het IAHRM bevestigt dat in de context van klimaatverandering specifieke verplichtingen rusten op staten om het recht op cultuur te beschermen, in het bijzonder door hier expliciet rekening mee te houden in adaptatieplannen (r.o. 451). Bovendien moeten staten zich onthouden van het treffen van adaptatiemaatregelen die cultureel en natuurlijk erfgoed kunnen aantasten, en alle noodzakelijke maatregelen treffen om bestaand erfgoed te beschermen en restaureren (r.o. 452).

5. Toepasselijkheid art. 2 en 8 EVRM

- 5.1. Het staat volgens Greenpeace vast dat de Staat op grond van art. 2, 8 en 14 EVRM²³ en art. 27 IVBPR verplicht is tijdige, adequate en passende adaptatiemaatregelen te treffen om zijn inwoners te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Wat dit precies inhoudt zal Greenpeace hierna verder toelichten. Maar eerst moet Greenpeace een veel fundamenteeler punt adresseren: de Staat meent namelijk dat op hem überhaupt geen juridische verplichting rust om (mitigatie- en) adaptatiemaatregelen te treffen voor de inwoners van Bonaire.

Toepasselijkheid art. 2 en 8 EVRM

- 5.2. In de CvA voerde de Staat al aan dat volgens hem art. 2 EVRM niet van toepassing zou zijn in deze zaak. In de CvD voegde de Staat daar expliciet aan toe – dat werd niet duidelijk uit de CvA – dat volgens hem art. 8 EVRM óók niet van toepassing zou zijn in deze zaak (CvD, par. 5.23 en 8.12). De Staat vindt dus dat de inwoners van Bonaire geen beroep kunnen doen op hun mensenrechten om meer bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering te eisen.
- 5.3. Dit standpunt verklaart ten dele waarom het adaptatiebeleid van de Staat voor Bonaire zo ernstig te kort schiet. De Staat meent namelijk in de kern dat alles wat hij aan adaptatiebeleid voor Bonaire stelt te doen onder het EVRM volstaat. Er gelden volgens de Staat geen of slechts beperkt juridische verplichtingen voor hem in dit verband op grond van art. 2 en 8 EVRM.
- 5.4. De laatste keer dat de Staat zich op het standpunt stelde dat art. 2 en 8 EVRM niet van toepassing zouden zijn in een klimaatzaak, werd dit standpunt door de Hoge Raad expliciet verworpen (*Urgenda*, r.o. 5.1 – 5.3.4). Zowel het IGH als het IAHRM bevestigen uitdrukkelijk dat klimaatverandering een acute bedreiging vormt voor de door art. 2 en 8 EVRM beschermde rechten.²⁴ In *KlimaSeniorinnen* overweegt het EHRM dat art. 2 EVRM in klimaatzaken van toepassing kan zijn, maar dat het in die casus niet nodig is om daarover te oordelen omdat voor de beoordeling van de zaak op grond van art. 8 EVRM dezelfde criteria gelden.
- 5.5. De Staat stelt dat het EHRM een ‘hoge standaard’ zou hebben opgeworpen voor de toepassing van art. 2 EVRM in klimaatzaken. Dat is niet juist. Het EHRM oordeelt slechts dat art. 2 EVRM in zijn algemeenheid van toepassing *kan* zijn in klimaatzaken, in het bijzonder omdat er “compelling evidence” bestaat voor het verband tussen klimaatverandering en een hoger risico op sterfte, zeker bij kwetsbare groepen (r.o. 509, tweede zin en r.o. 511). Voor toepassing van

²³ Met ‘art. 14 EVRM’ doelt Greenpeace telkens, net als in de processtukken, op art. 14 EVRM en art. 1 P12 tezamen.

²⁴ IGH: r.o. 372-386, onder verwijzing naar art. 6 en 17 IVBPR en IAHRM: onder meer r.o. 293, 393-402 en 403-405, onder verwijzing naar o.a. art. 4 en art. 11 lid 2 en 17 lid 1 van het IAVHR (de pendanten in het IVBPR en het IAVRM van art. 2 en 8 EVRM).

art. 2 EVRM in een specifieke zaak moet alleen sprake zijn van een 'real and imminent risk to life'. In klimaatzaken moet daarbij volgens het EHRM meewegen dat vaststaat dat klimaatverandering ernstige en onomkeerbare gevolgen zal hebben, die hoogstwaarschijnlijk in ernst zullen toenemen (r.o. 513, tweede zin). Daarom moet de 'real and imminent risk' test zo worden begrepen dat er sprake dient te zijn van "a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life, containing an element of material and temporal proximity of the threat to the harm complained of by the applicant" (r.o. 513).

- 5.6. Dit wordt nader ingevuld door de vereisten die het EHRM voor ontvankelijkheid schetst, zoals dat de klager onderworpen is aan "a high intensity of exposure to the adverse effects of climate change" (r.o. 513, laatste zin en r.o. 487 onder a). Er is brede consensus dat dit geldt voor de inwoners van Bonaire, zoals Greenpeace in detail heeft toegelicht. Dit geldt nog meer voor bijzonder kwetsbare groepen, zoals kinderen, ouderen, mensen met bestaande gezondheidsproblemen en de relatief zeer grote hoeveelheid mensen die op Bonaire in armoede leven. Greenpeace heeft meer dan voldoende feiten aangevoerd waaruit volgt dat er sprake is van "[serious risks] of a significant decline in [their] life expectancy owing to climate change".²⁵
- 5.7. Dat dit niet exact voor elke inwoner kan worden geschetst is inherent aan het karakter van een collectieve actie, en kan niet van Greenpeace gevergd worden. Daaruit zou immers volgen dat in klimaatzaken die als collectieve acties aangespannen worden art. 2 EVRM nooit van toepassing zal kunnen zijn, wat op gespannen voet staat met art. 13 EVRM (het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen schendingen van rechten uit het EVRM).
- 5.8. Dan het standpunt van de Staat dat art. 8 EVRM niet van toepassing zou zijn (dat wil dus zeggen dat de drempel voor toetsing aan art. 8 EVRM niet gehaald wordt). Dit bevreemdt Greenpeace. In het lastig te volgen relaas hierover in de CvD (CvD, par. 5.11-5.24) lijkt de Staat te betogen dat op grond van *KlimaSeniorinnen* Greenpeace als NGO niet zou voldoen aan haar stelplicht en/of bewijslast (CvD, par. 5.11-5.24 in samenhang gelezen met CvD, par. 8.10-8.12). Dat betwist Greenpeace uitdrukkelijk onder verwijzing naar haar processtukken.²⁶
- 5.9. Uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest volgt dat uit art. 8 EVRM zowel mitigatie- als adaptatieverplichtingen voor staten voortvloeien. Dat volgt ook uit het *Urgenda*-arrest (waar ook art. 2 EVRM van toepassing werd geacht). Greenpeace heeft in detail toegelicht in haar processtukken waarom het (gebrek aan) handelen van de Staat kwalificeert als inbreuk op deze rechten en in dat kader onder meer gewezen op de positieve verplichtingen die in dit verband op de Staat rusten. Art. 8 EVRM is in deze zaak dus zonder meer van toepassing.
- 5.10. Greenpeace benadrukt tot slot dat als uw Rechtbank zou oordelen dat art. 2 EVRM niet van toepassing is, het EHRM heeft vastgesteld dat bij de beoordeling van deze zaak onder art. 8 EVRM dezelfde criteria gelden als bij de beoordeling onder art. 2 EVRM. Het is echter ook van grote waarde voor de inwoners van Bonaire om juridische erkenning te krijgen van het feit dat hun recht op leven door klimaatverandering in het geding is en bescherming verdient.

²⁵ Uit het hier besprokene volgt ook dat de wijze waarop de Staat het *KlimaSeniorinnen*-arrest in zijn eigen woorden probeert te vatten in de CvD (par. 8.6) berust op een onjuiste lezing van dit arrest.

²⁶ Ter illustratie en zeker niet uitputtend bedoeld: dagvaarding par. 37.7-37.8, CvR par. 18.2.

6. Nadere invulling toepasselijk juridisch kader door IGH en IAHRM

- 6.1. In lijn met *KlimaSeniorinnen* hebben het IGH en het IAHRM bevestigd dat voor klimaatzaken, gezien de ongekende en urgente dreiging van klimaatverandering voor de mensheid, een eigen en uniek toetsingskader dient te gelden. Beide gerechten hebben daarbij ondubbelzinnig het centrale belang van mensenrechtenverdragen voor de invulling van de mitigatie- en adaptatieverplichtingen van staten bevestigd, en buiten twijfel gesteld dat er uit het toepasselijke recht volgt dat ook in het kader van adaptatiebeleid juridisch bindende verplichtingen op staten rusten.
- 6.2. Het IGH noemt het IVBPR en IVESCR, samen met verplichtingen die uit gewoonterecht volgen, “part of the most directly relevant applicable law” in klimaatzaken (IGH, r.o. 145). Het IAHRM interpreteert de aldaar toepasselijke mensenrechtelijke verplichtingen mede aan de hand van het internationaal klimaatrecht (waaronder besluiten van de COP) en de ‘best available science’, op dezelfde wijze als het EHRM. Het mensenrechtenrecht en het internationaal klimaatrecht zijn dan ook onlosmakelijk verbonden, zoals al vastgesteld was in *Urgenda* en *KlimaSeniorinnen*. In *KlimaSeniorinnen* wijst het EHRM er ook op dat verplichtingen uit het EVRM in klimaatzaken geïnterpreteerd dienen te worden in het licht van “factual issues and developments affecting the enjoyment of the rights in question and also by relevant legal instruments designed to address such issues” (*KlimaSeniorinnen*, r.o. 455).
- 6.3. Greenpeace heeft in haar CvR deze interpretatieslag verricht voor de verplichtingen die in deze zaak voor de Staat gelden in het kader van adaptatie. De arresten van het IGH en het IAHRM bevestigen en verdiepen deze interpretatie. Zowel het IGH als het IAHRM bevestigen, net als de Hoge Raad en het EHRM, dat er specifieke juridische verplichtingen voor staten bestaan op het gebied van adaptatiebeleid (die zullen hierna besproken worden). Gezien onder meer de ernst van de dreiging en de positie van de Staat als ‘Annex I land’ moet het handelen van de Staat op het gebied van adaptatiebeleid jegens zijn ingezetenen voldoen aan een ‘standard of enhanced due diligence’ (of in termen van het EVRM: er geldt een beperkte ‘margin of appreciation’).
- 6.4. Daarbij geldt dat de Staat bijzondere zorg dient te betrachten voor gebieden die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering en kwetsbare individuen en groepen die zich in die gebieden bevinden. Dat volgt onder meer uit het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid. Het IAHRM onderstreept daarbij – evenals talrijke andere autoriteiten – de specifieke kwetsbaarheid en onrechtvaardige uitgangshouding van (inwoners van) eilanden in de Cariben. Voor dergelijke eilanden geldt dat er een brede wetenschappelijke consensus bestaat dat de bedreigingen van klimaatverandering bijzonder ernstig, actueel en existentieel zijn. De urgentie van adaptatiebeleid was al hoog ten tijde van het Parijs Akkoord en wordt immer hoger. De herhaalde stelling van de Staat dat er nog voldoende tijd zou zijn voor het bedenken van adaptatiebeleid is in dit verband overigens onnavolgbaar.
- 6.5. Uit de uitspraken van het EHRM, het IGH en het IAHRM over adaptatiebeleid (die ook elk de ‘best available science’ en de afspraken uit de COPs meenemen) volgt dat er brede consensus bestaat in het internationaal recht over de volgende juridische ondergrenzen waar adaptatiebeleid van staten ten minste aan moet voldoen:
 - (a) De Staat dient gedegen onderzoek, zoals impact assessments te (laten) verrichten, waarbij bijzondere aandacht besteed dient te worden aan “vulnerable people, places and ecosystems” (art. 7 lid 9 onder c Parijs Akkoord; IGH, r.o. 257). Het kan dan bijvoorbeeld

gaan over groepen als kinderen, ouderen, inheemse bevolking en vissers (IAHRM, r.o. 389). Dit onderzoek dient een duidelijk beeld te geven van de klimaatrisico's en ten grondslag liggen aan het nationale adaptatieplan, alsook de implementatie daarvan (IAHRM, r.o. 389);

- (b) De Staat dient een nationaal adaptatieplan te hebben (art. 4 lid 1 onder b VN-Klimaatverdrag; IGH, r.o. 210) en zorg te dragen voor de daadwerkelijke implementatie daarvan (art. 7 lid 9 onder b Parijs Akkoord). Deze verplichting is onmiddellijk afdwingbaar (IAHRM, r.o. 384) en kan niet worden vervuld door het simpelweg vaststellen van een plan: het moet een duidelijk gedefinieerd adaptatiedoel hebben en “encompass all measures necessary to prevent and mitigate the impacts on human rights caused by climate-related effects to the greatest extent possible, and in accordance with an enhanced due diligence standard” (IAHRM, r.o. 385). Het nationale adaptatieplan dient door voldoende technische en financiële middelen ondersteund te worden en tijdlijnen voor implementatie van duidelijk gedefinieerde doelen bevatten (IAHRM, r.o. 384);
- (c) De Staat dient zijn eenmaal vastgestelde adaptatiebeleid daadwerkelijk te implementeren met inachtneming van het voorzorgsbeginsel (art. 7 lid 9 onder a Parijs Akkoord; IGH, r.o. 257). Daarvoor geldt, evenals voor de andere adaptatieverplichtingen, dat de Staat “all means at [its] disposal” dient in te zetten (IGH, r.o. 175; IAHRM, r.o. 389);
- (d) In al het relevante beleid van een Staat dient rekening gehouden te worden met de risico's die klimaatverandering met zich meebrengt (art. 4 lid 1 onder f VN-Klimaatverdrag, art. 5 lid 2 EU Klimaatwet, EEA zoals besproken in CvR, par. 17.25-17.26), dus er moet sprake zijn van alomvattend of integraal adaptatiebeleid. Van groot belang is dat de Staat effectief zorg draagt voor het opbouwen van de “resilience of socio-economic and ecological systems” (art. 7 lid 9 onder e Parijs Akkoord; IGH, r.o. 257), en bijvoorbeeld rekening houdt met de gevolgen van klimaatverandering in zijn beleid ten aanzien van rampenplanning en armoedebestrijding (IAHRM, r.o. 386);
- (e) Er dient een systeem voorzien te zijn voor monitoring en evaluatie van het adaptatiebeleid (art. 7 lid 9 onder d Parijs Akkoord). De Staat dient zorg te dragen voor voldoende institutionele en budgettaire capaciteit hiervoor (IAHRM, r.o. 389);
- (f) Bij de “formulation, implementation and monitoring of all policies and measures related to climate change” dienen staten telkens een mensenrechtenperspectief te integreren (zie bijvoorbeeld IAHRM, r.o. 391). Tijdens deze cyclus, die telkens tot een hoger ambitieniveau moet leiden, bestaat er specifiek in het licht van het non-discriminatiebeginsel een voortdurende verplichting voor staten om de impact van adaptatiemaatregelen op alle groepen in de samenleving in de gaten te houden (IAHRM, r.o. 236). Het College voor de Rechten van de Mens heeft hier ook expliciet op gewezen in een rapport uit 2024 over het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu: “De kern van de verplichting die uit het recht op non-discriminatie voortvloeit in de context van milieuaangelegenheden, is dat de overheid zich actief inspant om

ongelijkheden weg te nemen, zodat ook mensen in kwetsbare situaties hun rechten kunnen uitoefenen”.²⁷

- 6.6. Dit alles is in lijn met de vereisten die het EHRM in *KlimaSeniorinnen* – op basis van de conclusies van het IPCC – stelt (zie CvR, par. 17.2 e.v.), de vereisten die uit de EU-Klimaatwet en overig EU-beleid volgen (CvR, par. 17.24 e.v. – zie art. 5 EU-Klimaatwet) en de vereisten voor adaptatiebeleid die door de COP zijn vastgesteld tijdens de Global Stocktake (IAHRM, r.o. 381, CvR, par. 17.22-17.23).
- 6.7. Gezien de urgentie van adaptatiebeleid is tijdigheid bij het vaststellen, uitvoeren en verbeteren ervan telkens een kernvereiste. Het IGH haalt in dit kader de observatie van het IPCC aan uit 2023 dat adaptatie een “particularly pressing challenge is” (IGH, r.o. 258).
- 6.8. Deze vereisten vinden onder meer hun grondslag in bepalingen uit het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord. De Staat werpt de inwoners van Bonaire in dit verband tegen dat het VN-Klimaatverdrag, het Parijs Akkoord en de EU Klimaatwet alleen voor Europees Nederland gelden (CvD, par. 8.22). De verplichtingen die hieruit volgen met betrekking tot adaptatie zouden volgens de Staat daarmee “niet rechtstreeks van toepassing [zijn] op Bonaire”. Een duidelijker voorbeeld van de ongelijke behandeling van de inwoners van Bonaire is nauwelijks denkbaar. Zoals toegelicht komt via in elk geval het EVRM betekenis toe aan deze bepalingen voor de inwoners van Bonaire (zo ook het College voor de Rechten van de Mens – productie 84, p. 43).²⁸ Voor zover de Staat hier effectief stelt dat het toepasselijke wettelijke kader de inwoners van Bonaire minder bescherming biedt dan de inwoners van Europees Nederland, ligt het verder geheel op de weg van de Staat om het zijne te doen om deze ongelijkheden te herstellen. Dergelijke ongelijkheden kunnen in elk geval niet aan de inwoners van Bonaire tegengeworpen worden.
- 6.9. Een bijzondere omstandigheid is dat het hier gaat om een staat die al sinds ongeveer 2010 nationaal adaptatiebeleid heeft ontwikkeld, geïmplementeerd, gemonitord en verscherpt, maar daarbij een klein deel van zijn territorium heeft uitgezonderd van dit nationale adaptatiebeleid. Daaruit is dus ook af te leiden wat de Staat zelf onder tijdig en adequaat adaptatiebeleid verstaat.
- 6.10. Greenpeace zal nu toelichten waarom het beleid van de Staat niet voldoet aan de hiervoor uiteengezette vereisten.

II – BEOORDELING ALS ADAPTATIE GEPRESENTEERD BELEID STAAT AAN JURIDISCHE VEREISTEN

7. Er is geen adaptatieplan voor Bonaire en proces Klimaattafel volstaat niet

- 7.1. Greenpeace moet helaas vaststellen dat er op dit moment geen adequaat adaptatieplan voor Bonaire bestaat. Dit terwijl er, zoals uitgebreid toegelicht, voor Europees Nederland door met name het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatiestrategie al vele jaren lang integraal adaptatiebeleid is gemaakt, geïmplementeerd, gemonitord en verbeterd met telkens structurele financiering. Daarmee bestaat er nog steeds een grote mate van ongelijkheid tussen de

²⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2023, Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland Deel 1: Juridisch kader*, juni 2024, p. 40-42.

²⁸ Al dan niet via de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van art. 6:162 BW.

bescherming die de Staat voor de inwoners van Europees Nederland biedt en de bescherming voor de inwoners van Caribisch Nederland.

- 7.2. Het staat vast dat er op dit moment geen dergelijk plan bestaat, en het proces van de Klimaattafel zal niet leiden tot een dergelijk plan. Greenpeace licht dit toe.

Achtergrond klimaatplannen voor Bonaire

- 7.3. In de Nationale Adaptatiestrategie uit 2016 is één paragraaf gewijd aan Caribisch Nederland. Daarin is vastgesteld dat Caribisch Nederland buiten de Nationale Adaptatiestrategie valt, en dat er daarvoor apart beleid gemaakt zou moeten worden. Dat is toen niet gebeurd. Dit werd niet anders na de introductie van het 'comply or explain' beginsel in 2019, terwijl er wel volop adaptatiebeleid voor Europees Nederland werd ontwikkeld. In 2021 heeft het OLB de Staat verzocht om hulp bij het maken van klimaatmaatregelen. Dit verzoek heeft de Staat afgewezen. Na een tweede verzoek van het OLB in mei 2022 heeft de Staat alsnog hulp toegezegd bij het opzetten van een klimaattafel.
- 7.4. Dit proces verloopt echter uitermate traag. Dat wordt pijnlijk duidelijk als Greenpeace nu terugkijkt naar de ambities van de Staat uit de tijd nadat zij deze zaak startte. Op 8 mei 2023 heeft Ed Nijpels in zijn rapport 'Het is nooit te laat' geadviseerd om vóór 1 januari 2024 een klimaatakkoord voor Bonaire te hebben vastgesteld, met als onderdeel daarvan een adaptatieagenda. Het toenmalige kabinet heeft in reactie hierop op 7 november 2023 aangegeven dat het wilde dat "ieder eiland van Caribisch Nederland in 2024 een klimaatplan heeft".²⁹ Volgens het kabinet zouden deze klimaatplannen de volgende inhoud hebben (vetgedrukt: advocaat):

"Hierin staan maatregelen die door zowel de Openbare Lichamen en het Rijk worden bekrachtigd. Deze klimaatplannen beschrijven maatregelen om ons aan te passen aan de effecten van klimaatverandering. Deze maatregelen zijn gebaseerd op de beschikbare kennis en expertise van klimaatproblematiek en -oplossingen. **Het is nadrukkelijk van belang dat er aandacht is voor randvoorwaarden in de uitvoering, waaronder duidelijkheid over financiële kaders, bestuurlijke afspraken en beschikbare capaciteit (uitvoeringskracht).**"

- 7.5. Het kabinet onderstreepte dat het "hoog tijd" zou zijn voor het treffen van deze maatregelen. Het duurde echter tot 1 augustus 2024 voordat de Projectgroep Klimaattafel Bonaire (productie 56 St, p. 6) überhaupt van start ging. De belofte van het kabinet om in 2024 een klimaatplan te hebben voor Bonaire is niet ingelost. Greenpeace meent dat daarom hoe dan ook niet is voldaan aan het vereiste om *tijdig* een adequaat adaptatieplan vast te stellen voor Bonaire, nu zelfs de eigen deadline van de Staat niet is gehaald (Greenpeace meent uiteraard dat er al veel eerder actie ondernomen had moeten worden).
- 7.6. De Staat zal dan ongetwijfeld wijzen op het feit dat inmiddels een proces in gang is gezet (zoals is omschreven in productie 56 St, Plan van Aanpak Klimaattafel Bonaire) dat moet leiden tot adaptatiemaatregelen voor Bonaire. Dat lijkt op het eerste gezicht niet onredelijk. Immers, in het plan van aanpak wordt een 'Klimaatplan' beloofd begin 2026. Echter, zoals bij veel beleid met betrekking tot Caribisch Nederland is het van cruciaal belang om scherp te kijken naar de inhoud van dit beleid. Daaruit blijkt dat de output van de Klimaattafel alleen een set voorstellen zal zijn voor mogelijke adaptatiedoelen en -maatregelen. In feite is dit dus pas een deel van de eerste fase van het opstellen van een adequaat adaptatieplan, te weten het inventariseren van

²⁹ Kamerstukken II 2023-24, 32 813, nr. 1312, p. 4.

ideeën en voorkeuren van betrokken stakeholders. Een adequaat adaptatieplan van Bonaire, zoals de Staat in 2024 voorspiegelde, is daarmee nog niet in zicht.

Inhoud Plan van Aanpak Klimaattafel

- 7.7. Greenpeace concludeert op basis van het Plan van aanpak voor de Projectgroep Klimaattafel Bonaire van 22 januari 2025 (productie 56 St) dat dit ruim onvoldoende is om een tijdig en adequaat adaptatieplan tot stand te brengen.
- 7.8. Dat blijkt alleen al uit de opsomming in dit plan van de doelen waar de projectgroep zich niet op zal richten. Het doel van het plan is uitdrukkelijk niet om beleid te maken, uit te voeren of te monitoren. Dit moeten het OLB en de Staat doen. Het enige wat de projectgroep in dit kader zal doen is het volgende (p. 8 van het plan):

“De projectgroep biedt het eindproduct van de Klimaattafel aan bij de politiek (OLB en het Rijk). Het is vervolgens aan hen om de voorstellen serieus te overwegen en eventueel verder uit te werken.”
- 7.9. Bovendien valt ook “het beslechten van inhoudelijke discussies” buiten de scope van het project: “Dit betekent dat de projectgroep niet de taak heeft om meningsverschillen of uiteenlopende standpunten definitief te beslissen of op te lossen” (p. 9). Dat is een cruciale constatering. Er zullen dus geen knopen doorgemaakt worden over de te maken keuzes die de toekomst van Bonaire zullen bepalen.
- 7.10. Op basis van deze fundamentele beperkingen is al vast te stellen dat uit dit proces niet meer zal komen dan een inventarisatie van een grote hoeveelheid meningen en opties (er zijn talrijke stakeholders betrokken bij het project). Dat kan een nuttige eerste stap zijn, maar dit proces leidt niet tot een tijdig, effectief en adequaat adaptatieplan. Het is immers juist van belang dat er heldere keuzes gemaakt worden en prioriteiten gesteld worden.
- 7.11. Greenpeace brengt in herinnering dat het kabinet zélf als ambitie had gesteld dat in het klimaatplan, dat in 2024 klaar had moeten zijn, maatregelen zouden staan “die zowel door de Openbare Lichamen en het Rijk worden bekrachtigd”. Dit bevestigt de ambitie van het kabinet om in het klimaatplan inhoudelijke keuzes te maken (gebaseerd op ‘best available science’) waarbij is nagedacht over randvoorwaarden om de plannen te laten slagen (geld, taakverdeling en capaciteit/uitvoeringskracht). Dit gaat niet de uitkomst zijn van de klimaattafel, zoals hiervoor toegelicht.
- 7.12. In het plan van aanpak van de klimaattafel is bovendien geen aandacht voor de wijze waarop de ‘best available science’ ten grondslag zal liggen aan een plan. Er is zelfs geen beschrijving van de bestaande kennis of hoe deze meegenomen zal worden in het proces van de klimaattafel. Er wordt slechts een niet nader gemotiveerde keuze gemaakt voor zes ‘domeinen’ met binnen elk domein twee tot vier ‘thema’s’ die in de gesprekken aan de orde dienen te worden. Wat de ‘best available science’ is, of hoe deze het proces zal informeren, is niet zichtbaar in het plan van aanpak.
- 7.13. Verder komt in het plan van aanpak niet naar voren hoe een op te stellen adaptatieplan zich dient te verhouden tot al bestaand beleid. Zoals hiervoor al is gebleken is er op verschillende domeinen gebleken dat er significante obstakels bestaan en is er een lange en veelal complexe voorgeschiedenis. Vrijwel niemand van de deelnemers aan de klimaattafel zal volledig op de hoogte zijn van de ins en outs hiervan, maar voor een adequaat plan is het cruciaal dat ook duidelijk wordt gemaakt hoe dit zich verhoudt tot al bestaand beleid. Zonder dit element is niet

goed in te zien hoe een adaptatieplan effectief zou kunnen zijn, en ontstaat er een groot risico op maladaptatie.

- 7.14. Ook zal er in het op te stellen plan geen wezenlijke aandacht zijn voor de randvoorwaarden in de uitvoering, waaronder duidelijkheid over financiële kaders, bestuurlijke afspraken en beschikbare capaciteit (uitvoeringskracht). Dat blijkt eenvoudigweg uit het feit dat dit niet genoemd is in het plan. Uit alle evaluaties van, en adviezen over, beleid op Bonaire blijkt dat de structurele problemen die keer op keer zijn gesignaleerd in de weg staan aan het uitvoeren van effectief beleid. Het plan besteedt hier, overigens in weerwil van het advies van Ed Nijpels dat op vele punten niet is gevolgd, geen aandacht aan. De termen 'organisatie' en 'capaciteit' komen namelijk alleen aan de orde in het kader van de uitvoering van het project van de klimaattafel zelf, maar komen niet terug in de opdracht aan de klimaattafel of in de inhoud van het plan. Omdat er geen keuzes of beslissingen gemaakt zullen worden, en kennelijk ook geen specifiek uitgewerkte maatregelen in de uitkomsten zullen staan, is verder niet duidelijk hoe de financiële opgave voor adaptatie realistisch zal blijken uit de uitkomsten van de Klimaattafel.
- 7.15. In het plan is verder expliciet opgemerkt dat de Klimaattafel geen rol zal spelen in enig proces van monitoring, waarmee wordt afgeweken van het advies van Nijpels. Daarmee is er een gat op dat punt, want nergens volgt uit hoe dit dan wel zou moeten. Zoals hiervoor toegelicht bestaat er een internationale consensus dat monitoring en evaluatie cruciale schakels zijn in het iteratieve proces van het maken, implementeren en verbeteren van adaptatiebeleid.
- 7.16. Tot slot geldt dat, zoals bij al het beleid dat de Staat aanvoert in het kader van adaptatie, het plan geen aandacht besteedt aan mensenrechten of andere relevante juridische normen. Dit terwijl glashelder is dat op de inwoners van Bonaire op basis hiervan recht hebben op tijdig en adequaat adaptatiebeleid, dat ten minste een equivalent beschermingsniveau biedt als het beleid dat voor Europees Nederland is gemaakt. Wanneer deze fundamentele kaders niet worden meegenomen, kan niet worden beoordeeld of aan de juridische verplichtingen van de Staat wordt voldaan en blijft het reële risico bestaan dat de inwoners van Bonaire onvoldoende en ongelijk worden beschermd.
- 7.17. Bij dit alles merkt Greenpeace op dat zij niet twijfelt aan het harde werk en de goede intenties van de individuele betrokkenen bij de Klimaattafel, en dat het proces inmiddels ook een nuttige bijdrage levert aan het verder in kaart brengen van behoeftes rondom klimaatverandering op Bonaire. Vanuit het perspectief van de juridische verplichtingen van de Staat op het vlak van adaptatie volstaat dit echter geenszins. Het is slechts de allereerste stap in een *mogelijk* proces van het opstellen van tijdig en adequaat adaptatiebeleid voor Bonaire.
- 7.18. Mogelijk, want: ook in – op zijn vroegst – het tweede kwartaal van 2026 zal er nog geen adaptatiebeleid bestaan voor Bonaire. Het is niet duidelijk wat de volgende stap zal zijn na het opleveren van de stukken door het projectteam. Daarvoor is niets voorzien. Dan ligt dus de bal weer bij het OLB en de Staat. Uit eerdere ervaringen, en de hierna te bespreken evaluaties van onder andere het NMBP, blijkt duidelijk dat dit hoogstwaarschijnlijk niet zal leiden tot effectief beleid. Op basis van evaluaties van bestaand beleid is bovendien duidelijk geworden dat er een enorme investering (zowel financieel als qua capaciteit) nodig zal zijn om adequaat en structureel adaptatiebeleid tot stand te brengen. Daarvoor zal Bonaire volledig afhankelijk zijn van de politieke keuzes van een nieuw kabinet. Ondertussen zal in Europees Nederland het adaptatieproces volop doorgaan en zullen de achterstanden op Bonaire alleen maar groter worden, en de risico's voor de inwoners van Bonaire alleen maar urgenter en ernstiger.

- 7.19. Het mag dan ook niet verbazen dat het College voor de Rechten van de Mens recent nogmaals haar zorgen heeft geuit over het ongelijke beschermingsniveau op het vlak van adaptatie van Caribisch Nederland vergeleken met Europees Nederland. In haar rapportage aan het comité dat toeziet op de naleving van het VN verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten stelde het College in augustus 2025 vast dat “a structural, human-rights based approach” in het Nederlandse klimaatbeleid “largely absent” is (**productie 140**). Ook stelt het College vast dat het beleid van de Staat “increase[s] the risk of non-compliance with rights enshrined in the Covenant, including the rights to health, adequate housing and food, particularly for those in disadvantaged and marginalised positions”. Over het adaptatiebeleid voor Caribisch Nederland oordeelt het College vervolgens het volgende (onderstreping: advocaat):

“These concerns are especially acute in the Caribbean Netherlands. While the Government acknowledges the region’s heightened vulnerability, progress in establishing updated and rights-based climate and environmental frameworks remains slow. Island-specific climate plans are still under development and do not yet provide legal certainty or protection equal to that of the European Netherlands. Additionally, broader environmental challenges persist, such as the long-standing waste management problems on Bonaire.”

- 7.20. Iedereen ziet het, behalve de Staat: de noodzaak tot bescherming is hoog op Bonaire, maar het ontbreekt na al deze jaren nog steeds aan een effectief en uitvoerbaar adaptatieplan dat reëel zicht biedt op structurele verbeteringen en ten minste equivalente bescherming met de inwoners van Europees Nederland. Het Plan van Aanpak Klimaattafel is in dit verband ruim onvoldoende.

8. Uit adaptatiebeleid in Europees Nederland blijkt wat de Staat adequaat acht

- 8.1. De Staat kan – uiteraard – niets anders dan erkennen dat er geen adaptatieplan bestaat voor Bonaire. Maar, zo voert de Staat dan aan, er zijn wel allerhande losse maatregelen die samen voldoende zijn verplichtingen in dit verband zouden invullen. Greenpeace betwist dit: het beleid dat de Staat opvoert is nooit bedoeld als adaptatiebeleid en is hoe dan ook niet effectief. Opmerkelijk daarbij is dat de gebreken die Greenpeace in deze procedure signaleert vrijwel dezelfde zijn als de gebreken die de Algemene Rekenkamer in 2012 vaststelde voor het *toenmalige* adaptatiebeleid voor Europees Nederland.³⁰
- 8.2. De Rekenkamer stelde toen namelijk het volgende vast: (i) er bestond onvoldoende zicht op de risico’s van klimaatverandering en de samenhang tussen de risico’s; (ii) er bestond geen integraal en effectief adaptatiebeleid, er waren alleen losse maatregelen zonder onderlinge samenhang die bovendien niet alle risico’s van klimaatverandering afdekten; en (iii) het bestaande adaptatiebeleid werd niet gecoördineerd, gemonitord of geëvalueerd (p. 7). De Rekenkamer benadrukte doorlopend het belang van een integrale aanpak van adaptatiebeleid: “Wanneer samenhang in de beleidsactiviteiten ontbreekt, kan dat ertoe leiden dat het beleid als geheel niet effectief is” (p. 10).
- 8.3. Het gebrek aan samenhangend en effectief beleid leidde volgens de Rekenkamer tot een vergroot risico dat Europees Nederland niet genoeg zou zijn voorbereid op de gevolgen van klimaatverandering en in een later stadium veel hogere kosten zou moeten maken voor

³⁰ Kamerstukken II 2012-13, 33 470, nr. 2.

adaptatiemaatregelen om te compenseren voor de eerdere tekortkomingen (p. 7). Ook stelde de Rekenkamer vast dat het adaptatiebeleid voor Europees Nederland niet voldeed aan de vereisten van het VN-Klimaatverdrag, bijvoorbeeld dat adaptatie aan klimaatverandering door middel van een “planmatige aanpak op nationaal niveau” plaats dient te vinden (p. 35), moet “aansluiten bij de geïdentificeerde risico’s en kwetsbaarheden”, “alle beleidssectoren omvatten die te maken hebben met de invloeden van klimaatverandering”, de “te nemen maatregelen vermelden (...)”, de prioritering van de maatregelen, de kosten van de maatregelen en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken bewindspersonen en overige partijen.” Het Nederlandse beleid voldeed niet aan deze vereisten (p. 36-37).

- 8.4. De Rekenkamer adviseerde daarom om ‘binnen afzienbare tijd’ een nationaal klimaatadaptatieprogramma te ontwikkelen en te implementeren, met een samenhangend pakket van maatregelen, projecten en activiteiten in alle beleidssectoren waarop adaptatie aan klimaatverandering vereist is. Daarbij zouden bestaande activiteiten als het Deltaprogramma in het plan opgenomen moeten worden zodat ander beleid hierop afgestemd kan worden. De Rekenkamer achtte voor de uitvoering goede interdepartementale samenwerking en goede bestuurlijke verankering van een nationaal adaptatieprogramma “van groot belang” (p. 14). Gezien de grote complexiteit van adaptatiebeleid (dat sectoren en overheidslagen overstijgt) achtte de Rekenkamer het belangrijk dat klimaatadaptatiebeleid “op nationaal niveau wordt gecoördineerd” en dat een compleet beeld bestaat wat de kosten en baten er van zijn (p. 43 en p. 47).
- 8.5. Mede naar aanleiding van dit advies is het adaptatiebeleid voor Europees Nederland daarna op nationaal niveau verder uitgewerkt, uitgevoerd, geëvalueerd en naar aanleiding van de evaluatie herhaaldelijk geïntensiveerd, zoals Greenpeace in de dagvaarding heeft toegelicht. De Staat heeft dus – door zijn handelen – *de facto* geaccepteerd dat zijn adaptatiebeleid tekort schoot voor Europees Nederland en het vormgegeven conform het advies van de Rekenkamer.

9. Beoordeling overige door Staat als adaptatiebeleid gepresenteerde maatregelen

- 9.1. Terug naar Bonaire. Dat is namelijk door de Staat uitgezonderd van al het adaptatiebeleid voor Europees Nederland. Sterker nog: Bonaire staat zelfs op een achterstand ten opzichte van Europees Nederland *in 2012*: daar was namelijk toen al een Deltaprogramma van kracht en bestond een (weliswaar niet effectieve) nationale adaptatiestrategie (2007).
- 9.2. Terwijl er voor Europees Nederland in die periode volop actie is ondernomen, is er voor Bonaire (bijna) niets gebeurd. De Staat erkent dat hij er expliciet voor heeft gekozen om na 2010 de Deltawet en de Waterwet niet van toepassing te verklaren voor Caribisch Nederland (CvA, par. 8.8). Verder is er ook geen wetgeving of beleid vastgesteld dat de inwoners van Bonaire equivalente bescherming biedt. Ook niet na invoering van het beginsel ‘comply or explain’ – zo is ook de Omgevingswet uit 2024 (waarin de Waterwet grotendeels is opgenomen) niet van toepassing op Caribisch Nederland, noch de NAS 2016 en al het beleid dat hier op voortborduurde.
- 9.3. Daardoor is een gapend gat ontstaan tussen de bescherming van de inwoners van Europees Nederland en de inwoners van Bonaire tegen de gevolgen van klimaatverandering. Dit gat wordt nog vergroot door de inkomensongelijkheid, nu de inwoners van Bonaire gemiddeld minder goed in staat zijn hun directe leefomgeving weerbaarder te maken tegen de gevolgen van klimaatverandering.

- 9.4. Ook voor Bonaire geldt – evenals voor Europees Nederland in 2012 – dat het bestaande beleid grotendeels geen adaptatiebeleid is, het weinig samenhang vertoont en niet alle terreinen afdekt die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Dit vergroot het risico dat Bonaire niet genoeg voorbereid is op de gevolgen van klimaatverandering. En de kans is groot dat de kosten voor adaptatiemaatregelen veel hoger zullen uitpakken als deze in een laat stadium genomen worden. Dit klemmt temeer omdat er structureel onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de problemen op Bonaire aan te pakken. Er blijkt bovendien keer op keer dat de Staat een te grote bestuurlijke complexiteit heeft gecreëerd waardoor de uitvoering van plannen vaker niet dan wel lukt. Grote zorgen bestaan over de uitvoeringskracht op Bonaire en het gebrek aan enig concreet zicht op financiering voor adaptatiemaatregelen.
- 9.5. Daarbij komt dat al deze zorgen op dit moment nog veel urgenter zijn nu er dertien jaar is verstreken na het advies van de Rekenkamer en de gevolgen van klimaatverandering – zeker op Bonaire – nog veel ernstiger zijn gebleken dan toen al werd voorspeld.

Het beleid dat de Staat als adaptatiebeleid opvoert volstaat niet

- 9.6. De Staat heeft in zijn processtukken, en met name de CvA, zijn best gedaan om zo veel mogelijk maatregelen en beleid te vinden om onder de noemer ‘adaptatiebeleid’ te scharen. Op het eerste gezicht lijkt het een hele lijst. Echter, bij nadere bestudering van de maatregelen blijkt dit een rookgordijn: het zijn losse maatregelen die niet gericht zijn op adaptatie, geen onderlinge samenhang vertonen en niet alle risico's afdekken.
- 9.7. Het betoog van de Staat berust in belangrijke mate op vier maatregelen (CvA, par. 8.26). Het gaat dan, naast het al besproken Plan van Aanpak voor de Klimaattafel, om (1) het Natuur- en Milieubeleidsplan 2020-2030 (“NMBP”); (2) maatregelen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling zoals het Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma (“ROCN”); (3) de stelling dat Caribisch Nederland zal worden ‘meegenomen’ in de Nationale Adaptatiestrategie 2026 (“NAS 2026”). Tezamen vormen deze maatregelen de kern van het betoog van de Staat dat hij sinds 2010 heeft voldaan, en zal blijven voldoen, aan zijn verplichtingen op het gebied van adaptatie voor Bonaire.
- 9.8. Bij nadere bestudering van deze maatregelen blijft er weinig over van deze stelling, zoals Greenpeace hierna zal toelichten. De grote achterstanden die zijn opgelopen door het gebrek aan actie van de Staat zijn op de meeste vlakken bepaald niet ingehaald en in sommige gevallen zelfs verergerd. De ongelijkheid tussen Bonaire en Europees Nederland is blijven bestaan.
- 9.9. Na de bespreking van de hoofdmaatregelen waar de Staat zich op beroept zal Greenpeace nog ingaan op de relevantie van verschillende andere maatregelen die de Staat heeft genoemd. Vervolgens zal Greenpeace toelichten waarom de Staat met dit beleid, tezamen beoordeeld, niet voldoet aan de juridische normen die gelden voor adaptatiebeleid.

10. Natuur- en milieubeleid Staat voor Bonaire schiet tekort

- 10.1. In het verweer van de Staat neemt het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland (NMBP) een centrale rol in. Het is één van de belangrijkste pijlers onder het verweer van de Staat dat zijn adaptatiebeleid voor Bonaire voldoende is. In het NMBP zijn maatregelen voorzien ter bescherming van de natuur en het milieu op Bonaire (en de andere eilanden van Caribisch Nederland).

- 10.2. Hoewel natuur- en milieubeleid onderdeel uitmaakt van adaptatiebeleid, staat het niet gelijk aan elkaar. Het NMBP is niet bedoeld als adaptatiebeleid (het woord adaptatie komt niet voor in het NMBP) en adaptatie is geen direct doel van het NMBP. Dat wordt bevestigd in een notitie van lenW uit 2022 over het NMBP (productie 52), waarin is toegelicht: “Klimaatadaptatie krijgt waarschijnlijk €350 000 [zwartgelakt] toebedeeld. De rationale daarachter is, naast overvraging van het budget, dat klimaatadaptatie niet 1 op 1 onder de doelstellingen van het NMBP valt”.
- 10.3. Het NMBP is verder puur gericht op natuurbescherming en heeft geen doelen die gericht zijn op klimaatadaptatie. Zo heeft het adaptatiebeleid voor Europees Nederland onder meer als overkoepelend doel dat ‘Nederland’ (dus Europees Nederland) in 2050 ‘waterrobuust en klimaatbestendig’ ingericht dient te zijn. Alle maatregelen dienen bij te dragen aan dit doel. Iets soortgelijks ontbreekt in het NMBP, en overigens in enig beleid voor Bonaire.
- 10.4. Maar ook als uw Rechtbank zou accepteren dat het NMBP zou kunnen bijdragen aan de invulling van de verplichtingen van de Staat, geldt dat gebleken is dat het beleid tot nu toe geen praktische en effectieve bescherming heeft geboden.
- 10.5. De looptijd van het NMBP is van 2020 tot 2030, en het programma is verdeeld in 2 fases: 2020-2025 en 2025-20230. Onderdeel van de afronding van fase 1 is een evaluatie door onafhankelijke experts. Deze evaluatie is uitgevoerd door het bureau Twynstra Gudde in opdracht van het ministerie van LVVN en opgeleverd op 23 december 2024 (**productie 125**, in dit deel van de pleitnota ook wel aangeduid als: ‘evaluatie’). De evaluatie is echter pas op 8 juli 2025 gedeeld met de Tweede Kamer, tegelijkertijd met de later te bespreken Staat van de Natuur (**productie 126** – brief staatssecretaris Rummenie waarbij deze stukken aan de Kamer zijn gestuurd).
- 10.6. Greenpeace zal de evaluatie van het NMBP in enige mate van detail bespreken omdat het zowel de ernstige tekortkomingen van het NMBP als de structurele uitdagingen voor eventueel toekomstig adaptatiebeleid op Bonaire heel duidelijk in beeld brengt. Die uitdagingen bestonden al in 2017, toen de situatie voor de natuur op Bonaire “zorgelijk” was en een nieuw nationaal beleidskader “hoognodig en welkom” werd geacht, omdat er “grote natuur- en milieuopgaven” bestonden (, p. 25).
- 10.7. De evaluatie opent, net als een moeilijk feedbackgesprek, met wat goed nieuws. Het NMBP heeft bestaande uitdagingen concreter in beeld gebracht en heeft een verbetering in afstemming tussen de betrokken ministeries en het OLB teweeg gebracht ten opzichte van de situatie vóór 2020. En de middelen die beschikbaar zijn gesteld hebben de uitvoering van verschillende projecten mogelijk gemaakt (op alle drie de eilanden), zoals de aanplant van 3.700 mangroven.
- 10.8. Maar dit is niet de hoofdboodschap van de evaluatie. Die is dat er structurele problemen bestaan die de succesvolle uitvoering van het NMBP vrijwel onmogelijk maken (evaluatie, p. 3):
- “[Wij zien] cruciale aandachtspunten in de beleid- en governanceformulering en beleidsuitwerking in praktijk. Dit heeft negatieve invloed op de mate waarin resultaten van het NMBP worden bereikt. Daarnaast vinden we de context waarbinnen de resultaten moeten worden neergezet heel uitdagend. De openbare lichamen (...) hebben taken en dragen verantwoordelijkheden die nergens in Europees Nederland door gemeenten (groot en klein) worden uitgevoerd. Denk hierbij aan het monitoren van de waterkwaliteit en mariene natuur van het territoriaal water Caribisch Nederland dat nergens expliciet belegd is. Europees Nederland belegt deze vergelijkbare verantwoordelijkheden op nationaal niveau. In de breedte van dit

takenpakket zijn bij de openbare lichamen vergelijkbare uitdagingen te zien in bestuur- en uitvoeringskracht die om fundamentele aanpassingen vragen. Duurzame financieringsstromen ontbreken, bestuurlijke, ambtelijke en uitvoeringsorganisatie zijn kwetsbaar – net als de onderlinge samenwerkingen.”

- 10.9. De problemen beginnen al bij het vaststellen van beleid. Hoewel het NMBP nominaal al in 2020 van start had moeten gaan, zijn de meeste projecten pas gestart in de tweede helft van 2022 nadat er incidenteel aanvullend geld ter beschikking was gesteld (evaluatie, p. 24 en p. 29). Voor het uitvoeren van de NMBP diende verder een uitvoeringsagenda vastgesteld te worden door de Eilandsraad. Een uitvoeringsagenda bevat de concrete uitwerking van een strategie (in dit geval de NMBP) waarin staat welke maatregelen er wanneer genomen worden, en wat de kosten daarvan zijn. De concept uitvoeringsagenda is inmiddels beschikbaar maar is tot op de dag van vandaag niet vastgesteld en goedgekeurd door de Eilandsraad (evaluatie, p. 22). Ook ander beleid, zoals het natuurplan, is niet vastgesteld (evaluatie, p. 22 en p. 27).
- 10.10. Het gevolg van deze situatie is dat er geen kader bestaat voor gewenste activiteiten of projecten, en dat er twijfel bestaat over bepaalde keuzes voor projecten en prioriteiten. Van bronnen op Bonaire begreep Greenpeace dat er daarom projecten zijn gestopt of slechts beperkt zijn geïmplementeerd.
- 10.11. Een belangrijke reden voor deze chaos is dat de uitvoering van het NMBP blootlegt dat er sprake is van – zoals de evaluatie het benoemt – een “onoverzichtelijke en opvallende verantwoordelijkheidsverdeling in relatie tot Europees Nederland” (p. 28). De achterliggende wetgeving en verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot onduidelijkheid over wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is (“onduidelijkheid over en mogelijk overlap in mandaten”). Sommige taken zijn zelfs nergens belegd, zoals de verantwoordelijkheid voor monitoring van de waterkwaliteit en mariene natuur van de territoriale wateren (evaluatie, p. 28).
- 10.12. Het gaat daarbij ook voor een significant deel om taken die in Europees Nederland bij andere autoriteiten dan gemeenten zijn belegd, zoals de landelijke overheid, de provincies of waterschappen. Sinds 2012 zijn bijvoorbeeld de provincies in Europees Nederland verantwoordelijk voor het beheer van de natuur. Ook kan Bonaire geen beroep doen op ondersteunende diensten, zoals de Omgevingsdienst (evaluatie, par. 39).
- 10.13. Dit bevestigt de uitkomsten van een – Greenpeace tot nu toe niet bekende – evaluatie uit 2022 van Ernst & Young over de juridische, financiële en organisatorische onderdelen van het natuurbeheer van Bonaire. Daaruit volgde samengevat dat de wetgeving op het gebied van natuurbeheer “gefragmenteerd”, “onoverzichtelijk en op bepaalde onderwerpen beperkt is”, dat taken en verantwoordelijkheden “niet gespecificeerd” zijn en dat stakeholders in de praktijk andere rollen dan hun formele rol aannemen (evaluatie, p. 28). Uit een andere evaluatie uit 2024 blijkt verder dat er grote zorgen zijn over de uitvoeringskracht van het lokale bestuur op Bonaire (evaluatie, p. 28).
- 10.14. Dit raakt aan een ander cruciaal punt voor de beoordeling van de effectiviteit van het NMBP. Uit de evaluatie blijkt namelijk dat het NMBP door de meeste stakeholders wel als belangrijk wordt gezien, maar dat al vanaf het begin er grote twijfels bestonden over de vraag in hoeverre het realiseerbaar zou zijn, gezien onder andere de uitvoeringskracht van de openbare lichamen. De evaluatie bevestigt deze zorg en concludeert (1) dat bij de start van het NMBP “op elk openbaar lichaam onvoldoende capaciteit [was] om uitvoering te geven aan de hoeveelheid doelen en mijlpalen” en (2) dat het “onvoldoende gelukt is om robuustheid in de

uitvoeringsorganisatie te creëren” (p. 30). Deze zorgen waren nota bene door het OLB zélf al in het Natuurplan 2020 naar voren gebracht: daarin schreef het dat de beschikbare middelen, capaciteit en deskundigheid onvoldoende zouden zijn om de ambities volledig te realiseren.³¹ In de media gaf het Bestuurscollege bovendien aan dat met het NMBP “het OLB ten aanzien van financiën, menskracht en deskundigheid wordt overvraagd” en is om veel verder strekkende ondersteuning gevraagd.³² Deze is niet gekomen.

- 10.15. De evaluatie stelt verder vast dat voor adequate handhaving van de natuurwetgeving “een fundamentele wijziging van en financiering voor het [Vergunning, Toezicht- en Handhavingssysteem] nodig [is]” (p. 39). Dit noemt de Staat zélf een ‘randvoorwaarde voor effectief adaptatiebeleid’ (CvA, par. 8.86), en is dus duidelijk in de praktijk niet op orde.
- 10.16. Naast het gebrek aan uitvoeringskracht is ook de financiering van het NMBP een groot probleem. Uit de evaluatie blijkt dat er tijdens de totstandkoming en in de beginfase van de uitvoering van het NMBP geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de vraag hoeveel geld er eigenlijk nodig zou zijn om de doelen te bereiken. De 35 miljoen euro waar de Staat telkens naar verwijst in zijn verweer is het gevolg geweest van een incidentele “politieke keuze” en de hoogte van dit bedrag lijkt zo goed als willekeurig gekozen (evaluatie, p. 36). Nu blijkt dat “de verhouding tussen de ambitie en doelen van het NMBP scheef zijn in verhouding zijn met de vrijgemaakte gelden in fase 1.” Met het totale bedrag van 42,2 miljoen euro dat in fase 1 beschikbaar is gesteld voor Caribisch Nederland (dus niet alleen voor Bonaire, voor de duidelijkheid) is een “breed scala aan maatregelen bekostigd, waaronder óók grote infrastructurele uitgaven”. Uit gesprekken die ten grondslag liggen aan de evaluatie komt het beeld naar voren “dat met dit bedrag geen fundamentele bijdrage aan onder meer de teruggang van het koraal kan worden bekostigd” (p. 36).
- 10.17. Kortom: er was eigenlijk veel meer geld nodig geweest om een reële kans te hebben de doelen uit fase 1 van het NMBP met succes te realiseren. Het bedrag van 42,2 miljoen euro wordt in de evaluatie aangeduid als “toereikend om een impuls te geven” maar “bij lange na niet voldoende” voor succesvol natuur- en milieubeleid “voor drie eilanden, met omvangrijke taken ten aanzien van natuur- en milieubeheer”. Er zijn “forse financiële middelen” nodig om de doelen van het NMBP nog te kunnen behalen (alle citaten: p. 44).
- 10.18. Bovendien is niet alleen de hoeveelheid financiering relevant, een “cruciaal aandachtspunt” is ook dat er gekozen is voor een tijdelijke financieringsstructuur (p. 36). Dit overigens in tegenstelling tot vergelijkbare maatregelen voor Europees Nederland, waarvoor significante en structurele financiering bestaat. Er is, zo blijkt uit de evaluatie, geen zicht op aanvullende financiering voor fase 2 (2025-2030), wat onzekerheid met zich meebrengt voor de voortgang van geplande projecten en het behalen van de doelen van het NMBP.
- 10.19. In de evaluatie wordt dan ook geconstateerd dat de conclusies van de Commissie Spies (2015) en Ed Nijpels (2023) over de structurele problemen als gevolg van de (door de Staat gecreëerde) staatkundige en bestuurlijke complexiteit in Caribisch Nederland nog steeds overeind staan (evaluatie, p. 38).

³¹ Natuurplan Bonaire 2020-2024, bij brief van 20 februari 2020 door het Openbaar Lichaam Bonaire aangeboden aan de leden van de eilandsraad, zie onder meer p. 4, p. 32-33, p. 54 en p. 66-67.

³² Antilliaans Dagblad 15 mei 2020, ‘BC Bonaire plaatst kanttekening bij natuurplan’, <https://antilliaansdagblad.com/bonaire/21519-bc-bonaire-plaatst-kanttekening-bij-natuurplan>.

10.20. Door de structurele problemen is de “doeltreffendheid van het NMBP (fase 1) vooralsnog zeer beperkt te beoordelen” (p. 44). De resultaten van het NMBP zijn dus onduidelijk. Dat ligt deels aan de sturing en organisatie van de uitvoering en monitoring van het NMBP, die als “niet robuust” wordt gekenmerkt. De samenwerking tussen de verschillende partners is “kwetsbaar” en – kort gezegd – niemand weet precies wie wat moet doen (p. 45). Daarom zijn “resultaten uitgebleven”. Hieruit blijkt dat het hebben van een plan op papier alleen niet voldoende is voor doeltreffende maatregelen op Bonaire. De juridische, organisatorische en financiële realiteit is zeer weerbarstig. Dat blijkt ook uit de constatering in de evaluatie dat afspraken in bestuursakkoorden “nog geen garantie zijn gebleken voor het versterken van de [randvoorwaardelijke] condities” (p. 44).

Aanbevelingen evaluatie NMBP

10.21. Uit de evaluatie blijkt dat er wel mogelijk doeltreffende maatregelen kunnen zijn onder het NMBP, zoals een initiatief voor koraalherstel. Daarvoor is echter voortdurende aandacht, vergrote uitvoeringskracht en duurzame financiering nodig. Er zal gedurende lange tijd inspanning nodig zijn om de natuur te herstellen en hiervoor onder andere duurzame milieumaatregelen te nemen. Dit alles ontbreekt nu.

10.22. De evaluatie van het NMBP is al met al keihard te noemen. Dat geldt ook voor de aanbevelingen. De onderzoekers concluderen dat er “veranderingen nodig [zijn] die groter zijn dan de reikwijdte van het NMBP”. Zonder fundamentele veranderingen op systeemniveau en verbetering van randvoorwaarden als bestuurskracht, duurzame financiering en heldere taakverdeling, in zoals hiervoor toegelicht, is het volgens de onderzoekers niet zinvol om de beperktere aanbevelingen uit de evaluatie die puur zien op het NMBP op te volgen. Het staatkundige systeem is “uiterst kwetsbaar” en het bereiken van resultaten op natuur- en milieuvlak “voor de inwoners van de eilanden is daarmee uiterst uitdagend”. Daarom bevelen de onderzoekers aan om het NMBP “onderdeel te maken van de bredere discussie die hierover speelt”, waar een “taak ligt voor BZK” (p. 4). Daarvoor is aanvullende ondersteuning vanuit Europees Nederland onmisbaar (p. 50).

10.23. Een apart deel van de aanbevelingen is gewijd aan de financiering van het NMBP. De onderzoekers adviseren een apart onderzoek naar de realistisch benodigde middelen (qua geld en capaciteit) om de doelen van het NMBP te bereiken (p. 55). Deze kunnen alleen met “duurzame en volhardende inzet” bereikt worden. Hoewel de eerste fase een ‘impuls heeft gegeven aan de start van het NMBP’ zal het niet verder opvolgen van activiteiten “zelfs een deel van de verrichte activiteiten teniet [doen]”.

10.24. De grote urgentie bij het oppakken van deze aanbevelingen wordt onderstreept door het rapport Staat van de Natuur Caribisch Nederland 2024 (juni 2025), waaruit volgt dat de staat van de natuur op Bonaire is verslechterd (er is sprake van een ‘matige ongunstige tot zeer ongunstige’ staat van instandhouding) en dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt.³³ Verschillende NGO’s hebben dit jaar publiekelijk de noodklok geluid (zie **productie 127** ter illustratie). Het Wereldnatuurfonds (WNF) schat op basis van deskundige en lokale kennis in dat er tot 2030 nog ten minste 300 miljoen euro *extra* nodig zal zijn om het NMBP uit

³³ A.O. Debrot et al., ‘State of Nature Report for the Caribbean Netherlands 2024: A second 6-year assessment of the Conservation State, threats and management implications for habitats and species in the Caribbean Netherlands’, juni 2025, Wageningen Marine Research Wageningen UR (University & Research centre), Wageningen Marine Research report C001/25.

te voeren.³⁴ Zonder snelle en structurele financiële ondersteuning dreigt onomkeerbare schade aan de natuur, wat ook een negatieve impact zal hebben op de klimaatbestendigheid van onder andere Bonaire.

Reactie kabinet op evaluatie NMBP en rapport Staat van de Natuur

10.25. Op 8 juli 2025 stuurt staatssecretaris Rummenie de evaluatie van het NMBP en het Staat van de Natuur rapport aan de Tweede Kamer, samen met een appreciatie van deze stukken (productie 126). Deze appreciatie start met de volgende mededeling (vetgedrukt: advocaat): “Beide rapporten zijn ter lering en ondersteuning voor de uitvoering van fase 2 van het NMBP. **Voor deze tweede fase en de periode na 2030 zijn vanuit het Rijk geen aanvullende financiële middelen beschikbaar.**”

10.26. De staatssecretaris stelt verder dat uit de evaluatie blijkt dat er “verbeteringen bereikt” zijn en dat er gesproken kan worden van “positieve resultaten”. Dat is zeker niet geval, zoals net bleek. Greenpeace constateert dat de Staat de evaluatie terzijde schuift en geen geld beschikbaar zal stellen voor de tweede fase van het NMBP. Dat is daarmee gedoemd om te falen. Het NMBP is uitdrukkelijk geen adaptatiebeleid, maar zelfs als het als zodanig zou meewegen geldt dat het niet effectief zal zijn nu het feitelijk is beëindigd.

11. Beleid Staat fysieke omgeving Bonaire schiet tekort

- 11.1. Adaptatiemaatregelen in de fysieke omgeving (ook wel: fysieke domein) zijn van cruciaal belang voor een adequate voorbereiding op de gevolgen van klimaatverandering voor de inwoners van Bonaire. Op 13 juni 2025 heeft de Raad voor de leefomgeving (“Rli”) het advies ‘Samen naar beter’ (productie 61 St) gepubliceerd. In dit advies beantwoordt de Rli de vraag: “In hoeverre bestaan er (in potentie) onwenselijke verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland als het gaat om het rijksbeleid voor het fysieke domein en de uitvoering daarvan?” (p. 3)
- 11.2. Daarbij neemt de Rli als vertrekpunt “de verantwoordelijkheid die het Rijk draagt voor Caribisch Nederland als een volwaardige regio van Nederland” (p. 1). De Rli constateert dat het beleid van de Staat voor Caribisch Nederland niet mag leiden tot verminderde grondrechtelijke waarborgen of tot willekeur,³⁵ maar stelt tegelijkertijd vast dat “in de praktijk sprake is van niet te rechtvaardigen verschillen tussen de beleidsinzet van het Rijk voor Europees Nederland enerzijds en voor Caribisch Nederland anderzijds” (op basis van eerdere adviezen, p. 2).
- 11.3. Het Rli richt zich dan op het fysieke domein, en merkt op dat de opvatting dat taken in het fysieke domein zoveel mogelijk bij decentrale overheden moeten liggen achterhaald is. Immers: “de grote opgaven op het gebied van wonen, ruimte, energie en bereikbaarheid vragen om een stevige verantwoordelijkheid van de rijksoverheid” (p. 4).
- 11.4. Er is ook een grote opgave op Caribisch Nederland. De infrastructuur op Bonaire dateert van vóór 2010, terwijl de bevolking op Bonaire inmiddels meer dan is verdubbeld en nog eens zal verdubbelen in de komende decennia. De rijksfinanciering voor Bonaire is hier echter niet op

³⁴ WNF 10 juli 2025, ‘Het gaat slecht met de natuur op Bonaire, Saba en St. Eustatius’, <https://www.wnf.nl/wat-we-doen/actueel/nieuws/slecht-met-de-natuur>. De 300 miljoen valt uiteen in 150 miljoen voor natuurbescherming en -herstel, en 150 miljoen euro voor het verbeteren van milieutechnische voorzieningen zoals afvalwaterbehandeling.

³⁵ En verwijst daarbij naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State uit 2019, zie verwijzing op p. 2 van het rapport van de Rli.

aangepast, waardoor er grote achterstanden zijn ontstaan. De Staatscommissie Demografisch Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 kwalificeerde dit als een niet te rechtvaardigen verschil in beleidsinzet. Richard van Zwol, voorzitter van deze staatscommissie, heeft in dit verband opgemerkt: “Het is alsof de gemeenten in Europees Nederland het nog zouden moeten doen met de (...) wegeninfrastructuur en bijbehorende geld uit 1950. Gaat niet meer lukken. Daar zit echt een weeffout in ons systeem” (p. 2 en bronnen aldaar). De oplossing is echter niet direct in zicht. Er is namelijk volgens de Rli ook “reden tot zorg” is als het gaat over de uitvoering van beleid (p. 6). Uit haar onderzoek is gebleken dat de uitvoeringskracht en bestuurskracht op de eilanden én bij het Rijk in het fysieke domein tekort schiet.

- 1.1. Er worden enkele recente beleidsontwikkelingen genoemd door de Rli, zoals het ROCN, waar de Staat veel gewicht aan hecht in zijn verweer. Van belang om daarbij te benoemen is dat de Staat hier rijkelijk laat mee is. Ed Nijpels wees in zijn advies uit 2023 er op dat de Staat “heeft verzaakt een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma op te stellen en is daar nu mee bezig.” (productie 5, p. 13). Het ROCN is uiteindelijk pas in 2024 vastgesteld.
- 1.2. Het ROCN bevat “een samenvatting van het ruimtelijk Rijksbeleid voor Caribisch Nederland”, en dient als advies aan de openbare lichamen. Het ROCN brengt echter geen nieuw beleid tot stand, noch biedt het steun voor de openbare lichamen, zoals blijkt aan het einde: “Het ROCN kent geen eigen financieringsstructuur. Dit betekent dat er voor de in het programma genoemde thema’s geen andere gelden vrijkomen dan de gelden die beschikbaar zijn gesteld door het departement dat voor het betreffende thema verantwoordelijk is” (productie 15 St, p. 39). Bovendien lijkt het al achterhaald, nu er in staat dat er in de klimaatplannen ‘afspraken’ gemaakt zullen worden over waar er wel en geen nieuwbouw mag komen. Zoals hiervoor bleek zal het maken van dergelijke afspraken uitdrukkelijk geen onderdeel van de klimaattafel zijn. Greenpeace acht de meerwaarde van het ROCN daarom beperkt.
- 11.5. In lijn hiermee concludeert het Rli dat, niettegenstaande het ROCN, er op dit moment “in de breedte van het fysieke domein in potentie onwenselijke verschillen bestaan tussen de nationale beleidsinzet voor Caribisch Nederland en de nationale beleidsinzet voor Europees Nederland”. Als illustratief voorbeeld voor dit verschil kiest de Rli klimaatmitigatie en -adaptatie (p. 7-8).
- 11.6. De Rli stelt vast dat Caribisch Nederland “nu al stevig geconfronteerd” wordt met de gevolgen van klimaatverandering, en dat de gevolgen van klimaatverandering “groter zijn in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland”. Er zijn “forse investeringen” nodig om klimaatrisico’s het hoofd te bieden en effectieve natuurbescherming mogelijk te maken (p. 5). Echter, zo concludeert de Rli (p. 7) “Tegelijkertijd zien we dat zowel op het gebied van mitigatie als adaptatie Caribisch Nederland achterblijft in de beleidsinzet van het Rijk”. Dit leidt de Rli tot de niet mis te verstane conclusie: “In zekere zin staan de regio’s die het hardst geraakt worden door klimaatverandering achteraan bij het formuleren van rijksbeleid” (p. 8). Dat is precies het probleem dat Greenpeace al vanaf het begin van deze zaak heeft gezien en wat dus helaas nog steeds onverkort bestaat.
- 11.7. Zoals hieruit al blijkt concludeert de Rli dat het ‘comply or explain’ principe in het fysieke domein niet goed wordt toegepast. Dit terwijl hieruit voor adaptatie volgt: “[als] in Europees Nederland wordt gewerkt aan klimaatadaptatie, moeten de maatregelen ook in principe ook in Caribisch Nederland worden doorgevoerd” (p. 3) Dezelfde conclusie trekt de Rli waar het gaat om wetgeving, beleidsnota’s, nationale programma’s en stimuleringsregelingen die sinds 2019

zijn geïnitieerd door de Staat voor het fysieke domein in Europees Nederland. Zo is bijvoorbeeld de Omgevingswet niet van toepassing op Caribisch Nederland, terwijl hieruit volgt dat voor al het beleid voor de fysieke leefomgeving er expliciet rekening gehouden moet worden met het recht op een gezonde leefomgeving. Een equivalente vorm van bescherming voor Caribisch Nederland ontbreekt, en er is onvoldoende gemotiveerd waarom dit het geval is.

- 11.8. Bovendien – en dit is een observatie die Greenpeace zeer herkenbaar acht – geldt veelal dat als Caribisch Nederland wél wordt meegenomen in nationale beleidsprogramma's "de inzet een nadrukkelijk ander karakter heeft". Als voorbeeld hiervan noemt de Rli het NUPKA 2023, waar voor Caribisch Nederland dit programma zich "beperkt tot het tonen van de opgaven en (procesmatige) maatregelen. En wordt aangekondigd dat daar separate afspraken over gemaakt moeten worden met de openbare lichamen".
- 11.9. In het kader van adaptatiebeleid is verder nog noemenswaardig dat de Rli ook een niet te rechtvaardigen verschil in beleidsinzet ziet bij investeringen in de fysieke infrastructuur op Bonaire. Ook deze opgave is van groot belang voor het realiseren van adequate adaptatie, zoals volgt uit de NAS 2016 waarin is onderstreept: "Het is noodzakelijk om adaptatie tijdig in te brengen in projecten met een lange doorlooptijd, zoals infrastructuurprojecten. Het kan immers tientallen jaren duren voordat zich opnieuw de gelegenheid voordoet om klimaatverandering mee te nemen bij nieuwe aanleg, groot onderhoud en vervanging."³⁶
- 11.10. Voor de conclusies in dit deel put de Rli uit de bevindingen in het rapport "Klein gebied, grote opgave" (**productie 128**) van 13 februari 2025. Uit dit onderzoek blijkt dat de er de komende jaren gigantische investeringen benodigd zijn in de fysieke infrastructuur op Bonaire, per jaar gemiddeld USD 41 miljoen tot 2050 (productie 128, p. 4). Een "substantieel deel" van deze uitgaven is nu nog ongedekt: het gaat om vele miljoenen per jaar, elk jaar tot aan 2050. Bovendien zijn hier de benodigde investeringen in de nutsbedrijven (waarin het OLB deelneemt) nog niet in meegerekend: over de periode 2026-2050 gaat dit naar verwachting om meer dan USD 400 miljoen die nog ongedekt is. Ook niet meegerekend zijn eventuele kosten in verband met de zeespiegelstijging die zich zal verwezenlijken op Bonaire. In een rapport over het waterbeheer op Bonaire van Waterschap Rijn en IJssel uit 2023 werd al vastgesteld: "als er kustwering nodig is, zal dit een grote investering vergen" (productie 129, p. 4).
- 11.11. De Rli oordeelt dat de structurele bekostiging voor de eilandelijke taken op het gebied van infrastructuur tekort schiet³⁷ en constateert dat er voor 2025 een ongedekte opgave op dit gebied ligt van tussen de USD 8 en 21 miljoen voor Bonaire. Voor 2050 loopt het ongedekte bedrag op tot maar liefst tussen de USD 41 en 43 miljoen per jaar.
- 11.12. De verschillen die de Rli ziet tussen de beleidsinzet voor Europees Nederland en Caribisch Nederland in het fysieke domein hebben naar haar oordeel "bijgedragen aan het ontstaan of de instandhouding van achterstanden op het gebied van bijvoorbeeld volkshuisvesting en infrastructuur, connectiviteit tussen de eilanden, klimaatbescherming en waarborgen voor een gezonde leefomgeving" (p. 10). De Rli bestempelt het inhalen van deze achterstanden als een "forse uitdaging" (p. 10) en concludeert dat de huidige praktijk "geen perspectief [biedt] om

³⁶ Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) 2016, p. 37.

³⁷ De verhoging van de vrije uitkering acht de Rli in dit kader onvoldoende. Daarbij speelt ook mee dat er geen geld is vrijgemaakt voor het inlopen van de ontstane achterstanden en de openbare lichamen geen beroep kunnen doen op fondsen die voor Europees Nederland beschikbaar zijn om grote infrastructuurprojecten te financieren (zoals het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds).

onwenselijke verschillen weg te nemen". Er is structurele financiering nodig die er nu nog niet is: bovendien vragen de "unieke uitdagingen in Caribisch Nederland" volgens de Rli "om aanvullende inzet en investeringen van het Rijk" (p. 10-11).

12. Nationale Adaptatiestrategie en Bonaire

- 12.1. De Staat heeft er als belangrijke pilaar van zijn betoog op gewezen dat Caribisch Nederland "meegenomen" zal worden in de nieuwe versie van de NAS, die in 2026 zal uitkomen (CvD, par. 8.49). Ook toenmalig minister Madlener gebruikte in antwoord op Kamervragen deze term, "meegenomen".³⁸
- 12.2. De vraag is wat dit precies inhoudt. In de CvD wordt alleen opgemerkt dat er een "hoofdstuk" voor Caribisch Nederland in de NAS 2026 zal staan (par. 3.27). Greenpeace heeft vrijwel geen concrete verwijzingen naar Caribisch Nederland gezien in voorbereidende stukken voor de NAS 2026 (zoals Advies van de Commissie MER voor de NAS 2026, of de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor NAS 2026). De enige concrete informatie die Greenpeace heeft kunnen vinden in dit verband staat in de Verzamelbrief water van 24 juli 2025: "[Het deel over Caribisch Nederland in de NAS 2026] bevat de prioriteiten van het Rijk met betrekking tot klimaatadaptatie in Caribisch Nederland en bouwt voort op de drie klimaatplannen van de BES-eilanden."³⁹
- 12.3. Tegelijkertijd staat in de Verzamelbrief water dat de ontwerp-NAS 2026 "eind 2025" beschikbaar zal komen. Het is niet duidelijk hoe zich dit verhoudt tot het plan van aanpak voor de klimaat Tafel voor Bonaire, waar op zijn vroegst eind Q1 2026 een uitkomst gepresenteerd zal worden. Vooralsnog gaat Greenpeace er dus vanuit dat, zoals de Rli al constateerde in haar advies, de inzet voor Caribisch Nederland in de NAS 2026 van een "nadrukkelijk ander karakter" zal zijn en zich zal beperken tot "het tonen van de opgaven" (productie 61 St, p. 10). Greenpeace gaat er daarom vanuit dat ook voor de NAS 2026 zal gelden dat de Staat onvoldoende invulling geeft aan het 'comply or explain' principe.
- 12.4. Overigens blijft onverkort gelden dat Bonaire geheel buiten het Deltaprogramma valt, evenals buiten ander relevant beleid zoals de Nationale Omgevingsvisie.

13. Adaptatiebeleid met betrekking tot gezondheid ontbreekt

- 13.1. Naast de voorgaande gebreken van bestaand beleid is van belang dat er een groot gat bestaat op het gebied van adaptatiebeleid op Bonaire waar het gaat om gezondheid. Zowel uit individuele ervaringen van inwoners van Bonaire (producties 28-37) als de 'best available science' blijkt dat klimaatverandering al geruime tijd een grote impact heeft op de gezondheid en het welzijn van de inwoners van kleine eilanden als Bonaire. Zoals Greenpeace heeft toegelicht bestaat er geen adaptatiebeleid dat zich hierop richt, terwijl dit juist één van de vier belangrijkste aandachtsgebieden van het adaptatiebeleid voor Europees Nederland is, en er daarom allerlei maatregelen voor zijn voorzien (zie verder CvR, par. 20.43 e.v.). Uit het onderzoek van Witteveen+Bos volgt dat de impact van klimaatverandering op de gezondheid van de inwoners van Bonaire 'groot wordt geacht' maar dat er weinig adaptatiemaatregelen op dat gebied bestaan (productie 107, p. 9). In zijn CvD bevestigt de Staat verder nogmaals dat er

³⁸ Antwoorden van Minister Madlener (IenW) op Kamervragen, Aangangs Handelingen II 2024-25, 2077, p. 2.

³⁹ *Kamerstukken II 2024-25, 27625, nr. 717, p. 13* (Kamerbrief Minister IenW 24 juli 2025, 'Verzamelbrief Water').

“weinig specifieke informatie bestaat” over de “mogelijke ontwikkeling van klimaat gerelateerde gezondheids- en ziekterisico's op Bonaire” (CvD, par. 3.11).

- 13.2. De conclusie is en blijft: er zijn nauwelijks adaptatiemaatregelen ter bescherming van het leven, de gezondheid en het welzijn van de inwoners van Bonaire. Dat is een wezenlijk probleem. Het verweer van de Staat in dit verband onderstreept alleen maar het enorme adaptatiegat dat er bestaat tussen Europees en Caribisch Nederland.
- 13.3. De Staat wijst bijvoorbeeld in zijn CvD (par. 3.13) nogmaals op onderzoek van het RIVM uit 2023 naar de gezondheidseffecten van klimaatverandering. Dat is een tamelijk pijnlijke verwijzing, omdat dit onderzoek alleen ingaat op de gevolgen van klimaatverandering voor “onze gezondheid”.⁴⁰ ‘Onze’ gezondheid betekent hier: de gezondheid van de inwoners van Europees Nederland. Er is geen aandacht voor Caribisch Nederland in dit onderzoek. Dat is ook logisch, omdat dit onderzoek in de context van de NAS 2016 plaatsvindt. De NAS 2016 is niet van toepassing voor Caribisch Nederland.
- 13.4. Uit het onderzoek van het RIVM blijkt wel de urgente noodzaak van vergelijkbaar onderzoek voor Bonaire. Het RIVM schat namelijk de ‘eindimpact op de mens door klimaatverandering’ in Europees Nederland voor de thema’s hitte, luchtkwaliteit, mentale gezondheid, UV-straling en hooikoorts hoog in, en concludeert: “[v]oor alle [gezondheidsthema’s] treden er nu al negatieve gezondheidseffecten op”.⁴¹
- 13.5. Daarnaast laat dit onderzoek in nog meer detail zien hoeveel er al is gedaan in Europees Nederland. Het is namelijk een ‘actualisatie’ van een eerdere inventarisatie door het RIVM voor Europees Nederland van de gezondheidseffecten van klimaatverandering in 2014.⁴² Ook merkt het RIVM op dat de actualisatie van dit onderzoek plaatsvindt in de context van de veelomvattende klimaatrisicoanalyse die door PBL in 2016 en 2023 is uitgevoerd.⁴³ In de CvR heeft Greenpeace er op gewezen dat deze klimaatrisicoanalyse om financiële redenen niet voor Caribisch Nederland is uitgevoerd. Daar heeft de Staat niet nader op gereageerd in de CvD.
- 13.6. Kortom: er is voor Bonaire niet eens betrouwbare basisdata beschikbaar over de impact van klimaatverandering op de gezondheid en het welzijn van haar inwoners. Laat staan dat in detail in kaart is gebracht, door middel van een iteratief en langlopend onderzoek door onafhankelijke experts, wat precies de klimaatrisico's zijn waaraan zij zijn blootgesteld. Dit is onbegrijpelijk en onacceptabel, zeker omdat uit de wel beschikbare informatie duidelijk blijkt dat de inwoners van Bonaire disproportioneel getroffen worden door de gevolgen van klimaatverandering. UNICEF deelt deze analyse en noemt het gebrek aan onderzoek en data over gezondheid in Caribisch Nederland “zorgwekkend, vooral omdat de gevolgen van klimaatverandering daar al veel meer merkbaar zijn”.⁴⁴

⁴⁰ C.D. Betgen e.a., ‘Gezondheidseffecten van klimaatverandering. Actualisatie van de huidige klimaatrisico's voor gezondheid’ (RIVM Briefrapport 2023-0324, 2023), p. 10.

⁴¹ Id.

⁴² S. Wuijts e.a., ‘Effecten klimaat op gezondheid. Actualisatie voor de Nationale Adaptatiestrategie’, RIVM rapport 2014-0044.

⁴³ C.D. Betgen e.a., ‘Gezondheidseffecten van klimaatverandering. Actualisatie van de huidige klimaatrisico's voor gezondheid’ (RIVM Briefrapport 2023-0324, 2023), p. 9.

⁴⁴ UNICEF, Opgroeien in een veranderend klimaat: Onderzoek naar de impact van klimaatverandering op kinderen in Nederland, juni 2025, <https://www.unicef.nl/wie-we-zijn/themas/klimaat/klimaatrapport-2025>, p. 3.

- 13.7. De Staat voert slechts enkele punten aan als vermeend adaptatiebeleid voor Bonaire op het vlak van gezondheid. Het gaat dan allereerst om een advies van de Gezondheidsraad en de Wetenschappelijke Klimaatraad dat volgend jaar zal uitkomen over klimaatverandering en gezondheid. Dit advies zou volgens de Staat naast Europees Nederland ook 'zien op' Caribisch Nederland. De Staat geeft echter geen details over wat dit advies precies zal inhouden voor Caribisch Nederland. Voor zover Greenpeace bekend zal dit in elk geval geen nieuw (eigen) onderzoek zijn, maar met name zien op het in kaart brengen wat er al is aan onderzoek en mogelijk wat er nog ontbreekt. Gezien het gebrek aan betrouwbare data zou dat niet verbazingwekkend zijn.
- 13.8. Greenpeace onderstreept hierbij dat dit een *ongevraagd* advies is van de Gezondheidsraad: het is nogal opmerkelijk dat de Staat dit nu presenteert in de context van 'adaptatiebeleid voor Bonaire'. Het is juist exemplarisch voor het gebrek aan eigen actie van de Staat en in dit verband ook illustratief voor de moeite die de Staat moet doen om (beweerdelijke) voorbeelden van adaptatiebeleid voor Bonaire bij elkaar te schrapen.
- 13.9. Ten tweede wijst de Staat op de Nota lokaal gezondheidsbeleid Bonaire 2024-2027 (productie 55 St). Uit deze nota volgt dat de verzameling van gezondheidsdata op Bonaire "gefragmenteerd" is en "veel uitdagingen" kent, er "efficiënte monitoring- en surveillance systemen [ontbreken]" en dat het daarom moeilijk is om inzicht te krijgen in de gezondheidstoestand van de inwoners van Bonaire (productie 55 St, p. 5-6). Ook wordt in de nota bevestigd dat alleen al de grote en toenemende vergrijzing, een relatief laag gemiddeld opleidingsniveau en ernstige armoede structurele bedreigingen vormen voor de gezondheid van de inwoners van Bonaire (productie 55 St, hst. 3). Aan de impact van klimaat op gezondheid is anderhalve pagina gewijd, die met name bestaat uit begrijpelijke en praktische aanbevelingen zoals het breder beschikbaar maken van airco en het aanpassen van werkuren van mensen die buiten moeten werken om blootstelling aan de extreme hitte te verminderen (productie 55 St, p. 13).
- 13.10. Van belang is echter dat het hier slechts gaat om aanbevelingen, die bovendien een groot verschil met Europees Nederland laten zien, en niet om daadwerkelijk adaptatiebeleid. Dergelijk beleid bestaat (voor zover Greenpeace bekend) nog niet. Er zijn geen in wet- of regelgeving vastgelegde maatregelen met een duidelijk doel en duidelijke taakverdeling, die uitgevoerd, gemonitord en geëvalueerd zullen worden en waar adequate financiële en personele middelen voor beschikbaar zijn. Er bestaat dus (ook) een groot gat in het adaptatiebeleid van de Staat voor Bonaire op het gebied van gezondheid.
- 13.11. Ook hier staan de door de Staat aangevoerde maatregelen verder in schril contrast met de maatregelen die voor Europees Nederland getroffen zijn, zoals het Nationaal Hitteplan en de Hitte Aanpak 2025. De Hitte Aanpak bevat adaptatiebeleid (deels gekoppeld aan subsidies) tegen de hitte op het gebied van de leefomgeving, woningen, gezondheidssector en crisisbeheersing en protocollen die in werking worden gesteld bij gevaarlijke hitte. Al dit beleid is niet van toepassing op Bonaire.

14. Basisvoorzieningen: drinkwater, elektriciteit en afvalwater

- 14.1. De Staat stelt dat 'het versterken van de basisvoorzieningen' onderdeel zou uitmaken van zijn adaptatiebeleid ten aanzien van Bonaire (CvA, par. 8.27-8.35). De Staat wijst in dit verband op zijn acties in verband met de beschikbaarheid van drinkwater op Bonaire en het realiseren van

afvalwaterbeheer op Bonaire. Dit is geen adaptatiebeleid, maar een zelfstandig mensenrecht dat de Staat dient te verzekeren, zoals ook bevestigd door IenW.⁴⁵ Echter, ook als dit zou meewegen schiet de Staat hier tekort: uit de evaluatie van de Weed BES blijkt namelijk dat lokale gesprekspartners ‘eensgezind’ zijn: “[de] tarieven zijn niet betaalbaar”.⁴⁶ De prijzen voor drinkwater liggen op Bonaire veel hoger dan in Europees Nederland, terwijl de inkomens gemiddeld lager zijn. Dit leidt tot “schrijnende situaties” op Bonaire, “waar bewoners moeten kiezen tussen het betalen van de energie- of drinkwaterrekening of het kopen van voedsel”.⁴⁷

- 14.2. De Staat wijst er op dat hij incidentele subsidies heeft verstrekt in de periode 2021-2024 met als doel om drinkwater betaalbaar te houden (CvA, par. 8.31). Echter, eind 2024 bleek dat subsidies op vaste aansluittarieven voor energie, water en telecom evenals de energietoeslag voor minima per 1 januari 2025 stopgezet zouden worden. Het Nibud concludeerde naar aanleiding hiervan dat de koopkracht van inwoners van Bonaire tot wel 10 procent zou dalen in 2025 (**productie 134**). Dit beleid leidde tot grote verontwaardiging op Bonaire en bij onder meer de Nationale Ombudsman, die deze maatregelen ‘onbehoorlijk’ noemde (**productie 133**).
- 14.3. Naar aanleiding hiervan heeft de Staat de energie- en drinkwatersubsidies éénmalig en deels verlengd voor 2025 en 2026. Dit toont echter aan hoe broos de toegang tot basisvoorzieningen als schoon drinkwater voor veel inwoners van Bonaire is. Ook elektriciteit blijft een punt van zorg: de kosten blijven hoog en de stroom valt regelmatig uit op het eiland.⁴⁸
- 14.4. Greenpeace wijst er in dit kader op dat armoedebestrijding een cruciaal element is om rekening mee te houden bij al het adaptatiebeleid (IAHRM, r.o. 386). Dat gebeurt voor Bonaire echter niet of nauwelijks, terwijl juist voor mensen die in armoede leven de impact van klimaatverandering extra groot is.
- 14.5. Dan wijst de Staat op zijn beleid in het kader van de verwerking van afvalwater. Dat is inderdaad belangrijk, zeker bij extreme weersomstandigheden. In dit kader is het goed dat er een begin is gemaakt met de aanleg van een rioleringssysteem op Bonaire. Echter, in 2010 was nog maar 10% van de huishoudens op het eiland aangesloten op riolering (productie 10 Staat, p. 3 en productie 129, p. 3) en staat momenteel op nog maar 14% (**productie 130**). De rest van het afvalwater komt nog steeds terecht in septic tanks en beerputten, van waaruit het wegspoelt of in het grondwater terecht komt. Er is geen concreet beleid op dit vlak en blijft dus een kwetsbaarheid voor Bonaire zonder dat uitzicht is op significante verbetering.

⁴⁵ UN General Assembly, Resolution A/RES/64/292, 28 juli 2010 inzake The human right to water and sanitation. Zie ook de genoemde bronnen in W. Koster en M. Buys, ‘Elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar? Een evaluatie van de Wet elektriciteit en drinkwater BES’, maart 2023, par. 5.5 en 5.12. *Kamerstukken II 2022-23*, 34 089, nr. 19, 27 maart 2023.

⁴⁶ W. Koster en M. Buys, ‘Elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar? Een evaluatie van de Wet elektriciteit en drinkwater BES’, maart 2023, p. 31 en 32.

⁴⁷ W. Koster en M. Buys, ‘Elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar? Een evaluatie van de Wet elektriciteit en drinkwater BES’, maart 2023, p. 31 en 32.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Bonaire.nu, ‘Teleurgestelde bewoners na nieuwe stroomonderbreking Bonaire’, 10 september 2024: <https://www.bonaire.nu/nieuws/bonaire/29411/teleurgestelde-bewoners-na-nieuwe-stroomonderbreking-bonaire>.

15. Cultuur

- 15.1. De dreiging van klimaatverandering voor cultuur en cultureel erfgoed is groot. Het IAHRM benadrukt dat dit in het bijzonder geldt voor “Indigenous Peoples and local communities because of their close relationship with the land and water” (r.o. 450). De Staat erkent dat klimaatverandering een bedreiging vormt voor zowel de materiële als immateriële cultuur van de inwoners van Bonaire (CvD, par. 8.69). Ook stelt de Staat vast dat er nog veel onderzoek gedaan dient te worden naar de gevolgen van klimaatverandering voor het cultureel erfgoed (CvD, par. 8.61).
- 15.2. Echter, de Staat stelt dat de impact van klimaatverandering op de cultuur van Bonaire nu nog beperkt is. Dat is onjuist: zoals toegelicht zijn er nu al negatieve gevolgen voor het immateriële erfgoed zoals landbouw, visserij, en de bijzondere verbinding met de natuur. Dat geldt ook voor materieel erfgoed. Zo is het risico groot dat de hele zuidpunt van Bonaire, waaronder Lac Bai, onder water zal komen te staan. De fundering van de slavenhuisjes brokkelt in de steeds hetere en onvoorspelbaardere weersomstandigheden nu al en de zee komt dichterbij. Ook andere historische panden en plekken op Bonaire worden snel en ingrijpend aangetast door het veranderende klimaat. Jackie Bernabela en Onnie Emeranciana moeten bijvoorbeeld regelmatig forse investeringen doen in hun (deels historische) huizen om ze staande en leefbaar te houden.
- 15.3. Dat blijkt een structureel probleem te zijn met het cultureel erfgoed op Bonaire, waar nog geen oplossing voor bestaat. In het eerder besproken rapport ‘Klein gebied, grote opgave’ wordt namelijk geconcludeerd dat het onderhoud van materieel cultureel erfgoed op Bonaire “nog in de kinderschoenen” staat zodat er “veel achterstallig onderhoud is in te halen” (productie 128, p. 82). Zeer zorgwekkend is de conclusie dat er hier een grote financiële opgave ligt, waar “momenteel geen dekking tegenover [staat]” (productie 128, p. 82). Het gaat daarbij om miljoenen dollars per jaar. Dit terwijl uit het onderzoek van IVM blijkt dat het “various buildings, critical infrastructure, and identified tangible cultural heritage”, vooral in het zuiden van Bonaire, zelfs in het meest gunstige klimaatscenario al in 2050 bedreigd worden met permanente overstroming (productie 26, p.1 en p. 14).⁴⁹
- 15.4. De fondsen die de Staat noemt bieden geen dekking voor cultureel erfgoed zoals nodig is (en zijn dus ook niet meegenomen in het rapport). Het Nationaal Restauratiefonds is bijvoorbeeld alleen bedoeld voor zakelijke eigenaren van monumenten, die aldaar een lening met rente kunnen aanvragen voor restauratiewerkzaamheden.⁵⁰ Een ander fonds (Fonds voor Cultuurparticipatie) is alleen bedoeld voor één project in het onderwijs over cultuur.⁵¹ Ook het overige beleid dat de Staat aanhaalt is niet geschikt of effectief om het bedreigde culturele erfgoed op Bonaire structureel te beschermen en te behouden. Zo is in het Cultuurconvenant

⁴⁹ De volledige bevindingen zijn als volgt: “The majority of Bonaire’s tangible cultural heritage is located in coastal, mostly low-lying areas and is vulnerable to inundation from SLR and storm surges. As shown in Fig. 9, besides the Gotomeer, in 2050 no identified tangible cultural heritage in the North is identified as vulnerable to permanent or storm flooding, but almost all identified tangible cultural heritage in the South is considered susceptible already under climate scenario SSP 1–2.6, including the white and red slave huts, Flamingo sanctuary, Willemstoren, and old salt pans.”

⁵⁰ Rijksdienst Caribisch Nederland, ‘Monumentenzorg’: <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/cultuur-en-media/monumentenzorg>

⁵¹ Fonds voor Cultuurparticipatie, ‘Cultuureducatie voor het Caribisch deel van het Koninkrijk 2025-2028 - Bonaire, Sint Eustatius en Saba’: <https://cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/115/cultuureducatie-voor-het-caribisch-deel-van-het-koninkrijk-2025-2028-bonaire-sint-eustatius-en-saba>

waar de Staat naar verwijst, dat is uitgewerkt in de Cultuuragenda Bonaire 2024-2028 over klimaat slechts bepaald: 'Stimuleren bewustwording effecten klimaatverandering op erfgoed'.⁵² Ook is in deze agenda (wederom) het probleem gesignaleerd: 'Stijging zeespiegel/erosie kust bedreigt het erfgoed'. Echter, deze constatering is niet gekoppeld aan concreet beleid of middelen om de bedreigingen te bestrijden.⁵³ Ditzelfde zal noodzakelijkerwijs gelden voor de stelling van de Staat dat de impact van klimaatverandering op cultuur c.q. cultureel erfgoed 'meegenomen' zal worden als onderdeel van de Klimaattafel (CvD, par. 8.71). Immers, de Klimaattafel maakt geen keuzes en geeft geen concreet uitzicht op daaropvolgend beleid.

16. Schending EVRM en IVBPR door Staat

- 16.1. Op grond van art. 1 EVRM heeft de Staat de verantwoordelijkheid om de mensenrechten van zijn inwoners te verzekeren. In deze zaak zijn in elk geval art. 2, 8 en 14 EVRM en art. 27 IVBPR in het geding. Daaruit volgt zoals toegelicht de verplichting voor de Staat om tijdig een adequaat nationaal adaptatieplan (waarin een duidelijke visie met doelen en concrete, effectieve en financieel gedekte maatregelen is opgenomen) vast te stellen, uit te voeren, te evalueren en verder te ontwikkelen, en adaptatie als relevante overweging in al zijn relevante beleid mee te nemen. De urgentie hiervan is in het bijzonder hoog voor Bonaire, waar het leven, gezondheid en welzijn en de leefomgeving van de inwoners van Bonaire ernstig bedreigd worden door klimaatverandering.

Staat neemt te weinig verantwoordelijkheid voor adaptatiebeleid

- 16.2. Vast staat dat er voor Bonaire geen adaptatieplan bestaat, en Greenpeace heeft laten zien dat niet aannemelijk is dat dit op korte termijn zal worden vastgesteld, laat staan uitgevoerd. De Staat voert in dit kader aan dat het opstellen van een integraal adaptatieplan vanwege de gekozen inrichting van het Nederlandse staatsrechtelijke bestel een autonome bevoegdheid zou zijn van het OLB, en dat hij al aan zijn verplichtingen zou voldoen door het OLB financieel te steunen bij het opstellen van een plan. Dat is echter niet het geval. De Staat is onder het EVRM en het IVBPR verplicht om te waarborgen dat de mensenrechten van al zijn inwoners praktisch en effectief worden beschermd. Keuzes in de interne staatsrechtelijke huishouding kunnen de Staat niet ontslaan van die verantwoordelijkheid. De Staat is immers de systeemverantwoordelijke partij (erkend in de interne stukken van de Staat, dagvaarding, par. 21.13) en moet ervoor zorgen dat het door hem gekozen en ingerichte systeem voldoet aan de eisen die uit het EVRM en IVBPR voortvloeien. Als het systeem niet levert – en er dus geen praktische en effectieve bescherming is van de mensenrechten – dan moet de Staat dus in actie komen in plaats van zich achter het systeem te verschuilen en naar het OLB te wijzen. Het is niet aan Greenpeace op welke manier de Staat en het eilandsbestuur van Bonaire daarbij moeten samenwerken. Dat is aan de Staat. Die moet waarborgen dat de gekozen invulling voldoende effectief is en tot praktische resultaten leidt.
- 16.3. Het opstellen van adaptatiebeleid is een grote opgave, die zich over talrijke beleidsterreinen uitstrekt, complexe keuzes met zich meebrengt en significante financiële investeringen zal

⁵² OLB en Ministerie OCW, 'Bonaire Cultuuragenda: Prioriteiten 2024-2028': <https://www.rijksdienstcn.com/documenten/publicaties/ocw/cultuuragenda/bonaire/index>, p. 22.

⁵³ OLB en Ministerie OCW, 'Bonaire Cultuuragenda: Prioriteiten 2024-2028': <https://www.rijksdienstcn.com/documenten/publicaties/ocw/cultuuragenda/bonaire/index>, p. 27.

vergen. Het OLB bevindt zich echter, zeker waar het gaat om het maken en uitvoeren van adaptatiebeleid, in een vrijwel onmogelijke positie.

- 16.4. Ten eerste dient het OLB zich direct te verhouden tot talrijke ministeries. Ed Nijpels noemde dit “bestuurlijk ongezond” en pleitte voor een heroverweging van de staatkundige structuur. Daar is geen gevolg aan gegeven. In de verhouding tussen het OLB en de Staat is vaak onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden precies zijn verdeeld. Deze verdeling van taken is in de evaluatie van het NMBP “onoverzichtelijk en opvallend” genoemd. Verder moet het OLB taken uitvoeren die in Europees Nederland bij provincies of waterschappen rusten. Juist bij adaptatie wringt dit, omdat dit – zoals is gebleken in deze procedure – een beleidsproces is dat over vrijwel alle beleidsterreinen gaat. Het verweer van de Staat roept hier overigens ook vragen over op, zoals de vraag wat het in dit verband betekent dat Caribisch Nederland ‘meegenomen’ zal worden in de NAS 2026. In ieder geval constateert Greenpeace dat de Staat met dit verweer erkent dat het tot zijn mogelijkheden behoort ervoor te zorgen dat de adaptatiestrategie voor Europees Nederland ook betrekking heeft op Bonaire. De erkenning van die mogelijkheid houdt de verplichting in deze te gebruiken, en wel op een manier die effectieve en praktische maatregelen om de mensenrechten van de inwoners van Bonaire te verzekeren waarborgt.
- 16.5. Ten tweede is al sinds jaar en dag duidelijk dat de uitvoeringskracht van de openbare lichamen (en dus ook het OLB) beperkt is. Dat bleek al in de evaluatie van de commissie-Spies in 2015, en blijft een terugkerend thema in alle sindsdien gepubliceerde rapporten en evaluaties. De Staat erkent dat dit nog onverminderd een probleem is in de ‘comply or explain’ brief van juni van dit jaar (productie 84 St, p. 6-7), waarin hij schrijft dat de uitvoeringscapaciteit “onder grote druk staat”, “in veel grotere mate dan in Europees Nederland”. Uit de brief wordt niet duidelijk in hoeverre de maatregelen die daarin genoemd zijn om dit probleem aan te pakken (productie 84 St, p. 28-20) hier structureel verandering in zullen brengen. Zo is de aldaar genoemde VNG-Caribendesk een relatief klein pilotproject dat per december alweer zal eindigen.
- 16.6. Ten derde is eveneens al lange tijd duidelijk dat het gebrek aan structurele financiering voor taken van het OLB zorgt voor feitelijke onuitvoerbaarheid van die taken. Dit is nog eens bevestigd in de evaluatie van het NMBP en door de Rli. De Rli benadrukt daarbij dat er een groot en ongedekt financieel gat bestaat voor het doen van investeringen in het fysieke domein op Bonaire alleen al om opgelopen achterstanden in te halen. In de ‘comply or explain’ brief van juni 2025 stelt de minister van BZK hierover slechts vast: “[ik moet] helaas constateren dat er nog altijd gebrek is aan structurele financiering voor structurele taken” (productie 84 St, p. 7). Er is geen concreet uitzicht op verbetering van dit cruciale probleem en er zijn zelfs negatieve ontwikkelingen: zo heeft de Staat blijkens de Miljoenennota 50 miljoen bezuinigd⁵⁴ op het Nationaal Groeifonds Caribisch Nederland. Dit bedrag zal niet meer ingezet worden voor Caribisch Nederland maar voor andere doelen, zo bevestigde de staatssecretaris.⁵⁵
- 16.7. Door deze combinatie aan factoren is het vrijwel zeker dat er in de huidige omstandigheden de komende jaren geen adequaat adaptatiebeleid tot stand gebracht zal worden, laat staan dat dit tijdig en effectief uitgevoerd zal worden. De structurele problemen staan in de weg aan het

⁵⁴ *Kamerstukken II 2024-25*, 36 600 L, nr. 1, p. 8.

⁵⁵ Bijvoegsel, Schriftelijke antwoorden van de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2025 (36600-IV).

opstellen en uitvoeren van complex beleid. Dit zal leiden tot verdere stilstand en zelfs achteruitgang, wat nog ernstiger schendingen van de rechten van de inwoners van Bonaire met zich zal meebrengen gezien de telkens toenemende ernst van de klimaatcrisis.

- 16.8. Op de Staat rust een positieve verplichting om tijdig adequaat adaptatiebeleid vast te stellen, ook voor Bonaire. Een onderdeel van deze verplichtingen is dat de Staat zorg moet dragen voor een 'legislative and administrative framework' dat geschikt is om de rechten van zijn inwoners op effectieve wijze te beschermen (*KlimaSeniorinnen*, r.o. 538 onder a en b). Daar is hier geen sprake van. Terwijl de Staat voor Europees Nederland al jarenlang adaptatiebeleid voert op nationaal niveau, zondert de Staat Bonaire hiervan uit en schuift de volledige of primaire verantwoordelijkheid af naar het OLB. Dit terwijl hij weet of zou moeten weten dat daardoor de rechten van de inwoners van Bonaire geschonden worden. Gezien de hiervoor besproken feiten en omstandigheden geeft de Staat daarmee onvoldoende invulling aan zijn positieve verplichtingen onder het EVRM, en behandelt de inwoners van Bonaire zonder legitieme rechtvaardiging ongelijk in vergelijking met de inwoners van Europees Nederland. Daarbij geldt dat zelfs voor zover uw Rechtbank zou oordelen dat op papier er een potentieel geschikt 'legislative and administrative framework' zou bestaan, geldt dat dit niet geschikt is (zoals vandaag ook weer blijkt) om de rechten van de inwoners van Bonaire praktisch en effectief te beschermen zoals het EVRM vereist.
- 16.9. Daarom heeft Greenpeace in deze zaak ook bewust de Staat op zijn verantwoordelijkheid onder het EVRM aangesproken, en niet het OLB. Tegelijkertijd zijn de vorderingen volgens Greenpeace zo geformuleerd dat de Staat er aan zal kunnen voldoen op een manier die recht doet aan de belangen van de inwoners van Bonaire en in lijn met de bestaande inrichting van het bestel.
- 16.10. Het is aan de Staat hoe hij dit precies zal doen. In elk geval geeft art. 211 lid 1 WolBES de Staat de ruimte voor coördinatie van rijksbeleid dat de openbare lichamen raakt. Bij grote opgaven kan de Staat daarin meer ruimte nemen, zoals hij zelf aangeeft in de 'comply or explain' brief: "mijn ministerie [werkt] aan het steviger coördineren van grote opgaven op de eilanden" (productie 84 St, p. 8). Dat zou dus ook bij adaptatiebeleid moeten kunnen.
- 16.11. De Staat zal dan wijzen op art. 212 lid 1 WolBES, waaruit volgt dat het uitgangspunt is dat hij de decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen dient te bevorderen. Echter, uit art. 212 lid 2 WolBES volgt dat de minister de vrijheid heeft om bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid te rekenen als "het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de eilandsbesturen kan worden behartigd". Zoals hiervoor toegelicht kan van het OLB – buiten haar eigen schuld – gezien de structurele problematiek in de huidige situatie niet redelijkerwijs verwacht worden dat zij tijdig integraal en adequaat adaptatiebeleid tot stand brengt en uitvoert. Art. 212 lid 1 WolBES heeft er daarnaast ook niet aan in de weg gestaan dat verschillende medebewindstaken aan het OLB zijn opgedragen en dat de Staat ook op andere manieren met het eilandsbestuur samenwerkt. Het artikel maakt het dus niet onmogelijk voor de Staat om aan de op hem rustende verplichting te voldoen om ervoor te zorgen dat ter waarborging van de rechten uit het EVRM (en IVBPR) een adaptatieplan wordt opgesteld.
- 16.12. Daarbij komt dat sinds 2019 het 'comply or explain' beginsel geldt. Dit kwam voort uit de constatering dat er grote achterstanden bestonden in Caribisch Nederland (ten opzichte van Europees Nederland) op allerlei gebieden, en dat onder meer het beginsel van legislatieve terughoudendheid in de weg stond aan het inlopen van deze achterstanden. Het doel van

‘comply or explain’ is dan ook, zoals de Raad van State vorig jaar samenvatte, “een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken binnen de mogelijkheden van de Caribische context”.⁵⁶ Echter, zoals onder meer Nijpels en de Rli vaststellen is dit beginsel tot op heden onvoldoende toegepast, waardoor er nog steeds grote achterstanden en ongelijkheden bestaan op Bonaire.

- 16.13. In de Kamerbrief uit 2019 waarbij het ‘comply or explain’ beginsel geïntroduceerd werd gaat het kabinet ook in op de taakverdeling tussen de Staat en de openbare lichamen. Hij erkent dat de lat hoog ligt voor de eilanden, en merkt op dat decentralisatie van taken nooit ten koste mag gaan “van de dienstverlening aan de burger of van een doelmatige uitvoering”.⁵⁷ Hij concludeert: “Europees Nederland zal daarom altijd een helpende hand moeten blijven bieden. Het is belangrijk dit te erkennen en ernaar te handelen.” Onderdeel van dit proces is dat de Staat telkens in het oog dient te houden of taken die formeel op eilandelijk niveau liggen “vanwege hun complexiteit of vanwege hun vitale functie niet beter (deels) bij het Rijk belegd kunnen worden”. Tegelijkertijd geldt dat als een taak bij het eiland gelegd wordt, de vraag “of de daarbij horende financiële middelen nog wel passend zijn” beantwoord moet worden. Want: “Als een taak bij het eiland belegd wordt, moet [er] adequate financiering zijn”.
- 16.14. Ook vanuit dit gezichtspunt is de Staat ernstig tekortgeschoten in het verzekeren van de rechten van zijn inwoners op Bonaire onder het EVRM. Er zijn immers sinds 2019 grote ontwikkelingen geweest in het adaptatiebeleid voor Europees Nederland, waarbij Caribisch Nederland *de facto* is genegeerd. Dit was niet de bedoeling, want uit de uitleg die in de ‘comply or explain’ brief uit 2019 wordt gegeven blijkt glashelder: “ook bij beleidsintensiveringen in Europees Nederland waar geen nieuwe wetgeving voor nodig is, moeten de eilanden nadrukkelijk worden betrokken”.⁵⁸ Dat is bij de talrijke stappen die sinds 2019 zijn gezet in het kader van het Deltaprogramma en de NAS niet gebeurd (of slechts *pro forma*, door een signalerend paragraafje over Caribisch Nederland op te nemen). De Rli noemt in dit verband specifiek de NUPKA 2023 als voorbeeld van beleid waar de toepassing van het ‘comply or explain’ beginsel tekort schoot. Overigens stelt de Staat zich in zijn processtukken op het standpunt dat Caribisch Nederland in de NAS 2016 én NAS 2026 is meegenomen c.q. zal worden. Wat daar ook van zij: daaruit volgt in elk geval dat hij voor zichzelf ruimte en bevoegdheden ziet voor Bonaire in het kader van het nationale adaptatiebeleid (hoewel hij deze ruimte volgens Greenpeace volstrekt onvoldoende heeft ingevuld).
- 16.15. Uit het voorgaande volgt dat de Staat weet dat hij de ruimte en de bevoegdheden heeft om, zeker bij grote en complexe opgaven op de eilanden, taken naar zich toe te trekken en/of intensievere hulp te bieden. Die ruimte blijkt bijvoorbeeld ook uit de recente stappen die – in elk geval op papier – in het kader van crisisbeheersing zijn gezet. Greenpeace meent dat de Staat ook *verplicht* is om meer inzet te tonen op grond van het EVRM en IVBPR. Echter, in deze procedure is gebleken dat de Staat de verantwoordelijkheid voor adaptatiebeleid vrijwel volledig bij het OLB legt, terwijl het hem duidelijk is (of moet zijn) dat dit niet kán leiden tot

⁵⁶ Kamerstukken II 2023-24, 36551, nr. 4, onder par. 2.

⁵⁷ Kamerstukken II 2019-20, 35300 IV, nr. 11 (Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, R.W. Knops van 4 oktober 2019), de citaten in deze paragraaf zijn terug te vinden op pagina’s 6 en 7.

⁵⁸ Kamerstukken II 2019-20, 35300 IV, nr. 11 (Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, R.W. Knops van 4 oktober 2019), de citaten in deze paragraaf zijn terug te vinden op pagina’s 6 en 7.

praktische en effectieve bescherming van de inwoners van Bonaire. Dit kwalificeert als een schending van de rechten van de inwoners van Bonaire op grond van het EVRM.

Ook als OLB primair verantwoordelijk is voor adaptatie schendt Staat normen EVRM

- 16.16. Ook als uw Rechtbank de Staat zou volgen in het standpunt dat het OLB in de omstandigheden van deze zaak (waaronder de huidige door de Staat vormgegeven staatkundige inrichting) primair verantwoordelijk is voor adaptatiebeleid geldt dat de handelwijze van de Staat niet in lijn is met de vereisten van het EVRM. Daarbij geldt dat voor de beoordeling van dit handelen een hoge lat geldt – een beperkte margin of appreciation, c.q. ‘enhanced standard of due diligence’.
- 16.17. Een overkoepelend punt daarbij is dat áls de Staat deze verantwoordelijkheden geheel bij het OLB legt, hij het OLB wel daadwerkelijk in staat moet stellen om invulling te geven aan die verantwoordelijkheden. Dat moet allereerst omdat de Staat anders niet voldoet aan de verplichtingen onder het EVRM om te zorgen voor een praktische en effectieve waarborging van de mensenrechten van zijn inwoners op Bonaire. Daarnaast stelt de Staat in deze procedure dat de taken die met name verband houden met klimaatadaptatie voor een groot medebewindstaken betreffen. De wet vereist dat de Staat de kosten draagt voor het uitvoeren van dergelijke taken.
- 16.18. De verantwoordelijkheid van de Staat is om te zorgen voor een systeem dat effectief en praktisch de mensenrechten waarborgt van de inwoners van Bonaire. Zoals is gebleken in deze procedure, en vandaag nog verder toegelicht, is dat (verre van) het geval. Er bestaan nog steeds grote achterstanden op cruciale beleidsterreinen als natuur- en milieubeleid, omgevingsbeleid en gezondheidsbeleid, en er is nog geen begin van zicht op toekenning van middelen (financieel, personeel, kennis) om deze achterstanden in te lopen. Alleen daarom al schiet het handelen van de Staat tekort, nu er in die omstandigheden geen sprake kan zijn van ‘practical and effective’ bescherming van de rechten van de inwoners van Bonaire.
- 16.19. De Staat heeft in zijn CvA gesteld dat er een medebewindstaak speelt bij taken van het OLB op het vlak van “ruimtelijke ordening, (mariene) waterbeheer, natuurbeheer en natuurbescherming en milieu” (par. 6.39, zie ook par. 15.52). Volgens de Staat zijn dit de beleidsterreinen waar adaptatiebeleid op nodig is. De opsomming van de Staat is niet volledig: zo vallen onder de NAS 2016 ook gezondheid, landbouw, toerisme, energie, telecom en veiligheid als relevante sectoren onder adaptatiebeleid.⁵⁹ Hier is dus al ongelijkheid zichtbaar in de breedte van de inzet van de Staat. Verder heeft de Staat aangegeven dat hij een verantwoordelijkheid heeft bij het tot stand brengen van integraal adaptatiebeleid voor Bonaire (hoewel de primaire verantwoordelijkheid daar volgens hem bij het OLB berust).
- 16.20. Ook in die omstandigheden geldt dat de Staat niet voldoet aan de vereisten die in dit kader aan zijn handelwijze te stellen zijn (zie hiervoor en CvR, hst. 18-20). Zo is zijn beleid onvoldoende tijdig, zoals Greenpeace uitgebreid heeft toegelicht. Zelfs de eigen (al veel te late) ambitie van de Staat om in 2024 met een adaptatieplan te komen met concrete maatregelen en financiering is niet gehaald, en er is geen concreet zicht op zo’n plan. Er is geen beleid dat equivalente bescherming biedt. Het door de Staat opgevoerde beleid schiet tekort, zoals toegelicht, en biedt daarmee geen praktische en effectieve bescherming aan de inwoners van Bonaire. Bovendien is in al het beleid te weinig aandacht voor de impact van klimaatverandering op kwetsbare groepen (waaronder mensen die in armoede leven).

⁵⁹ NAS 2016, p. 3.

16.21. Ook is niet duidelijk wat de samenhang van dit beweerdelijke adaptatiebeleid is, en hoe het proces van de klimaattafel deze samenhang zal gaan aanbrengen (en hoe dit zich verhoudt tot het 'meenemen' van Bonaire in de NAS 2026). Dit leidt tot een risico van maladaptatie. Bij dit alles geldt bovendien telkens dat er structureel te weinig geld beschikbaar is voor de uitvoering van maatregelen, onvoldoende uitvoeringscapaciteit is bij het OLB én het Rijk en nauwelijks sprake is van evaluatie of monitoring. Als er wel sprake is van evaluaties (zoals bij het NMBP) worden de conclusies niet serieus genomen door de Staat en wordt het beleid juist *minder* ondersteund.

16.22. Er blijft daarbij telkens sprake van ongelijke behandeling van de inwoners van Bonaire.

Schending art. 14 EVRM

16.23. De Staat betwist niet dat art. 14 EVRM van toepassing is in deze zaak. De Staat stelt echter dat er 'geografische en klimatologische verschillen' bestaan tussen Bonaire en Europees Nederland die een andere behandeling zouden rechtvaardigen. Daarbij erkent de Staat opmerkelijk genoeg volmondig dat er sprake is van een "verschil in bescherming tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering tussen de inwoners van inwoners van Europees Nederland en de inwoners van Caribisch Nederland", en dat dit kwalificeert als een "verschil in behandeling" (CvD, par. 8.55). De Staat stelt echter dat dit verschil in behandeling gerechtvaardigd zou zijn vanwege "geografische en klimatologische verschillen". Daarom zou er geen sprake zijn van "gelijke gevallen".

16.24. Het arrest van het EHRM dat de Staat in dit verband aanhaalt (*Magee/Verenigd Koninkrijk*) ziet echter op een andere situatie: het ging om beweerdelijk ongelijke rechtsbescherming in het land waar iemand gearresteerd was.⁶⁰ De plek van arrestatie is echter geen persoonlijk kenmerk, in tegenstelling tot woonplaats. Dit heeft het EHRM bevestigd in het *Carson/Verenigd Koninkrijk*-arrest: iemands "place of residence constitutes an aspect of personal status for the purposes of Article 14". In dit adres is zelfs uitdrukkelijk geoordeeld dat de zaak in zoverre verschild van *Magee/Verenigd Koninkrijk* (waar de Staat zich op beroept).

16.25. Er is dus sprake van gelijke gevallen. Voor zover de geografische en klimatologische verschillen verder een rol spelen, meent Greenpeace dat hieruit eerder zou moeten volgen dat op grond hiervan de bewoners van Bonaire recht hebben op *meer* bescherming. Het staat immers vast dat zij, gegeven de geografische en klimatologische eigenschappen van het eiland Bonaire, in de frontlinie staan bij het ervaren van de gevolgen van klimaatverandering.

16.26. Dan stelt de Staat dat er wel degelijk sprake zou zijn van een equivalent niveau van bescherming. Daar is geen sprake van. Het gaat er daarbij niet om dat er identieke maatregelen getroffen moeten worden, maar dat er ten minste een equivalent niveau van bescherming dient te zijn. Zoals hiervoor toegelicht is de bescherming van de inwoners van Bonaire op alle niveaus minder dan die van Europees Nederland.

16.27. Ter illustratie: voor Europees Nederland geldt het overkoepelende doel dat het in 2050 waterrobuust en klimaatbestendig dient te zijn, waarbij een basisveiligheidsniveau voor alle inwoners van Europees Nederland dient te gelden (kans op overlijden door overstroming moet lager dan 0.0001%) zijn. Voor Bonaire is er geen overkoepelend adaptief doel vastgesteld. Het

⁶⁰ Klager in die zaak was in Noord-Ierland gearresteerd en klaagde er over dat er volgens hem daar minder rechtsbescherming gold dan in Engeland. Het EHRM ging daar dus niet in mee omdat het verschil in behandeling niet aan een persoonlijk kenmerk gebonden was.

zou best kunnen dat dit een ander doel zal zijn – bijvoorbeeld ook gericht op de extreme hitte – maar dat een dergelijk doel überhaupt niet *bestaat* is niet aanvaardbaar. Greenpeace verwijst verder naar alles wat zij in dit kader heeft aangevoerd.

- 16.28. De Staat verwijst dan naar bepaalde BES wetten waaruit een equivalent niveau van bescherming zou volgen. Greenpeace betwist dit uitdrukkelijk. Deze wetten bevatten geen duidelijke doelen op het gebied van adaptatie, en schieten inhoudelijk tekort in vergelijking met het beleid dat geldt voor Europees Nederland. Zoals de Rli bijvoorbeeld signaleert kent het toepasselijke recht op de BES eilanden geen equivalent voor de bescherming van een schone, gezonde en veilige leefomgeving zoals door de Omgevingswet geboden wordt. Aan het voldoen aan deze norm komt, zoals bevestigd door het IGH, bijzonder belang toe in het kader van klimaatverandering, omdat niet duidelijk is hoe zonder adequate toepassing hiervan staten de mensenrechten van hun inwoners zouden kunnen verzekeren.
- 16.29. Net zo belangrijk is verder is dat uit de feiten blijkt dat ongeacht welk beleid er geldt voor de BES-eilanden, de implementatie en uitvoering daarvan telkens tegen onoverkomelijke obstakels oploopt. Daarmee biedt het toepasselijke beleidsstelsel hoe dan ook onvoldoende ‘practical and effective’ bescherming aan de rechten van de inwoners van Bonaire onder het EVRM.
- 16.30. Bovendien zijn internationale verdragen zoals het VN-Klimaatverdrag, Parijs Akkoord en het EU klimaatrecht niet direct van toepassing op Bonaire: dit gebruikt de Staat zelfs tegen de inwoners van Bonaire in zijn CvD. Ook het Verdrag van Aarhus is niet direct van toepassing op Caribisch Nederland (er komt uiteraard wel betekenis aan toe via de band van het EVRM, c.q. de ongeschreven zorgvuldigheidsnormen).⁶¹ Daarmee bestaat er ook ongelijkheid tussen de inwoners van Europees en Caribisch Nederland op het vlak van het recht op toegang tot informatie over klimaatverandering, wat het EHRM van groot belang acht.
- 16.31. Ook het College voor de Rechten van de Mens heeft expliciet vastgesteld dat er sprake is van een gebrek aan gelijkwaardige bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering voor de inwoners van Caribisch Nederland. Het College constateert in juli 2025:
- “Het ontbreekt aan een effectief regelgevend kader voor Caribisch Nederland, en daarmee aan gelijkwaardige bescherming voor de bewoners van de eilanden. In de kabinetsreactie wordt dit slechts summier aangestipt. In de jaarlijkse rapportage heeft het College geconstateerd dat deze bescherming op dit moment tekortschiet ten opzichte van Europees Nederland.”
(**productie 141**, p. 2)
- En schrijft in een ander rapport uit augustus 2025:
- “While the Government acknowledges the region’s heightened vulnerability, progress in establishing updated and rights-based climate and environmental frameworks remains slow. Island-specific climate plans are still under development and do not yet provide legal certainty or protection equal to that of the European Netherlands.” (productie 140, p. 3)
- 16.32. De inwoners van Bonaire worden dus nog steeds op ongelijke wijze beschermd tegen de gevolgen van klimaatverandering ten opzichte van de inwoners van Europees Nederland, zonder enige redelijke en objectieve rechtvaardiging. Ook de schending van art. 14 EVRM is daarmee gegeven.

⁶¹ Nederland heeft het Verdrag van Aarhus alleen geratificeerd voor Europees Nederland.

Schending 27 IVBPR

- 16.33. Het belang van het recht van cultuur voor de inwoners van Bonaire is groot, evenals het belang van effectief adaptatiebeleid dat is gericht op de bescherming hiervan. Dit benadrukte ook de Special Rapporteur van de VN voor culturele rechten, Karima Bennouna: “Effective measures to mitigate and adapt to climate change are required by international environmental law, and essential to dealing with the climate emergency and to protecting culture and cultural rights from it”.⁶²
- 16.34. De Staat betwist niet dat klimaatverandering impact heeft op immaterieel en materieel cultureel erfgoed van Bonaire, maar voert aan dat deze impact niet zodanig zou zijn “nu al” sprake is van een schending van art. 27 IVBPR (CvD, par. 8.69).
- 16.35. Zoals is gebleken vandaag, en volgt uit de processtukken, is dit standpunt feitelijk onjuist. De staat van de natuur op Bonaire, die als toegelicht nauw verbonden is met de cultuur van de inwoners van Bonaire, verslechtert al jaren. Illustratief is dat uit recent onderzoek in *Nature* blijkt dat koralen rondom Bonaire nu in hoog tempo afbrokkelen (**productie 147**). De maatregelen die tot nu toe zijn genomen om de natuur te beschermen zijn niet effectief gebleken en lijken dit jaar te eindigen. Er is geen concreet uitzicht op nieuwe maatregelen.
- 16.36. Traditionele beroepen met culturele waarde zoals boer en visser worden door klimaatverandering steeds moeilijker. Er is onvoldoende geld en beleid voor het behoud van materieel cultureel erfgoed (zoals de slavenhutjes). En er bestaat geen adaptatieplan of adaptatiebeleid waarin effectieve maatregelen op dit vlak zijn vastgelegd, zoals Greenpeace hiervoor heeft toegelicht.
- 16.37. Daarmee is er wel degelijk ‘nu al’ sprake van een schending van art. 27 IVBPR. Uit de uitspraak van het Mensenrechtencomité in *Billy/Australië* blijkt bovendien dat de gevolgen van klimaatverandering voor de cultuur van de klagers kwalificeren als een “threat that could have reasonably been foreseen by the State party”⁶³, waarop Australië niet tijdig heeft gereageerd. Daaruit volgt dat (ook) het gebrek aan tijdige actie van een staat om maatregelen te nemen tegen de dreigende gevolgen van klimaatverandering tot een schending van art. 27 IVBPR kan leiden. Ook het IAHRM vereist preventieve maatregelen om (verdere) schendingen van het recht op cultuur te voorkomen, bijvoorbeeld door voldoende te investeren in het behoud en restauratie van materieel cultureel erfgoed (uitspraak IAHRM, r.o. 451).
- 16.38. Dit wordt verder onderstreept door de constatering van het IACHR dat Staten op grond van het recht op cultuur gehouden zijn om in hun nationale adaptatieplannen maatregelen op te nemen die zien op de bescherming en het behoud van cultureel erfgoed (r.o. 451) en in dit kader “all necessary measures” te treffen (r.o. 452). Ook daarvoor is niet vereist dat het erfgoed al (groten)deels verwoest is – dat zou immers de effectieve bescherming van dit recht volledig uithollen. De Special Rapporteur bevestigt dit en schrijft dat het verlies van cultureel erfgoed “can and must be prevented” door effectief beleid.⁶⁴
- 16.39. Er is dus onverkort (ook) sprake van een schending van art. 27 IVBPR. Dit is een punt waar de inwoners van Bonaire veel zorgen over hebben, en waar het dus (ook) van groot belang is dat adequaat adaptatiebeleid tot stand gebracht wordt met hun nauwe betrokkenheid.

⁶² Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Karima Bennouna. A/75/298, par. 57.

⁶³ *Billy/Australië*, par. 8.14.

⁶⁴ Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Karima Bennouna. A/75/298, par. 39.

17. Vorderingen

- 17.1. Ook vandaag blijkt weer dat de Staat de inwoners van Bonaire, die leven in een bijzonder kwetsbaar deel van zijn territorium, juist minder goed beschermt tegen de gevolgen van klimaatverandering dan de inwoners van Europees Nederland. De juridische en feitelijke ontwikkelingen sinds de dagvaarding bevestigen dit standpunt. Het gebrek aan handelen van de Staat levert dus onverkort een schending op van de rechten van de inwoners van Bonaire ex art. 2, 8 en 14 EVRM en art. 27 IVBPR.⁶⁵ De onder I gevorderde verklaring voor recht blijft daarmee in al zijn onderdelen volledig toewijsbaar.
- 17.2. In de meer dan drie jaar die verstreken zijn na publicatie van het IVM-rapport is er verder helaas geen effectief adaptatiebeleid tot stand gebracht door de Staat om de inwoners van Bonaire te beschermen. De Staat heeft op geen enkel punt voldaan aan zijn verplichtingen in dit verband, of aan enige van de vorderingen. Er is dus alle reden voor toewijzing van het onder II gevorderde gebod aan de Staat om tijdig alle noodzakelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. De formulering van vordering II laat de juiste mate van beleidsruimte aan de Staat: Greenpeace heeft haar visie op de invulling hiervan gegeven in deze procedure. Als partijen het oneens zijn over de uitvoering van een uitgesproken veroordeling kan dit in overleg of (als ultimum remedium) in een executiegeschil beslecht worden. Er zijn geen dwangsommen gevorderd dus de consequenties voor de Staat van dergelijke onenigheid zijn beperkt.
- 17.3. Het feit dat adaptatiebeleid ook op mensenrechten gebaseerd dient te zijn staat (nog) verder vast na de uitspraken van het IGH en IAHRM. De Staat betwist dit echter nog steeds, en stelt zich op het standpunt dat de bepalingen uit het EVRM en IVBPR niet van toepassing zijn in het kader van zijn adaptatiebeleid (althans dat er beperkte betekenis aan toekomt). Deze bepalingen spelen dan ook geen rol in het bestaande adaptatiebeleid. Het College voor de Rechten van de Mens bevestigt dit in haar recente rapport over het Nederlandse klimaatbeleid: “human rights considerations are not systematically integrated in policy” (productie 140, p. 3). Dit onderstreept het belang van de inwoners van Bonaire bij de toewijzing van de vordering onder II (a) (toetsing adaptatiebeleid aan toepasselijke mensenrechtenverdragen). Alleen zo kan worden verzekerd dat de Staat hier aandacht aan besteedt: hij heeft tot nu toe deze normen immers niet betrokken in het opstellen van zijn adaptatiebeleid, terwijl hij hier op grond van het EVRM en IVBPR wel toe verplicht is. Uiteraard komt de Staat een behoorlijke ruimte toe bij de wijze waarop hij voldoet aan dit gebod. Greenpeace benadrukt daarbij dat deze vordering nauw verbonden is aan de specifieke omstandigheden van deze zaak: de vrees van de Staat voor eventuele precedentwerking is daarmee onterecht.
- 17.4. Gezien het gebrek aan enig concreet uitzicht op een adaptatieplan is de noodzaak voor toewijzing van de vordering onder II (b), waar Greenpeace eist dat de Staat een adequaat adaptatieplan voor Bonaire vaststelt of verzekert dat dit gebeurt, alleen nog maar groter geworden. Greenpeace heeft net toegelicht dat de Staat hiervoor de eindverantwoordelijkheid draagt: hoe de Staat dit gebod nakomt is aan hem. In elk geval kunnen en mogen de inwoners van Bonaire niet verstoken blijven van bescherming door bestuurlijke complexiteit.
- 17.5. Omdat Greenpeace na bestudering van de CvD en bijbehorende producties constateerde dat het proces van de Klimaattafel niet tot een adaptatieplan zal leiden heeft zij haar eis gewijzigd.

⁶⁵ En kwalificeert daarmee tevens als onrechtmatig handelen van de Staat dat bij uitstek aan de Staat toerekenbaar is.

In dit kader vordert zij nu om uiterlijk 1 april 2027, althans binnen een door uw Rechtbank te bepalen termijn, een adequaat adaptatieplan vast te stellen (althans dit te verzekeren). Dit is alsnog zeer laat voor de effectieve bescherming van de rechten van de inwoners van Bonaire (want bijvoorbeeld later dan de herziene versie van het NAS in 2026), maar in elk geval hebben zij op die manier zekerheid over een concreet moment waarop een adaptatieplan vastgesteld zal worden.

- 17.6. De vandaag besproken evaluaties van bestaand beleid onderstrepen het belang van de inwoners van Bonaire bij toewijzing van de vordering onder II (c) (verzekeren uitvoering, financiering en monitoring maatregelen adaptatieplan). Deze vordering is voldoende specifiek geformuleerd in samenhang met de rest: uit een adequaat adaptatieplan zal bijvoorbeeld blijken wat de nodige financiële investering is. Verder geldt ook hier ruimte in de wijze waarop de Staat zal voldoen aan dit gebod.
- 17.7. Ten aanzien van informatieverbreiding en wetenschappelijk onderzoek (vorderingen onder II (d) en (e)) zijn weliswaar stappen gezet, maar bestaat nog geen enkele garantie voor de inwoners van Bonaire dat deze inzet van de Staat structureel zal zijn. In elk geval is deze niet ingebed in een adequaat adaptatieplan met een structureel karakter en structurele financiering. Bovendien bestaan er nog grote, problematische gaten in de wetenschappelijke kennis over de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, waar zelfs basisdata over gezondheid bijvoorbeeld nog niet beschikbaar zijn (CvR, par. 20.70 onder d en e) en klimaatrisicoanalyses niet zijn uitgevoerd omdat deze te duur zouden zijn.
- 17.8. Mocht uw Rechtbank van oordeel zijn dat andere dan de gevorderde voorzieningen getroffen dienen te worden, heeft Greenpeace hier *subsidiar* in de vorderingen ruimte voor gelaten.

Uitvoerbaarheid bij voorraad

- 17.9. De Staat heeft verzocht de toewijzing van bepaalde adaptatie- en mitigatie vorderingen niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren.⁶⁶ Daarbij wijst de Staat op de beweerdelijke ingrijpende gevolgen van deze toewijzing, en de beweerdelijke noodzaak om wet- en regelgeving tot stand te brengen. Greenpeace meent dat zij in de formulering van de vorderingen hier voldoende ruimte voor heeft gelaten. Bovendien weegt dit belang van de Staat niet op tegen het grote en zwaarwegende belang van de inwoners van Bonaire om op zo kort mogelijke termijn beschermd te worden tegen de ingrijpende gevolgen van klimaatverandering. Die bescherming wordt op dit moment niet geboden en daarmee kan niet worden gewacht totdat de verplichtingen van de Staat in deze procedure onherroepelijk zijn komen vast te staan.
- 17.10. Greenpeace wijst erop dat de Staat in de stikstofzaak op dit punt een vrijwel identiek verweer heeft gevoerd en dat deze Rechtbank in die zaak heeft geoordeeld dat het spoedeisende milieubelang van Greenpeace dient te prevaleren boven de door de Staat aangevoerde belangen.⁶⁷ Naar de mening van Greenpeace zijn de belangen in deze procedure van een vergelijkbare omvang en urgentie, zodat ook in deze zaak geen aanleiding bestaat af te wijken van het uitgangspunt dat vorderingen bij toewijzing uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard.

⁶⁶ CvA, par 16.5 e.v.

⁶⁷ Rechtbank Den Haag, 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.98 – 5.100

18. Conclusie

- 18.1. Greenpeace concludeert dat al haar vorderingen voor toewijzing gereed liggen. Het is duidelijk dat extra inspanningen van de Staat vereist zijn om de inwoners van Bonaire effectief te beschermen tegen de ernstige gevolgen van klimaatverandering op Bonaire. Daarvoor zijn verdergaande adaptiemaatregelen (én mitigatiemaatregelen) cruciaal.
- 18.2. De inwoners van Bonaire hebben er namelijk recht op dat zij – net als elke Nederlander – veilig en gezond kunnen blijven leven op hun vertrouwde plek en hun waardevolle cultuur in stand kunnen houden. Zoals zij zelf zeiden:

Nos no ta pidi karidat. Nos ta eksigí hustisia (*Wij vragen geen liefdadigheid. Wij vragen gerechtigheid*).

Deze procedure wordt namens Greenpeace behandeld door mr. M.R.S. Bacon, Kennedy Van der Laan, Molenwerf 16, 1014 BG Amsterdam (Postbus 58188, 1040 HD Amsterdam), tel. 020-5506 881, email: michael.bacon@kvdl.com, tezamen met mr. E.W. Jurjens van Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers, ejurjens@prakkendoliveira.nl.