



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 2: Klimaatverandering en mensenrechten
Nederlands mitigatiebeleid in het licht van artikel 8 EVRM*

**College voor de
Rechten van de Mens**

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp
VormVijf, Den Haag

Eindredactie
APCtekst

December 2024

Mensenrechten in Nederland 2023

Realisatie van het recht op een schoon, gezond en
duurzaam leefmilieu in Nederland

*Deel 2: Klimaatverandering en mensenrechten
Nederlands mitigatiebeleid in het licht van artikel 8 EVRM*

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Klimaatverandering gaat over mensenrechten	8
	<i>Overheidsverplichtingen bij het recht op een veilig klimaat</i>	10
1.2	Internationale klimaatafspraken en Nederlands klimaatbeleid	12
1.3	De noodzaak van urgent en doortastend mitigatiebeleid	13
	<i>Broeikasgassen, CO₂-uitstoot, kantelpunten en de opwarming van de aarde</i>	14
1.4	De rol van bewindspersonen, volksvertegenwoordigers en beleidsmakers	15
1.5	Mensenrechtenbenadering van Nederlands klimaatbeleid	15
1.6	Wat staat er in dit rapport?	18
2	Nederlands mitigatiebeleid in het licht van artikel 8 EVRM	19
2.1	De vereisten van <i>KlimaSeniorinnen</i>	20
	2.1.1 Algemene vereisten uit <i>KlimaSeniorinnen</i>	20
	2.1.2 Toepassing en concrete invulling van deze algemene vereisten	22
	<i>Het CBDR-beginsel</i>	24
2.2	Nederlandse reactie op <i>KlimaSeniorinnen</i>	25

2.3	Nederlands klimaatbeleid en de verplichtingen uit artikel 8 EVRM	26
2.3.1	Behalen van tussentijdse klimaatdoelstellingen	26
2.3.2	Een eerlijk Nederlands koolstofbudget vaststellen	32
2.3.3	Effectief regelgevend kader voor Caribisch Nederland	42
2.4	Mensenrechtelijke benadering van klimaatbeleid	44
2.4.1	Mensenrechtelijke aanpak in navolging van <i>KlimaSeniorinnen</i>	44
2.4.2	Mensenrechtelijke uitgangspunten voor ambitieus reductiebeleid	45
2.4.3	Financiering van emissiereducties in het buitenland	48

3 Conclusie en aanbevelingen **52**

Aanbevelingen 55

1 Inleiding

Klimaatverandering heeft grote gevolgen voor de leefbaarheid van onze planeet, voor de menselijke gezondheid en voor de verwezenlijking van onze mensenrechten. Het is mogelijk om een duurzame toekomst zeker te stellen. Maar de tijd daarvoor dringt. Dat blijkt uit wetenschappelijke inzichten van onder meer het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).¹ Het IPCC is door de Verenigde Naties opgericht met als doel de beschikbare kennis op het gebied van klimaat, klimaatverandering en de gevolgen ervan in kaart te brengen.

De aarde warmt sneller op door de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd, de gevolgen ervan worden ook wereldwijd ondervonden. Dus ook in en rondom Nederland. Denk aan de recente overstromingen in Spanje waar zeker 200 mensen zijn omgekomen.² De overstromingen in Duitsland, België en Limburg in juli 2021 kostten 240 mensen het leven en leidden tot veel schade aan woningen en infrastructuur.³ Extreme hittegolven vinden

plaats, zoals in de zomer van 2019 waarbij het voor het eerst warmer dan 40 graden Celsius werd in Nederland. Hittegolven hebben negatieve gevolgen voor onder meer de leefbaarheid in steden, de drinkwaterkwaliteit en gezondheid van groepen in kwetsbare posities, zoals ouderen en kinderen.⁴ Geschat wordt dat in Nederland elk jaar 250 mensen extra overlijden als gevolg van hittestress.⁵ Door de toenemende opwarming van de aarde als gevolg van klimaatverandering zullen deze situaties zich vaker voordoen en zal de hevigheid ervan toenemen. Zo zullen zware orkanen in de toekomst vaker voorkomen op Sint Eustatius en Saba, en gaat de temperatuur en windsnelheid ook op Bonaire omhoog.⁶

Het is dus niet verbazend dat mensen in Europees en Caribisch Nederland zich zorgen maken over klimaatverandering. 76 procent van de volwassenen in Europees Nederland geeft aan bezorgd te zijn over de gevolgen van klimaatverandering voor toekomstige generaties.⁷ Ook inwoners van Bonaire maken zich zorgen over klimaatverandering.⁸

1 IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 24 (C1).

2 <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/waarom-viel-er-de-afgelopen-dagen-zoveel-regen-in-spanje>

3 <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/kans-op-zware-regenval-zoals-op-13-en-14-juli-neemt-verder-toe-door-klimaatverandering>

4 <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/hitte/gevolgen/>

5 <https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel-nieuws/2021/meer-sterfte-hitte/>

6 KNMI (2023), *KNMI'23 klimaatscenario's voor Nederland, in het kort*.

7 CBS, Klimaatverandering en energietransitie: Opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2023, 2023, p. 17.

8 E. Nijpels, Advies klimaattafel Bonaire: Het is nooit te laat, 8 mei 2023, p. 7.

Driekwart van de Nederlanders maakt zich daarnaast enigszins of ernstige zorgen dat de klimaatmaatregelen onvoldoende zullen zijn om klimaatverandering te voorkomen.⁹

1.1 Klimaatverandering gaat over mensenrechten

Klimaatverandering heeft alles met mensenrechten te maken. Het heeft nadelige gevolgen voor het genot van veel mensenrechten, zoals het recht op leven, het recht op eigendom, het recht op huisvesting en het recht op een adequate levensstandaard. De overstromingen in Spanje en Midden-Europa in 2024 laten dat maar al te goed zien. Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor woningen. Wateroverlast leidt tot schade aan huizen en droogte leidt tot schade aan funderingen.¹⁰ Door de toename van periodes van droogte en hitte, afgewisseld met periodes van hevige regenval, mislukken ook oogsten. Dat leidt tot bestaansonzekerheid van boeren, doordat zij inkomen mislopen. Eenzelfde probleem ondervinden inwoners van Bonaire, onder meer als gevolg van de aantasting van het

koraal door klimaatverandering.¹¹ De verbleking van het koraal heeft gevolgen voor toerisme, een belangrijke inkomstenbron op de eilanden. De stijgende zeespiegel door klimaatverandering leidt daarnaast tot verlies van grond- en leefgebied.

Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor het recht op voedsel, water, gezondheid en cultureel erfgoed. De verwachting is dat klimaatverandering leidt tot hoge(re) voedselprijzen in Europa en dat dit niet slechts incidenteel maar structureel van aard wordt.¹² Dat beperkt de toegang tot voedsel, zeker voor mensen in een economisch kwetsbare positie. Droogte bedreigt daarnaast de toegang tot water, onder meer als gevolg van verzilting.¹³ Hogere temperaturen, droogte en meer zonnestraling als gevolg van klimaatverandering hebben weer negatieve gevolgen voor de gezondheid. Het leidt tot meer hittedoden, een toename van infectieziekten, verslechtering van de lucht- en waterkwaliteit en meer blootstelling aan UV.¹⁴ Klimaatverandering leidt daarnaast mogelijk tot verlies van materieel en immaterieel cultureel erfgoed, op Bonaire. Het bemoeilijkt de culturele levenswijze,

9 SCP, Tussen duurzaam denken en duurzaam doen: Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat, 2024, p. 28.

10 AFM, Inprijzen klimaatrisico's op de woningmarkt: risico's voor (potentiële) woningeigenaren en mogelijke oplossingsrichtingen, 2023, p. 7 en M. Bani e.a., Climate change and the Dutch housing market: Insights and policy guidance based on a comprehensive literature review, 21 februari 2024.

11 E. Nijpels, Advies klimaattafel Bonaire: Het is nooit te laat, 8 mei 2023, p. 16.

12 F. Sloover en V. Jacobs, NBB Economic Review, The physical effects of climate change on food inflation, 2024, nr. 10.

13 <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/stedelijke-waterkwaliteit/invloed-klimaat-functionele-waterkwaliteit/>

14 HR, *Urgenda*, r.o. 3.13.

waaronder het visserij- en agrarische leven, en heeft tot gevolg dat belangrijke culturele locaties, waaronder slavenhutten, permanent onder water komen te staan.¹⁵

De gevolgen van klimaatverandering zijn niet gelijk verdeeld in de samenleving. Sommige mensen ervaren meer problemen van klimaatverandering, bijvoorbeeld omdat zij gevoeliger zijn voor warmte zoals ouderen en mensen met luchtwegproblemen. Of omdat ze op een plek wonen die kwetsbaar is voor de stijging van de zeespiegel. Dat geldt in het bijzonder voor inwoners van kleine eilanden, zoals Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Andere mensen kunnen zich minder aanpassen aan de gevolgen. Mensen in armoede kunnen bijvoorbeeld de isolatie van hun huis niet bekostigen noch overstappen op elektrische energievoorzieningen. Weer anderen hebben maar een beperkte stem in de besluitvorming over klimaatmaatregelen, terwijl zij vaak bijzonder zwaar geraakt worden door klimaatverandering. Denk aan gemarginaliseerde groepen, jongeren, kinderen en toekomstige generaties.

Vanwege de vergaande impact van klimaatverandering op mensenrechten erkennen steeds meer rechters, waaronder de Nederlandse rechters, een

recht op bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering.¹⁶ Of in positieve zin: het recht op een veilig klimaat. Uit dit recht vloeien ook verplichtingen voort, ook voor Nederlandse overheden. Het betekent dat zij maatregelen moeten nemen om klimaatverandering te voorkomen (mitigatie), om aanpassingen te maken aan klimaatverandering (adaptatie) en bij schade en verlies als gevolg van klimaatverandering (klimaat schade). In het kader wordt een overzicht van de uiteenlopende mensenrechtelijke verplichtingen voor de Nederlandse overheid opgesomd die zien op het verzekeren van het recht op een veilig klimaat.

15 P. van Beukering e.a., IVM Institute for Environmental Studies, *The Impacts of Climate Change on Bonaire*, 28 september 2022, R-22/06, p. 52-58.

16 O.a., HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), hierna aangeduid als HR, *Urgenda*; EHRM (GK) 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz e. a. t. Zwitserland*), hierna aangeduid als EHRM, *KlimaSeniorinnen*. Voor een overzicht van mensenrechtelijke klimaat zaken, zie <https://climatecasechart.com/non-us-case-category/human-rights/>.

Overheidsverplichtingen bij het recht op een veilig klimaat

Een belangrijk uitgangspunt van mensenrechten is dat overheden zich moeten inspannen om (ernstige) schendingen van mensenrechten te voorkomen. Of deze nu door derden worden veroorzaakt of door de natuur, bijvoorbeeld als gevolg van overstromingen en orkanen. Dat betekent dat de Nederlandse overheid ook verplichtingen heeft om ons te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering en de gevolgen ervan.

De diverse verplichtingen zijn in het eerste deelrapport van het College voor de Rechten van de Mens bijeengebracht onder het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.¹⁷ Het gaat om materiële standaarden, zoals het voorzien in een regelgevend en beleidskader, non-discriminatie, toezicht en handhaving. En om procedurele standaarden, zoals rechtsbescherming, recht op informatie en participatie. Ook rechten die randvoorwaarden vormen voor een effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu zijn van belang. Denk aan het recht om te demonstreren over het klimaatbeleid, en voorlichting en educatie van volwassenen en kinderen over klimaatverandering en hun mensenrechten. Diverse rechtsbeginselen

zijn leidend bij de invulling van deze rechten. Het gaat onder meer om het verzorgingsbeginsel en beginselen als preventie, de vervuiler betaalt, best beschikbare wetenschap, gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en gelijkheid.¹⁸

Onder het recht op een gezond leefmilieu valt ook het beschermen en bevorderen van een veilig klimaat. Op basis van internationale en Europese verdragen, en internationale en nationale uitspraken en rapporten van rechters en toezichthoudende instanties, gelden er concretere – en soms aanvullende – verplichtingen voor Nederland. Onder meer de volgende algemene standaarden gelden:¹⁹

1. Nemen van deelverantwoordelijkheid voor klimaatverandering, met oog voor de mogelijkheden van Nederland om maatregelen te nemen en zijn (historische) hoge uitstoot, en daarmee bijdragen aan klimaatverandering.
2. Inzetten van maximaal beschikbare financiële en materiële middelen om de transitie te maken naar hernieuwbare energie, schoon vervoer, ecologische landbouw, het stoppen van

¹⁷ College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024.

¹⁸ College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 28-29.

¹⁹ EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 544-554.

ontbossing en bodemachteruitgang en het toenemen van adaptatiecapaciteit, in het bijzonder bij gemeenschappen in kwetsbare posities.²⁰

3. Vaststellen en in de praktijk brengen van regelgeving en maatregelen die bestaande en potentiële onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering verzachten (mitigatiemaatregelen). Dit gaat zowel om de uitstoot in Nederland, als uitstoot die ontstaat door de import van goederen en de consumptie ervan (*embedded emissions*).²¹ In Hoofdstuk 2 worden deze in meer detail besproken.
4. Zorgen voor een eerlijke lastenverdeling van klimaatverandering door rekening te houden met groepen in kwetsbare situaties die het hardst geraakt worden, waaronder kinderen, jongeren en toekomstige generaties en door het toepassen van het principe van 'de vervuiler betaalt'.
5. Nemen van aanvullende maatregelen ter bescherming tegen de effecten van klimaatverandering (adaptatiemaatregelen), met daarbij aandacht voor mensen in kwetsbare situaties en voortbouwend op het best beschikbare

(wetenschappelijk) bewijs. Dit omvat ook het monitoren en herzien van de effectiviteit van maatregelen en het aanpakken van tekortkomingen zo snel als praktisch mogelijk is.²²

6. Informeren over klimaatverandering en het op een toegankelijke wijze beschikbaar stellen van relevante onderzoeken voor het publiek en in het bijzonder voor personen die geraakt worden door regelgeving en maatregelen, of het uitblijven ervan.
7. Zorgdragen voor participatieve procedures in besluitvorming, waarin rekening kan worden gehouden met de standpunten van het publiek en personen die geraakt worden door regelgeving en maatregelen, of het uitblijven ervan.
8. Verzekeren van toegang tot de rechter voor individuen en belangenorganisaties, waarbij de rechter een serieuze, inhoudelijke beoordeling kan geven van de klachten en adequate en corrigerende maatregelen kan toewijzen voor vermeende tekortkomingen en nalatigheden van overheden op het gebied van klimaatverandering.
9. Weigeren van het verlenen van vergunningen voor aanvullende olie- en gasexploraties en nieuwe fossiel brandstof infrastructuur.²³

20 VN Speciaal Rapporteur op Mensenrechtenverplichtingen in relatie tot een veilig, schoon, gezond en duurzame leefomgeving, A/74/161, 15 juli 2019, par. 70. Het CESCR heeft zelfs gewaarschuwd dat het nalaten van het inzetten van de maximale beschikbare middelen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, in strijd kan zijn met het IVESCR. VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten, Statement on climate change and the International covenant on economic, social and cultural rights, 8 oktober 2018.

21 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 287.

22 VN-Mensenrechtencomité 18 september 2023, CCPR/C/135/D/3624/2019, par. 8.12 en 11.

23 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, The right to a healthy environment. A user's guide, 2024, p. 20; VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, E/C/12/NLD/CO/6, 6 juli 2017, par. 12.

1.2 Internationale klimaatafspraken en Nederlands klimaatbeleid

Om klimaatverandering te voorkomen hebben landen afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Dat gebeurde onder meer in 1992 in het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (VN-Klimaatverdrag). Daarin staat dat verdragspartijen maatregelen moeten treffen om klimaatverandering te voorkomen, in overeenstemming met ieders verantwoordelijkheden en respectievelijke mogelijkheden (het zogenaamde 'CBDR-beginsel'²⁴).²⁵ Op dit moment zijn er 198 landen partij.²⁶ Ook daarna zijn verschillende afspraken gemaakt en vinden er jaarlijks bijeenkomsten plaats onder het VN-Klimaatverdrag; de zogenaamde Conference of Parties (COP). De Overeenkomst van Parijs (Parijsakkoord) is daarbij in het bijzonder van belang. De inzet daarvan is om de opwarming van de aarde tot ruim onder de 2 graden met uitzicht op 1,5 graad Celsius te beperken.²⁷ Daarvoor is afgesproken dat landen een zo hoog mogelijke klimaatambitie laten zien en rijke landen arme landen financieren bij klimaatmitigatie en adaptatie.²⁸

Zowel Europees Nederland als de EU zijn bij het VN-Klimaatverdrag als het Parijsakkoord partij.²⁹

Nederland heeft de laatste decennia bijgedragen aan het maken van internationale afspraken over klimaatdoelstellingen, het uitwerken van klimaatplannen, het nemen van sectorgerichte maatregelen en het monitoren van de uitwerking van klimaatmaatregelen. Nederlands klimaatbeleid wordt voor een groot deel vormgegeven door doelstellingen en regels opgesteld binnen de EU. Binnen de overgebleven beleidsruimte wordt Nederlands klimaatbeleid gevormd door de Nederlandse Klimaatwet, het Klimaatplan en het Klimaatakkoord.

De Nederlandse Klimaatwet stelt bindende doelstellingen vast voor de reductie van broeikasgassen en verplicht Nederland tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 procent tegen 2030 ten opzichte van 1990, en streeft naar volledige klimaatneutraliteit in 2050, conform de Europese Klimaatwet. Het regeerprogramma van het huidige kabinet bevestigt dat Nederland zich zal committeren aan de reeds bestaande afspraken en indien blijkt dat deze doelen niet haalbaar zijn, er alternatief beleid zal

24 Zie daarover het kader bij par. 2.1.2.

25 Artikel 2 en 3 VN-Klimaatverdrag.

26 <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>, bezocht op 9 december 2024.

27 Artikel 2 lid 1 sub a Parijsakkoord. Zie daarover in meer detail par. 2.3.2.

28 Artikel 4 lid 3 en lid 5 Parijsakkoord.

29 Eerder heeft het College al kritiek geuit over het feit dat de werking van het Parijsakkoord en het VN-Klimaatverdrag voor Caribisch Nederland is uitgesloten. Zie College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 32-36.

worden geformuleerd om de doelstellingen alsnog te bereiken.³⁰

Op dit moment wordt in Nederland eveneens gewerkt aan aanvullende mitigatiemaatregelen om in lijn te komen met de 2030-doelstellingen, het opstellen van klimaatplannen voor Caribisch Nederland en voor Europees Nederland voor de periode 2025-2035,³¹ en volgend jaar ook het aanpassen van de nationale adaptatiestrategie (NAS).

1.3 De noodzaak van urgent en doortastend mitigatiebeleid

Ondanks inspanningen van de Nederlandse overheid en wereldwijd, zal het klimaat verder veranderen als gevolg van uitstoot in het verleden. De grootte en snelheid van de veranderingen zijn echter nog onzeker. Voor een zeer groot deel hangt dat af van of het lukt om de uitstoot van broeikasgassen mondiaal tot netto nul emissies te reduceren, en binnen welk tijdsbestek dat gebeurt. Mitigatiebeleid, in het bijzonder CO₂-reductie, is daarom een centraal aandachtspunt.

30 Rijksoverheid, *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024, p. 7; en zie ook p. 57.

31 Het College heeft advies uitgebracht bij het Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035, onder meer om een mensenrechtenbenadering toe te passen en een doelstelling voor 2040 wettelijk vast te leggen in de Nederlandse Klimaatwet. Zie College, *Advies Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035*, 4 december 2024.

Broeikasgassen, CO₂-uitstoot, kantelpunten en de opwarming van de aarde

In dit rapport hebben we het veel over broeikasgassen en CO₂-uitstoot. De reden hiervoor is dat broeikasgassen, zoals methaan, lachgas en CO₂, ervoor zorgen dat de aarde opwarmt. Dit komt doordat deze gassen de warmte van de zon vasthouden, waardoor deze warmte niet meer de ruimte in kan. Vooral CO₂ heeft effecten nog lang nadat het is uitgestoten. Dit gas blijft nog duizenden jaren in de atmosfeer hangen.

CO₂-uitstoot is daarnaast niet rechtlijnig. In de klimaatwetenschap wordt gesproken over zogenaamde kantelpunten (tipping points). Bij kantelpunten wordt lang genoeg een bepaalde drempelwaarde overschreden, waardoor klimaatverandering ineens sneller kan gaan en deze veranderingen niet (zomaar) terug te draaien zijn. Als de CO₂-emissie even snel als nu blijft stijgen, dan komen we in hoge uitstootscenario's uit. Dan krijgen we te maken met zeer sterke klimaatverandering. Voor Nederland betekent dit: zeer hoge zeespiegelstijging, (veel) nattere winters, toename van droogte en extreme regenbuien in de zomer, en een zeer sterke toename van hogere temperaturen en hitte.

Als de CO₂-uitstoot wereldwijd echter snel vermindert, dan komen we in lage scenario's uit. Dan zijn de gevolgen van klimaatverandering veel minder groot.³²

Gebaseerd op een optelsom van alle nationale mitigatiemaatregelen van landen in 2023, zoals neergelegd in *Nationally Determined Contributions* (NDC's), is de inschatting dat we wereldwijd op koers liggen van 2,5 tot 2,9 graad Celsius opwarming in 2100 bij volledige implementatie van de NDC's.³³ Wereldwijd zitten we dan (ruim) boven de doelstellingen van het Parijsakkoord. Bij verminderde implementatie van de nationale plannen, neemt de opwarming van de aarde zelfs verder toe.

32 <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>.

33 United Nations Environment Programme, Emissions Gap Report 2023

1.4 De rol van bewindspersonen, volksvertegenwoordigers en beleidsmakers

De keuzes die nu en op de korte termijn worden gemaakt in klimaatbeleid hebben een grote invloed op de toekomst.³⁴ Dat geldt ook voor de mate waarin mensenrechten worden aangetast als gevolg van klimaatverandering. Nederlandse bewindspersonen, volksvertegenwoordigers en beleidsmakers dragen dus een grote verantwoordelijkheid. Zij moeten nagaan en erop toezien dat het Nederlandse klimaatbeleid in lijn is met internationale en Europese klimaatafspraken, nieuwe wetenschappelijke inzichten en belangrijke juridische ontwikkelingen. Daarbij moeten zij voorkomen dat kortetermijnbelangen ten koste gaan van de belangen en rechten van jongeren, kinderen en toekomstige generaties.³⁵ Immers worden zij in het bijzonder hard getroffen door klimaatverandering. De [afbeelding van het KNMI](#) op de volgende pagina onderstreept de mate waarin verschillende generaties in Nederland te maken krijgen met de gevolgen van klimaatverandering.

34 KNMI (2023), *KNMI'23 klimaatscenario's voor Nederland, in het kort*.

35 Zie ook EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 420, par. 562. Zie ook Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, par. 5.3. [Urgenda].

1.5 Mensenrechtenbenadering van Nederlands klimaatbeleid

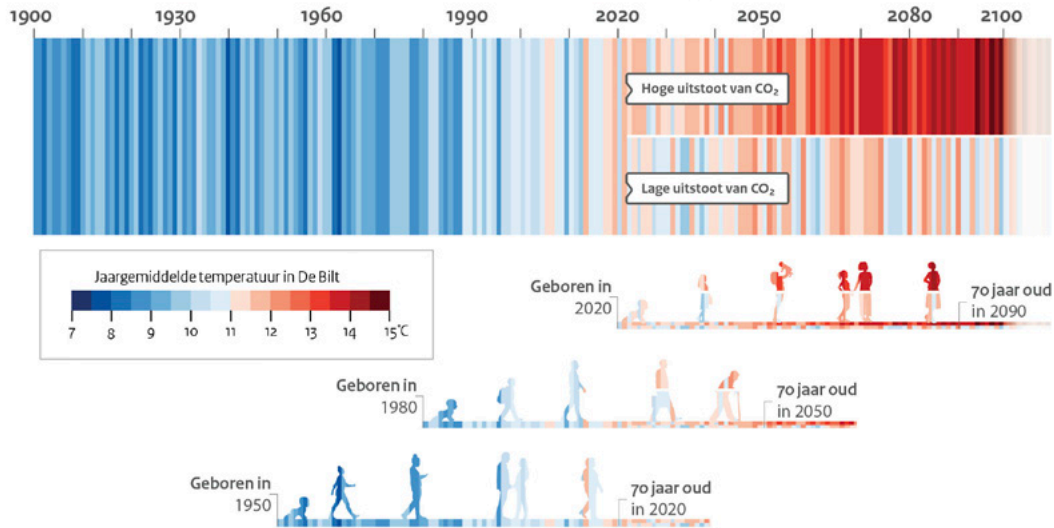
Uitspraken van rechters vormen een belangrijke aanvulling op deze democratische processen.³⁶ Rechters kunnen klimaatbeleid en de uitvoering toetsen aan juridische verplichtingen die Nederland is aangegaan, zoals deze voortvloeien uit onder meer mensenrechten- en klimaatverdragen.³⁷ Mensenrechten spelen veelal een grote rol in rechterlijke uitspraken. In het Nederlands klimaatbeleid ontbreekt echter een mensenrechtenbenadering.³⁸ Dit terwijl een mensenrechtelijke benadering van klimaatbeleid nodig is voor een effectieve bescherming van het recht op een veilig klimaat en het voorkomen van schendingen. Immers om werkelijk bescherming te bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering moeten mitigatie- en adaptatiemaatregelen worden genomen.

36 Daarover zegt het EHRM: 'Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore complementary to those democratic processes. The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements.' Zie EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 412.

37 HR, *Urgenda*, r.o. 8.3.1-5.

38 Zie ook College, Advies Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035, 4 december 2024.

Klimaatverandering in Nederland: wat ga jij hiervan meemaken?



De mate waarin huidige en toekomstige generaties te maken krijgen met een warmere en andere wereld hangt af van keuzes nu.

Iedereen merkt het: ons klimaat verandert. De temperatuur in Nederland is sinds 1901 al met ruim 2°C gestegen. Weersextremen volgen elkaar snel op. Hoe meer en hoe eerder we wereldwijd de uitstoot beperken, hoe minder opwarming en zeespiegelstijging en hoe minder we last krijgen van zomerdroogte, extreme hitte en zware regen.

Bron: KNMI

Hiervoor dienen klimaatregelgeving, -beleid en -maatregelen te worden opgesteld en uitgevoerd. Dat is bij uitstek de taak van de wetgevende en uitvoerende macht. Een uitspraak van een rechter fungeert vooral als stok achter de deur.

Een mensenrechtenbenadering van klimaatbeleid helpt de Nederlandse overheid bovendien om koers te houden om de opwarming van de aarde te beperken tot om en nabij de 1,5 graad Celsius. Het draagt daarnaast bij aan een eerlijke lastenverdeling. Mensenrechten vereisen het zorgvuldig afwegen van de verschillende rechten en belangen van verschillende mensen, dat betekent ook rekening houden met de belangen van toekomstige generaties. Kortom, een mensenrechtenbenadering draagt bij aan een ambitieus, rechtvaardig, legitiem en duurzaam klimaatbeleid.³⁹

Een belangrijk onderdeel van een mensenrechtenbenadering van klimaatbeleid, is dat de Nederlandse regering werkelijke opvolging geeft aan belangrijke juridische ontwikkelingen. Dit vraagt een doorlopende inzet. Het recht op het gebied van klimaatverandering is namelijk voortdurend in beweging.⁴⁰ Zo concludeerde de Hoge Raad in 2019 in *Urgenda* dat Nederland eind 2020

minstens 25 procent minder broeikasgassen moest uitstoten dan het deed in 1990.⁴¹ De reden hiervoor is dat elk land ‘het zijne’ moet doen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, en zodoende bescherming te bieden van het recht op leven en eerbieding van de privésfeer (artikel 2 en 8 EVRM).⁴² In 2024 oordeelden het Internationaal Zeerechttribunaal en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens voor het eerst in klimaatzaken.⁴³ Daarin zijn belangrijke internationaal-rechtelijke en mensenrechtelijke standaarden geformuleerd voor Nederlands klimaatbeleid. In hetzelfde jaar bevestigde het Gerechtshof Den Haag in *Milieudefensie tegen Shell* dat ook bedrijven gehouden zijn om meer te doen tegen klimaatverandering.⁴⁴

Belangrijke juridische ontwikkelingen kunnen ook in de toekomst worden verwacht. Op de korte termijn kan gedacht worden aan een uitspraak in de zaak Greenpeace tegen Nederland (‘Bonaire-zaak’), die ziet op het voorzien in adaptatiemaatregelen voor Bonaire en het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen door

39 Deelrapport College, p. 7-8. Zie ook VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user’s guide*, 2024, par. 55.

40 Over de rol van de rechter zie ook eerder rapport, p. 20-21.

41 HR, *Urgenda*, r.o. 5.7.1.

42 HR, *Urgenda*, r.o. 5.7.1-5.8 en 5.6.1-5.6.4.

43 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, en Internationaal Zeerechttribunaal, *Advisory opinion on climate change and international law*, case no. 31, 2024.

44 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie tegen Shell*), r.o. 7.27.

Nederland.⁴⁵ En het advies van het Internationaal Gerechtshof over de internationaalrechtelijke verplichtingen van staten in het kader van klimaatverandering.⁴⁶ Al deze uitspraken vragen steeds dat Nederland nagaat of het Nederlandse klimaatbeleid nog volstaat en wat nodig is om in lijn met internationale afspraken en mensenrechten te handelen. Daarvoor is voortvarende opvolging aan rechterlijke uitspraken op zijn plaats.

1.6 Wat staat er in dit rapport?

De recente uitspraak van het EHRM in *KlimaSeniorinnen* is volgens het College voor de Rechten van de Mens reden tot het zorgvuldig evalueren en aanscherpen van het Nederlandse klimaatbeleid.⁴⁷ In deze zaak legt het Hof uit welke verplichtingen verdragspartijen hebben onder het recht op bescherming van de privésfeer (artikel 8 EVRM). Hoewel de zaak zich richtte op Zwitsers klimaatbeleid, bevat het belangrijke standaarden voor klimaatbeleid van andere landen die partij zijn bij het EVRM. Dus ook voor Nederland.

Vanwege de vergaande impact van klimaatverandering op mensenrechten, de langdurige gevolgen van keuzes die nu door het huidige kabinet worden genomen, richt dit rapport zich op een mensenrechtelijke analyse van het Nederlandse mitigatiebeleid. Het College gaat na in hoeverre dit beleid volstaat in het licht van het recht op bescherming van de privésfeer (artikel 8 EVRM). Het College bouwt in zijn analyse onder meer voort op het rapport van het Noorse mensenrechteninstituut over het Noorse klimaatbeleid.⁴⁸ Met deze toepassing beoogt het College te laten zien hoe een gedegen mensenrechtelijke evaluatie van het Nederlandse klimaatbeleid kan worden toegepast op basis van rechtspraak. Dit biedt ook een basis voor evaluaties naar aanleiding van toekomstige rechterlijke uitspraken.

Dit rapport sluit af met een conclusie en aanbevelingen aan de Nederlandse overheid om het Nederlands mitigatiebeleid in lijn te brengen met mensenrechten.

45 De zaak is ontvankelijkheid verklaard, zie Rb. Den Haag, 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834. De vorderingen zijn kort in r.o. 2.1 weergegeven en zien zowel op adaptatie- als mitigatiebeleid.

46 Zie de laatste ontwikkelingen daarover: <https://www.icj-cij.org/case/187>.

47 EHRM, *KlimaSeniorinnen*.

48 Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024.

2 Nederlands mitigatiebeleid in het licht van artikel 8 EVRM

Dit hoofdstuk zet de algemene vereisten van artikel 8 EVRM op een rij, zoals deze volgen uit de zaak *KlimaSeniorinnen* (par. 2.1) en staat daarna kort stil bij de formele reactie van de Nederlandse regering op deze zaak (par. 2.2). Vervolgens wordt het Nederlandse klimaatbeleid langs de EVRM-vereisten gelegd, waarbij ook elementen van de *Urgenda*-uitspraak van de Hoge Raad uit 2019 aan bod komen (par. 2.3).⁴⁹ De bespreking richt zich daarbij op drie elementen van het Nederlandse klimaatbeleid die, volgens het College, aandacht vereisen om in lijn te komen met artikel 8 EVRM: (1) de haalbaarheid van de huidige Nederlandse klimaatdoelstellingen, (2) het ontbreken van een Nederlands koolstofbudget en (3) het ontbreken van een regelgevend kader voor Caribisch Nederland. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de benodigde vervolgstappen en aandachtspunten voor een rechtvaardig maar haalbaar Nederlands klimaatbeleid (par. 2.4).

2.1 De vereisten van *KlimaSeniorinnen*

Op 9 april 2024 deed de Grote Kamer van het EHRM uitspraak in drie klimaatzaken.⁵⁰ Een daarvan, de *KlimaSeniorinnen*-zaak, bevat belangrijke

vereisten voor mitigatiebeleid van de verdragsstaten. In die zaak bevestigde het EHRM dat de bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering een mensenrecht is, dat valt onder het recht op bescherming van de privésfeer (artikel 8 EVRM).⁵¹ Dit is vanwege de serieuze gevolgen van klimaatverandering voor het leven, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven van mensen, zowel nu als in de toekomst. Het Hof oordeelde dat het Zwitserse klimaatbeleid in strijd was met artikel 8 EVRM. Reden daarvoor was het ontbreken van een regelgevend kader voor de periode tussen 2025 en 2030, het ontbreken van een kwantificering van de benodigde emissiereductie (nationaal koolstofbudget), de ontoereikendheid van de reductiedoelstelling tot 2020, en het zelfs niet eens bereiken van deze 2020-doelstellingen.⁵²

2.1.1 Algemene vereisten uit *KlimaSeniorinnen*

In *KlimaSeniorinnen* heeft het EHRM een algemeen kader neergezet om te beoordelen of een verdragsstaat aan zijn klimaatverplichtingen op grond van artikel 8 EVRM voldoet. In lijn met de Hoge Raad in *Urgenda*, stelt het EHRM voorop dat hoewel klimaatverandering een mondiaal probleem is, landen een eigen deelverantwoordelijkheid hebben, waarop ze kunnen worden aangesproken.⁵³

49 HR, *Urgenda*.

50 EHRM, *KlimaSeniorinnen*; EHRM (GK) 9 april 2024, besl., ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120 (*Duarte t. Portugal*), par. 213, EHRM (GK) 9 april 2024, besl., ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC000718921 (*Careme t. Frankrijk*).

51 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 519 en 544.

52 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 558-559, 561-562, 572-573.

53 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 442.

Dat een land maar een beperkte bijdrage levert aan het totaal van broeikasgassenuitstoot, doet daaraan niets af.

De primaire taak van landen is om regelgeving en maatregelen vast te stellen en effectief in de praktijk te brengen die daadwerkelijk in staat zijn (*capable*) om bestaande en mogelijke onomkeerbare, toekomstige effecten van klimaatverandering te mitigeren.⁵⁴ Daarbij moeten verdragspartijen zich houden aan internationale afspraken, zoals deze volgen uit onder meer het Parijsakkoord, en hun regelgeving en maatregelen baseren op en actualiseren aan de hand van de best beschikbare wetenschap.⁵⁵ Vanwege de ernst van klimaatverandering bepaalt het EHRM dat landen maar een beperkte beoordelingsmarge hebben ten aanzien van het vaststellen van klimaatdoelen om klimaatverandering tegen te gaan. Een ruime beoordelingsmarge hebben zij echter in de keuze voor middelen en maatregelen om deze doelen te halen.⁵⁶

Deze primaire taak krijgt verdere invulling in deze zaak. Ten aanzien van landelijk mitigatiebeleid bepaalt het EHRM dat nationale autoriteiten (wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend) terdege rekening moeten houden met de noodzaak om:

- a. ‘algemene maatregelen te treffen die een streeftijdlijn specificeren voor het bereiken van koolstofneutraliteit en een resterend koolstofbudget voor hetzelfde tijdsbestek vast te stellen (of een gelijkwaardige methode voor het kwantificeren van de uitstoot van toekomstige broeikasgassen), in lijn met het overkoepelende mitigatiedoel uit nationale en/of mondiale afspraken over klimaatverandering;
- b. tussentijdse streefdoelen en reductiepaden van broeikasgasemissies vaststellen (per sector of andere relevante methoden) die in principe in staat zijn om de overkoepelende nationale broeikasgasreductiedoelen te behalen binnen de relevante tijdsbestekken die in het nationale beleid zijn vastgelegd;
- c. bewijs leveren dat zij naar behoren hebben voldaan, of bezig zijn te voldoen, aan de relevante broeikasgasemissie reductiedoelen (zie a en b hierboven);
- d. de relevante doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen up-to-date houden met de nodige zorgvuldigheid, en op basis van het best beschikbare bewijs;
- e. en op een tijdige, passende en consistente wijze handelen bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en maatregelen.⁵⁷

54 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 545.

55 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 546.

56 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 543.

57 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 550.

De beoordeling door het EHRM aan voorgaande onderdelen is algemeen van aard. Dat betekent dat een tekortkoming op een bepaald onderdeel niet noodzakelijkerwijs tot een schending van artikel 8 EVRM leidt.⁵⁸ Naast mitigatiemaatregelen wijst het EHRM erop dat voor de effectieve bescherming van dit recht, landen ook adaptatiemaatregelen moeten nemen en moeten voorzien in procedurele waarborgen.⁵⁹ In het bijzonder benadrukt het Hof het belang van toegang tot informatie en toegang tot de rechter.⁶⁰

2.1.2 Toepassing en concrete invulling van deze algemene vereisten

De algemene vereisten zijn in *KlimaSeniorinnen* toegepast op het Zwitserse klimaatbeleid. Op die manier geeft het EHRM concrete invulling aan deze algemene vereisten. Die toepassing is van groot belang voor de interpretatie van het Nederlandse klimaatbeleid. De concrete invulling wordt op twee punten hier uitgelicht: nationale reductiepaden en koolstofbudget.

Uit artikel 8 EVRM vloeit voort dat staten regelgeving en maatregelen tot stand moeten brengen en effectief moeten uitvoeren om een substantiële en geleidelijke vermindering van broeikasgasemissies te realiseren, en in beginsel binnen 30 jaar

netneutraliteit te bereiken.⁶¹ Ook merkt het EHRM op dat landen een eigen reductiepad moeten opstellen.⁶² Uit de beoordeling van het Zwitserse beleid volgt dat dit niet betekent dat landen kunnen volstaan met alleen een doelstelling van netneutraliteit in 2050, noch dat zij volledige keuzevrijheid hebben in de tussendoelen en reductiepaden.⁶³ Integendeel. Het EHRM is zeer kritisch over het feit dat Zwitserland een reductiepad voor 2020 had vastgesteld, dat als onvoldoende was bestempeld om de langetermijndoelstelling te behalen.⁶⁴ Bovendien was zelfs dit te lage doel niet eens behaald. Op basis hiervan, en het feit dat Zwitserland voor de periode 2025-2030 nog géén doelstellingen heeft bepaald, concludeert het EHRM dat Zwitserland niet voldoet aan zijn verplichtingen onder artikel 8 EVRM.⁶⁵

Eveneens volgt uit de toepassing van de algemene vereisten op het Zwitserse mitigatiebeleid dat verdragsstaten een eerlijk landelijk koolstofbudget moeten vaststellen en hun doelstellingen en beleid daarop moeten afstemmen. Zwitserland had géén koolstofbudget vastgesteld en beargumenteerde dat de huidige Zwitserse doelstellingen konden worden vertaald naar een koolstofbudget. Het EHRM was niet overtuigd.⁶⁶ Volgens het EHRM kan

58 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 551.

59 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 552-553.

60 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 554.

61 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 548.

62 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 547.

63 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 558-562.

64 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 558-559.

65 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 562.

66 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 570-571.

géén effectief klimaatbeleid worden vastgesteld zonder het kwantitatief limiteren van de nationale broeikasgasemissies door een koolstofbudget of een andere gelijkwaardige methode.⁶⁷ Bovendien moet zo'n koolstofbudget in lijn zijn met mondiale klimaatdoelen en afspraken.⁶⁸ Dit betekent, zoals volgt uit het Parijsakkoord, het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graad Celsius. Dit behelst een beperkt resterend wereldwijd koolstofbudget, wat verdeeld moet worden tussen landen. Hoewel het EHRM niet bepaalt wat het Zwitserse koolstofbudget precies inhoudt, is het kritisch over het feit dat het Zwitserse beleid meer broeikasgasemissie zou toelaten dan het toekomt op basis van een verdeling gebaseerd op gelijkheid ('gelijk per capita').⁶⁹ Het verwijst hierbij ook naar uitgangspunten uit internationale klimaatafspraken, zoals het 'CBDR-beginsel' (zie het kader).⁷⁰ Op basis van het ontbreken van een Zwitsers koolstofbudget, concludeert het EHRM dat Zwitserland niet effectief voldoet aan zijn wettelijke verplichting onder artikel 8 EVRM.⁷¹

De algemene vereisten uit *KlimaSeniorinnen* evenals de toepassing ervan op het Zwitserse klimaatbeleid, zijn redenen voor de Nederlandse overheid om kritisch naar haar eigen beleid te kijken.

67 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 570.

68 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 550(a).

69 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 569.

70 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 571.

71 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 572.

Voldoet het Nederlandse mitigatiebeleid aan de vereisten van artikel 8 EVRM? Waar liggen mogelijke knelpunten en wat betekent dit voor de Nederlandse doelstellingen en benodigde maatregelen? In wat hierna volgt, past het College de standaarden die voortvloeien uit artikel 8 EVRM, toe op het Nederlandse mitigatiebeleid. Daarbij zal steeds naar de algemene vereisten als 'onderdelen a t/m e' worden terugverwezen. Deze analyse wordt aangevuld met relevante overwegingen uit de *Urgenda*-uitspraak van de Hoge Raad uit 2019, waarbij het zich ook baseerde op artikel 8 EVRM (en art. 2 EVRM⁷²).

72 De toepasselijkheid van artikel 2 EVRM is door het EHRM niet uitgesloten, zie EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 536.

Het CBDR-beginsel

Het CBDR-beginsel verwijst naar het uitgangspunt in klimaatafspraken dat landen gezamenlijke maar verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden hebben in het licht van de uiteenlopende nationale omstandigheden (*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*).⁷³ Hiermee wordt erkend dat landen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben om klimaatverandering tegen te gaan, maar dat deze verantwoordelijkheid ongelijk verdeeld is vanwege het verschil in hun bijdrage aan de oorzaken van klimaatverandering door hun huidige, historische en toekomstige uitstoot en vanwege hun gevarieerde economische mogelijkheden.

In de kern komt het CBDR-beginsel erop neer dat rijke landen meer moeten doen dan arme landen in de strijd tegen klimaatverandering. Dit ziet op hun inzet op mitigatie, adaptatie en bij klimaat gerelateerde schade en verlies.

Zo moeten ontwikkelde landen eerder naar netto nul emissies streven en mitigatiemaatregelen in ontwikkelingslanden financieren. Ook moeten zij kennis, financiële en materiële middelen beschikbaar stellen aan ontwikkelingslanden, zodat zij

zich kunnen passen aan de gevolgen van klimaatverandering.⁷⁴ De exacte lastenverdeling tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden is voortdurend onderwerp van discussie.

Het CBDR-beginsel geeft eveneens invulling aan de mensenrechtelijke verplichting van overheden om bescherming te bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering. De Hoge Raad in *Urgenda* verwijst bijvoorbeeld naar dit uitgangspunt waar het benadrukt dat de Nederlandse regering deelverantwoordelijkheid heeft voor het mitigeren van klimaatverandering en daarop aangesproken kan worden.⁷⁵ Het EHRM past deze lijn ook toe in *KlimaSeniorinnen* en licht toe dat het CBDR-beginsel vereist dat landen handelen op basis van gelijkheid en in lijn met hun respectievelijke mogelijkheden.⁷⁶

73 In het bijzonder artikel 3 lid 1 VN-Klimaatverdrag en artikel 2 lid 2 en artikel 4 lid 3 en 19 Parijsakkoord.

74 Artikel 4 lid 4 en artikel 9 Parijsakkoord.

75 HR, *Urgenda*, r.o. 5.7.3-5.7.5.

76 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 442 en 571.

2.2 Nederlandse reactie op *KlimaSeniorinnen*

In een Kamerbrief van 6 juni 2024 reageerde voormalig minister van Klimaat en Energie op de uitspraak van het EHRM in *KlimaSeniorinnen*, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, Infrastructuur en Waterstaat, en Rechtsbescherming.

‘Dat het [EHRM] nu een algemeen beoordelingskader neerzet waarbij niet alleen een solide regelgevend kader, maar ook een effectieve uitvoering daarvan centraal staat, benadrukt het belang om door te gaan met het uitvoeren van beleid en het maken van nieuw beleid indien dat nodig blijkt vanuit het regelgevend kader.’⁷⁷

Hij concludeert dat het Nederlands regelgevend kader naar verwachting voldoet aan de vereisten van het EHRM. Gewezen wordt op de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050, het bestaan van tussendoelstellingen en mechanismen voor het vaststellen, monitoren, rapporteren en bijstellen van klimaatplannen.

In antwoorden op Kamervragen staat de huidige minister van Klimaat en Groene Groei stil bij een nationaal koolstofbudget. Zo’n budget is op dit moment niet geformuleerd voor Nederland. De minister stelt dat uit *KlimaSeniorinnen* géén

verplichting volgt om met een koolstofbudget de cumulatieve uitstoot te begrenzen.⁷⁸ Zij acht hiervoor relevant dat het EHRM nationaal beleid in zijn algemeenheid zal bestuderen en dat een tekortkoming op een enkel onderdeel van het algemene EVRM-kader niet noodzakelijkerwijs tot een schending van artikel 8 EVRM leidt.⁷⁹ De minister gaat ook in op de noodzaak van het stellen van tussentijdse doelen en het monitoren, evalueren en aanpassen van klimaatplannen, indien klimaatdoelen buiten bereik dreigen te raken.⁸⁰

Uit de reacties van de voormalige en huidige klimaatminister volgt dat Nederland de *KlimaSeniorinnen* relevant acht voor Nederland en zich gebonden acht aan de standaarden die voortvloeien uit deze zaak. Dat is een belangrijk uitgangspunt passend bij een regering die zich committeert aan de rechtsstaat en de doelstellingen en verplichtingen onder het EVRM en het Parijsakkoord. Het College wijst er echter op dat deze uitspraak weldegelijk aanleiding is tot het aanpassen en aanvullen van het Nederlandse klimaatbeleid om voldoende bescherming te bieden aan de rechten onder artikel 8 EVRM.

77 *Kamerstukken II 2023/24*, 31 793, nr. 269, p. 1-2.

78 *Aanhangsel Handelingen II, 2024/25*, 32, antwoord vraag 2.

79 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 551.

80 *Aanhangsel Handelingen II, 2024/25*, 32, antwoord vraag 14.

2.3 Nederlands klimaatbeleid en de verplichtingen uit artikel 8 EVRM

In deze paragraaf bestudeert het College het Nederlandse klimaatbeleid vanuit de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM op drie punten: het behalen van tussendoelstellingen (par. 2.3.1), het vaststellen van een eerlijk koolstofbudget (par. 2.3.2) en een effectief regelgevend kader (par. 2.3.3). Daarbij wordt steeds verwezen naar de onderdelen uit het algemeen kader van *KlimaSeniorinnen* zoals besproken in paragraaf 2.1. Elke paragraaf vat eerst kort samen wat de algemene vereisten zijn die relevant zijn uit *KlimaSeniorinnen*, gevolgd door een toelichting van het Nederlandse beleid en/of het standpunt van het kabinet en, ten slotte, een (uitgebreide) analyse van de verplichtingen onder artikel 8 EVRM. Steeds benadrukt het College wat de Nederlandse overheid moet doen om te handelen in overeenstemming met artikel 8 EVRM.

De vereisten van het EHRM voor het nemen van adaptatiemaatregelen en procedurele waarborgen, inclusief toegang tot de rechter voor belangenorganisaties, blijven hier buiten beschouwing. Al eerder heeft het College zich over de toegang tot de rechter uitgesproken.⁸¹

81 College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 47-48.

Daarnaast zal de rechter in eerste aanleg waarschijnlijk in 2025 uitspraak doen over het Nederlandse adaptatiebeleid in relatie tot Bonaire ('Bonaire-zaak').⁸²

2.3.1 Behalen van tussentijdse klimaatdoelstellingen

Uit artikel 8 EVRM volgt de noodzaak om klimaatdoelstellingen op te stellen (onderdeel a), evenals tussendoelstellingen met reductiepaden (onderdeel b). Ook moeten landen aantonen dat zij naar behoren voldoen aan de afgesproken klimaatdoelstellingen, of dat zij daarmee bezig zijn (onderdeel c). Het is in dat licht ook nodig dat tijdig, passend en op consistente wijze wordt gehandeld in de uitvoering van relevante regelgeving en maatregelen (onderdeel e),⁸³ en wordt voortgebouwd op best beschikbare wetenschap.

Nederlandse tussendoelen en monitoring

De reductiedoelstellingen van Nederland volgen mede uit afspraken met landen uit de Europese Unie. Deze zijn vastgelegd in de Europese en Nederlandse Klimaatwet.

82 De zaak is ontvankelijkheid verklaard, zie Rb. Den Haag, 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834. De vorderingen zijn kort in r.o. 2.1 weergegeven en zien zowel op adaptatie- als mitigatiebeleid.

83 Zie ook VN-Klimaatverdrag, artikel 3 lid 1. VN-Kinderrechtencomité (Billy e.a. t. Australië), par. 8.3.

Op basis daarvan moet Nederland in 2030 55 procent minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990, en in 2050 klimaatneutraal zijn.⁸⁴ Het vorige kabinet streefde naar een reductie van 60 procent in 2030.⁸⁵ Voor 2040 heeft de Europese Commissie dit jaar een doel voorgesteld van een emissiereductie van 90 procent.⁸⁶ Dit doel gaat ook gelden voor Nederland, zodra deze door de EU is vastgesteld.

In het regeerprogramma staat dat het kabinet zich committeert aan de doelen van het Parijsakkoord, zoals vastgelegd in de EU en de Nederlandse Klimaatwet:

‘Daarnaast houden we vast aan de bestaande klimaatafspraken. Alleen als we de doelen niet halen, maken we alternatief beleid, waaronder extra inzet om bestaande belemmeringen weg te nemen en randvoorwaarden te versterken.’⁸⁷

84 Artikel 2 en artikel 4, lid 1 EU klimaatwet; artikel 2 lid 1 en 2 Nederlandse Klimaatwet.

85 Rijksoverheid, *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*, juni 2022, p. 10.

86 Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Onze toekomst veiligstellen: De klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040 en de weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050 met het oog op de totstandbrenging van een duurzame, rechtvaardige en welvarende samenleving*, 6 februari 2024, COM(2024)63 final, p. 7.

87 Rijksoverheid, *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024, p. 7; en zie ook p. 57.

In antwoord op Kamervragen verduidelijkt minister van Klimaat en Groene Groei het moment waarop het kabinet het noodzakelijk acht om aanvullende maatregelen te nemen:

‘Uit het [*KlimaSeniorinnen*]-toetsingskader volgt niet dat nu, in 2024, moet worden aangetoond dat de streefdoelstelling voor 2030 met zekerheid wordt gehaald. Dat zou overigens ook niet mogelijk zijn. Op voorhand bestaat namelijk geen zekerheid dat voorgenomen klimaatmaatregelen ook het verwachte resultaat bereiken. Dat is sterk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de effectiviteit van de maatregelen, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en het draagvlak voor maatregelen in de samenleving. Om die reden is in de Klimaatwet een cyclus vastgelegd om de uitvoering van het klimaatbeleid jaarlijks te monitoren, tussentijds te evalueren en, indien nodig, bij te stellen om de klimaatdoelen binnen bereik te houden.’⁸⁸

Het is positief dat Nederlands klimaatbeleid gemonitord wordt en dat er vaste evaluatiemomenten voorzien zijn in de Nederlandse Klimaatwet.⁸⁹ Deze standpunten lijken er echter ook op te wijzen dat de herijking van Nederlands beleid beperkt is tot deze vastgestelde momenten én dat gewacht kan worden totdat vast is komen te staan dat maatregelen onvoldoende zijn om klimaatdoelstellingen te behalen.

88 *Aanhangsel Handelingen II*, 2024/25, 32, p. 4.

89 Zie artikel 6 Nederlandse Klimaatwet.

Tijdige en passende actie is vereist wanneer het risico bestaat dat (tussen)doelen niet behaald gaan worden

Uit *KlimaSeniorinnen* volgt dat niet reactief maar preventief handelen het uitgangspunt moet zijn bij reductiebeleid.⁹⁰ Het EHRM wijst op de serieuze gevolgen die klimaatverandering heeft voor mensenrechten en dat er wetenschappelijke consensus is dat dit gevaar voorkomen kan worden.⁹¹ Om die reden is de beoordelingsmarge voor staten beperkt als het gaat om het vaststellen en behalen van klimaatdoelstellingen.⁹² Of het totaalpakket aan maatregelen volstaat in het licht van artikel 8 EVRM, en wanneer nadere actie nodig is, zal dus voortdurend moeten worden beoordeeld aan de hand van de hoofddoelstelling om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Het EHRM overweegt in dit verband:

‘effective respect for the rights protected by Article 8 of the Convention requires that each Contracting State undertake measures for the substantial and

progressive reduction of their respective GHG emission levels, with a view to reaching net neutrality within, in principle, the next three decades. In this context, in order for the measures to be effective, it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate and consistent manner.’⁹³

Het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid is daarbij geen reden voor uitstel van het nemen van effectieve en proportionele maatregelen om klimaatverandering te voorkomen.⁹⁴ Zoals het EHRM benadrukt, moeten landen niet alleen aantonen (*provide evidence*) dat zij naar behoren hebben voldaan aan doelen (*ex post*), maar ook dat zij op koers liggen om de doelen te behalen (*ex ante*) (onderdeel c).⁹⁵ Dit betekent dat Nederland niet kan afwachten totdat met zekerheid vaststaat dat maatregelen onvoldoende zijn om de doelen te behalen. Integendeel, en ook in lijn met de Hoge Raad in *Urgenda*, zodra kenbaar is voor de Nederlandse overheid dat het risico bestaat op het niet behalen van doelstellingen, zal zij tijdig en passend actie moeten nemen.⁹⁶ Dit vereist de afbouw van de

90 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 545-546. Zoals het College al eerder liet zien, valt onder het recht op een gezond leefmilieu, evenwel de verplichtingen om te handelen uit voorzorg om grotere schade te voorkomen (*precautionary principle*) en het nemen van preventieve maatregelen bij dreiging van gevaar. College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 28 en 36-37.

91 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 542.

92 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 543.

93 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 548.

94 Artikel 3 lid 3 VN-Klimaatverdrag.

95 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 550(c).

96 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 546. HR, *Urgenda*, r.o. 5.6.2. Dit is het kenbaarheidsvereiste bij preventieve maatregelen, zie daarover in het kort 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. 15.

CO₂-uitstoot op substantiële, progressieve en orde-lijke wijze; reducties kunnen niet worden uitgesteld tot een later moment.⁹⁷ Actuele wetenschappelijke inzichten zijn daarvoor in het bijzonder aanleiding, ook buiten vaste monitoringscycli om.

Nederlandse 2030-doelstelling steeds verder uit zicht

In de Klimaat- en Energieverkenning 2024 (KEV '24) stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vast:

‘Het is heel erg onwaarschijnlijk dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55 procent emissie-reductie in 2030 haalt. Met het huidige uitgewerkte beleid (‘vastgesteld en voorgenomen’) liggen we op koers voor een broeikasgasemissie-reductie van 44 tot 52 procent in 2030 ten opzichte van 1990. Doorrekenbare plannen (‘geagendeerd beleid’) voegen daar netto weinig aan toe: 45 tot 52 procent reductie. Alleen extra beleid dat snel reducties oplevert kan het doel dichterbij brengen...’⁹⁸

Ook de raming en doorkijk naar emissiedoelstellingen voor 2035 en 2040 van het PBL laten zien dat het tempo van emissiedaling met het huidige beleid niet volstaan om klimaatneutraliteit in 2050 te bereiken. Daarmee staat het er in 2024 slechter

voor dan vorig jaar.⁹⁹ Het CPB, PBL en SCP wijzen in hun reflectie op het regeerprogramma erop dat een aantal voorgestelde beleidswijzigingen neerkomen op het terugdraaien van beleid van het vorige kabinet, de voorgenomen maatregelen minder concreet zijn en er geen geld beschikbaar is gesteld indien meer maatregelen nodig zijn.¹⁰⁰ Een gebrek aan daadkracht kan bovendien later tot hogere kosten in de uitvoering leiden.¹⁰¹

De Raad van State (hierna: RvS) signaleert in de Klimaatbeschouwing 2024 eveneens grote opgaven voor alle sectoren om in lijn te komen met de beoogde reductiepaden.¹⁰² Zij acht het beleid van het kabinet onvoldoende om doelstellingen weer in zicht te brengen. Sommige voorgenomen maatregelen brengen deze zelfs nog verder uit beeld.

Andere zijn nog onvoldoende concreet om duidelijkheid te geven over de bijdragen aan het behalen van sectordoelstellingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- het terugdraaien van de verplichting om (vanaf 2026) bij vervanging van een verwarmingsketel een warmtepomp te installeren;¹⁰³

97 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 548 en HR, *Urgenda*, r.o. 7.4.1-6.

98 PBL, *Klimaat en Energieverkenning 2024*, Den Haag: 2024, p. 4.

99 PBL, *Klimaat en Energieverkenning 2023*, Den Haag: 2023.

100 CPB, PBL en SCP, *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*, 17 september 2024, p. 14-15.

101 CPB, PBL en SCP, *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*, 17 september 2024, p. 15.

102 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 1.

103 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 4.

- het uitstellen van de zero-emissiezones in stedelijke gebieden en het voornemen om de subsidies voor elektrisch rijden stop te zetten;¹⁰⁴
- het continueren en mogelijk uitbreiden van de maatwerkaanpak in de industrie. Deze maatwerkbenadering heeft de afgelopen jaren te weinig voortgang geboekt en niet geleid tot concrete, bindende afspraken;¹⁰⁵
- het voorgenomen stopzetten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG);¹⁰⁶
- de voorgenomen overgang naar doelsturing binnen de landbouw. Dit is niet snel te realiseren, met onzekerheden omgeven en het staat niet vast dat deze plannen voldoende klimaatwinst opleveren.¹⁰⁷

Nederland dient snel, forse aanvullende maatregelen te nemen die klimaatdoelstellingen werkelijk binnen bereik brengen

De resultaten uit het KEV '24 nopen de Nederlandse overheid tot het snel vaststellen en uitvoeren van forse aanvullende maatregelen die het mogelijk maken om de doelstellingen te behalen. Het kabinet lijkt dit uitgangspunt ook te hebben. In de Klimaatnota 2024 geeft zij aan dat ze tot alternatief beleid zal besluiten, zodat de doelen conform het regeerprogramma binnen bereik komen.¹⁰⁸ Het EHRM en

de Hoge Raad benadrukken echter dat het noodzakelijk is dat klimaatplannen voldoende concreet zijn.¹⁰⁹ Er kan niet volstaan worden met dat aanvullende maatregelen 'bijtjids' zullen worden genomen.¹¹⁰ Dat in de Klimaatnota wordt aangemerkt dat voorbereidingen tot het nemen van aanvullende maatregelen 'reeds in gang zijn gezet',¹¹¹ betekent dus niet dat Nederland al in lijn handelt met artikel 8 EVRM. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk wat deze maatregelen inhouden en of deze effectief bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Om in lijn met artikel 8 EVRM te handelen zal de Nederlandse overheid volgens het College op korte termijn snel forse reductiemaatregelen moeten nemen.¹¹² In het bepalen welke maatregelen zij neemt, heeft het kabinet een ruime beoordelingsmarge. Maar het College wijst er wel op dat het reductiebeleid gericht moet zijn op het daadwerkelijk binnen bereik brengen van de doelstellingen; het kabinet mag niet het risico nemen dat doelstellingen niet behaald worden.¹¹³

104 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 15.

105 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 11.

106 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 16.

107 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 16.

108 KGG, *Klimaatnota 2024*, oktober 2024, p. 6.

109 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 565-566 en HR, *Urgenda*, r.o. 7.4.6.

110 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 565.

111 KGG, *Klimaatnota 2024*, oktober 2024, p. 6.

112 College, *Inbreng voor begrotingsdebat Klimaat en Groene Groei*, 29 oktober 2024.

113 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 545-546.

Het vorige kabinet streefde daarom naar een emissiereductie van 60 procent.¹¹⁴ Dit streven lijkt het huidige kabinet losgelaten te hebben, zonder nadere motivering.¹¹⁵ Zij lijkt in tegendeel te volstaan met het binnen de bandbreedte brengen van de 55 procentdoelstelling voor 2030.

In de Klimaatnota 2024 staat:

‘Wanneer de maatregelen die het kabinet eerder heeft aangekondigd, maar nog niet door het PBL zijn meegenomen, volledig het gewenste effect zouden sorteren, is de inschatting van het kabinet dat de bovenkant van de bandbreedte op 54% komt. Maar ook dan ligt het doel van 55% CO₂-reductie in 2030 niet binnen de bandbreedte.’¹¹⁶

Deze bandbreedtes (bijvoorbeeld 44-52%, zoals berekend door het PBL) moeten zo begrepen worden dat het behalen van een bepaald

percentage emissiereductie omgeven is met vele onzekerheden, waaronder niet-stuurbare factoren zoals het weer en elektriciteitsimport.¹¹⁷ Daarnaast laat de Klimaatbeschouwing 2024 van de Raad van State zien dat er nu al diverse problemen zijn bij de uitvoering van bestaande maatregelen bij verschillende sectoren.¹¹⁸ Om zeker te stellen dat klimaatdoelstellingen behaald gaan worden, en dus dat het aanvullende maatregelenpakket effectieve bescherming biedt van de rechten onder artikel 8 EVRM, kan volgens het College niet volstaan worden met het richten op de klimaatdoelstellingen aan de bovenkant van een bandbreedte behalen. Gewerkt zou bijvoorbeeld kunnen worden met een zekerheidsmarge, zoals een streven van 60 procent reductie in 2030.

114 EZK, *Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat*, juni 2022, p. 10

115 In *Urgenda* benadrukte de Hoge Raad de motiveringsplicht van klimaatbeleid, en concludeerde dat de Nederlandse overheid niet had aangetoond dat het naar beneden bijstellen van de klimaatdoelstellingen voor 2020 verantwoord en afdoende was. HR, *Urgenda*, r.o. 6.5 en 7.4.6. Hoewel het loslaten van het streven naar 60% emissiereductie in 2030 geen internationale afspraak behelst zoals de doelstelling van 25% in de *Urgenda*-uitspraak, is het loslaten van dit streven niet gemotiveerd.

116 KGG, *Klimaatnota 2024*, oktober 2024, p. 6.

117 PBL, *Klimaat en Energieverkenning 2024*, Den Haag: 2024, p. 34-35.

118 RvS, *Klimaatbeschouwing 2024*, 17 oktober 2024, p. 10 en 20.

2.3.2 Een eerlijk Nederlands koolstofbudget vaststellen

In het algemeen kader verwijst het EHRM naar het belang van het vaststellen van een landelijk koolstofbudget (onderdeel a), en wijst het naar het belang van het actualiseren van reductiedoelstellingen aan de hand van best beschikbare wetenschap (onderdeel d). Een koolstofbudget is een term die gebruikt wordt om te beschrijven hoeveel CO₂ uitgestoten mag worden om de opwarming van de aarde te beperken. Als het gaat om het vaststellen van doelstellingen, waaronder ook het koolstofbudget valt, laat het EHRM verdragsstaten een beperkte beoordelingsmarge.¹¹⁹

Koolstofbudget voor Nederland ontbreekt

Nederland heeft vooralsnog alleen klimaatdoelen vastgesteld, maar een landelijk koolstofbudget ontbreekt. Ook de EU heeft géén koolstofbudget vastgesteld.¹²⁰

Uit de reactie van de minister van Klimaat en Groene Groei op Kamervragen volgt dat de minister géén noodzaak ziet om een dergelijk koolstofbudget vast te stellen of om de broeikasgasuitstoot

in Nederland op een andere manier kwantitatief te begrenzen.¹²¹ Over de verdeling van het resterende wereldwijde koolstofbudget, lijkt de minister *grandfathering*, waarbij alle landen hetzelfde reductiepercentage als het wereldgemiddelde krijgen, als acceptabele verdelingsmethode te zien:

‘Het PBL schrijft dat *grandfathering* een van de meest omstreden allocatiemethoden is en dat in diverse publicaties wordt betoogd dat *grandfathering* niet meegenomen zou moeten worden als rechtvaardigheidsbeginsel, bij een gebrek aan een duidelijke morele onderbouwing. In andere publicaties wordt *grandfathering* wel betrokken en vooral als referentie toegepast of in het kader van haalbaarheid. Met het PBL ben ik van mening dat het beginsel ‘*grandfathering*’ nuttig kan zijn om een soort ondergrens voor reducties van rijke landen te bepalen.’¹²²

Het PBL merkt in zijn rapport over rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland echter op dat *grandfathering* ‘niet als rechtvaardig beschouwd kan worden’, en het niet aansluit bij het uitgangspunt in het Parijsakkoord dat rijke landen

119 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 543.

120 ESABCC adviseert de EU om openlijk te communiceren over wat het zijn ‘eerlijk aandeel’ acht. ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 47-48. Het EU koolstofbudget wordt geschat op 52 Gigaton CO₂e bij een reductiedoelstelling van 95 procent in 2040, terwijl het per capita-budget zou neerkomen op 40 Gigaton CO₂e.

121 *Aanhangsel Handelingen II*, 2024/25, 32, antwoord vraag 3.

122 *Aanhangsel Handelingen II*, 2024/25, 32, antwoord vraag 9.

juist meer zouden moeten doen (CBDR-beginsel).¹²³ Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) laat zien dat internationale rechtvaardigheid essentieel is voor het behalen van doelen van het Parijsakkoord en het stoppen van de opwarming van de aarde. De AIV doet daarom de volgende aanbeveling:

‘Verminder de eigen bijdrage aan klimaatverandering zo snel als mogelijk. Dit laat een groter deel van het resterende koolstofbudget voor ontwikkelingslanden, hetgeen een vereiste is voor een rechtvaardige transitie.’¹²⁴

Klimaatbeleid dat als rechtvaardig wordt gezien, zou volgens de WRR bovendien bijdragen aan draagvlak voor het beleid.¹²⁵

123 PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 21 en 23. Ook het ESABCC wijst erop dat de ‘vervuiler betaalt’ principe onderdeel vormt van de EU Klimaatwet, en dat het meerekenen van historische emissies daarbij past, zie ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 28. Verschillende meetmethoden zijn ook langs de beginselen van internationaal milieurecht gehouden, waarbij grandfathering ook is uitgesloten, zie L. Rajamani e.a., ‘National “fair shares” in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law’, 21 *Climate Policy* 2021(8), p. 983-1004, p. 996-997.

124 AIV, *Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak*, oktober 2023, AIV-advies 125, aanbeveling 7, p. 9.

125 WRR, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten* (2023), p. 26.

Een landelijk koolstofbudget in lijn met 1,5 grad opwarming is essentieel voor effectief klimaatbeleid

Het College concludeert op basis van een nauwgezette lezing van *KlimaSeniorinnen* dat een effectieve bescherming van de rechten onder artikel 8 EVRM vereist dat verdragspartijen de nationale uitstoot kwantitatief begrenzen in lijn met het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graad Celsius. Het vaststellen van een nationaal koolstofbudget geldt als een belangrijke methode hiervoor en is dus géén vrijblijvendheid.

De eerste standaard die het EHRM formuleert voor het mitigatiebeleid, bepaalt dat staten:

‘adopt general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments’;¹²⁶

126 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 550(a). Hoewel hierbij ook naar nationale doelstellingen wordt verwezen, moeten deze altijd in lijn zijn met de internationale afspraken en met actuele wetenschappelijke kennis, zie ook par. 546.

Dat het EHRM ook wijst op het bestaan van andere kwantitatieve methoden, betekent dat er verschillende manieren zijn om broeikasgasemissies te categoriseren. Dit doet geen afbreuk aan de verplichting van staten om de resterende broeikasgasemissies kwantitatief te begrenzen.¹²⁷ Zo wijst het EHRM van de hand dat nationaal vastgestelde bijdragen aan het Parijsakkoord (NDC's) een koolstofbudget kunnen vervangen.¹²⁸ Het ontbreken van een standaardmethode om het koolstofbudget te berekenen vormt volgens het EHRM evenmin een beletsel.¹²⁹ Integendeel, het EHRM hecht in zijn beoordeling van het Zwitserse klimaatbeleid veel waarde aan een nationaal koolstofbudget. Onder verwijzing naar het belang dat het IPCC toedicht aan een koolstofbudget, overweegt het EHRM:

‘the Court is not convinced that an effective regulatory framework concerning climate change could be put in place without quantifying, through a carbon budget or otherwise, national GHG emissions limitations.’¹³⁰

127 Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, p. 29.

128 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 571.

129 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 570.

130 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 570 met een verwijzing naar het algemeen kader in par. 550(a).

In de conclusie van het EHRM over het Zwitserse klimaatbeleid speelt het ontbreken van een nationaal koolstofbudget bovendien een cruciale rol. Het merkt het zelfs aan als een kritische lacune.¹³¹ Het EHRM concludeert:

‘In these circumstances, while acknowledging that the measures and methods determining the details of the State’s climate policy fall within its wide margin of appreciation, in the absence of any domestic measure attempting to quantify the respondent State’s remaining carbon budget, the Court has difficulty accepting that the State could be regarded as complying effectively with its regulatory obligation under Article 8 of the Convention.’¹³²

Een kwantitatieve begrenzing van de uitstoot van een land, in beginsel via een landelijk koolstofbudget, vormt daarmee een belangrijk uitgangspunt voor een effectieve bescherming van mensenrechten. Voor de effectiviteit is voor het EHRM eveneens van belang dat dit budget in lijn is met mondiale doelen en afspraken:

‘In line with the international commitments undertaken by the member States, most notably under the UNFCCC and the Paris Agreement, and the cogent scientific evidence provided, in particular, by the IPCC (...), the Contracting States need to put in place the necessary regulations and measures

131 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 573.

132 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 572.

aimed at preventing an increase in GHG concentrations in the Earth's atmosphere and a rise in global average temperature beyond levels capable of producing serious and irreversible adverse effects on human rights, notably the right to private and family life and home under Article 8 of the Convention.¹³³

De mondiale doelen en afspraken zijn vastgesteld in het Parijsakkoord in 2015. Landen hebben daarin afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden, met uitzicht op 1,5 graad. Deze doelstelling is inmiddels verouderd en landen richten zich daarom primair op het doel van 1,5 graad.¹³⁴ Dit achten landen nodig, omdat de voorspelde schadelijke gevolgen van klimaatverandering daarmee nog als acceptabel risico worden gezien. Ook de EU en Nederland hebben zich tot 1,5 graad gecommitteerd.¹³⁵

133 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 546. Zie ook par. 547.

134 Zie het IPCC, *Special Report: Global Warming of 1.5 °C, Summary for Policymakers*, 2022. Op basis van de scenariocategorie C1 in dit rapport, wordt het 1,5 graden-doel omschreven als een doel dat haalbaar is met een 50% kans, met geen of een beperkte overschrijding (tot maximaal 0,1 graad boven de 1,5 graden). De vermelding van 1,56 graden betreft een gemiddelde van de piektemperaturen in de verschillende scenarioberekeningen in dit rapport. Voor de leesbaarheid wordt hier echter steeds verwezen naar 1,5-graden.

135 *Kamerstukken II 2022/23*, 32 813, nr. 1180, p. 2.

Het EHRM gaat ook uit van deze 1,5-graaddoelstelling.¹³⁶ Met de zinsnede 'in line with the overarching goal for *national and/or global* climate-change mitigation commitments' in het hiervoor geciteerde algemene vereiste, laat het EHRM evenwel ruimte voor landen om hogere doelen te stellen voor zichzelf.¹³⁷

Eerlijke verdeling van het resterende wereldwijde koolstofbudget

Het College benadrukt dat een verdeling van het resterende wereldwijde koolstofbudget op basis van *grandfathering* niet in lijn is met artikel 8 EVRM. Bij deze berekening wordt niet voldaan aan het gelijkheidsbeginsel. Verschillende methoden kunnen worden gebruikt om het nationaal koolstofbudget vast te stellen. Het EHRM merkt op dat er op dit moment nog geen internationale overeenstemming is over de verdelingsmethoden van het resterende wereldwijde koolstofbudget.¹³⁸ Ook moeten landen onder het Parijsakkoord een eigen pad vaststellen gericht op het bereiken van koolstofneutraliteit.¹³⁹ Dit pad is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de bronnen en hoogte

136 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 436 en 569, en zie ook 545-547. Zie ook Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, p. 30. Het EHRM lijkt daarbij een zekerheid van het behalen van deze doelstelling van 67% als uitgangspunt te nemen; al wordt in de wetenschap vaker met 50% zekerheid gewerkt.

137 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 550a.

138 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 570.

139 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 547.

van emissies in een land. Het EHRM kan daarom niet het Zwitserse koolstofbudget bepalen. Evenwel volgen er uit artikel 8 EVRM belangrijke minimumstandaarden voor het bepalen wat een ‘eerlijk’ nationaal koolstofbudget behelst.¹⁴⁰ Het EHRM wijst erop dat onder artikel 8 EVRM verdragspartijen verplicht zijn om ‘het zijne te doen’ (*do its part*) om bescherming te bieden tegen de schadelijke effecten en risico’s veroorzaakt door klimaatverandering.¹⁴¹ Al in 2019 concludeerde de Hoge Raad in *Urgenda* dat ‘ieder land voor zijn deel verantwoordelijk en is dus ook daarop aan te spreken’.¹⁴² Ieder land zou volgens de Hoge Raad daarom moet aantonen dat het zijn minimale eerlijke deel (*‘fair share’*) heeft gedaan.¹⁴³

Een nadere invulling van dit ‘eerlijke deel’ in het kader van een nationaal koolstofbudget volgt ook uit deze uitspraken. Het EHRM stelt voorop dat het de primaire taak is van landen om regelgeving en maatregelen op te stellen en uit te voeren die daadwerkelijk in staat zijn (*capable*) om bestaande en mogelijk onomkeerbare, toekomstige effecten

van klimaatverandering te mitigeren.¹⁴⁴ Onder artikel 8 EVRM zijn landen dus niet alleen verplicht een koolstofbudget vast te stellen, maar moet het ook praktisch en effectief bijdragen aan het mondiale doel van 1,5 graad.¹⁴⁵ Logischerwijs kan dit alleen als het landelijk budget zich op een passende wijze verhoudt tot het resterende wereldwijde koolstofbudget voor 1,5 graad opwarming.¹⁴⁶ Als alle landen meer zouden uitstoten dan hun deel van het wereldwijde koolstofbudget, verdwijnt het doel immers al snel uit zicht. Zoals de Hoge Raad in *Urgenda* redeneert:

‘De noodzaak van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen wordt steeds dringender. Iedere uitstoot van broeikasgassen leidt tot een verhoging van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer en draagt dus bij aan het bereiken van de als kritisch aangemerkte grenzen van 450 en 430 ppm. De begrensdheid van de resterende ruimte [- het wereldwijde koolstofbudget -]

140 Zie ook Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, p. 30-32.

141 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 544 en 545. Zie ook par. 442.

142 HR, *Urgenda*, r.o. 5.7.5 en 5.8.

143 HR, *Urgenda*, r.o. 6.3 en 6.5. Zie ook C.W. Backes en G.A. van der Veen, ‘Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court’. *Journal for European Environmental Law & Planning Law* 2020 (17), pp.307-321, p. 309; C. Eckes, @, nog te verschijnen.

144 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 545.

145 In theorie is een andere manier van kwantitatief begrenzen van de uitstoot ook mogelijk, maar dan zal aangetoond moeten worden dat het een effectieve methode is om in lijn te handelen met de mondiale doelen en afspraken.

146 Het Duitse Federale Constitutionele Hof merkt ook op dat de keuze voor verdelingsmethode van het wereldwijde koolstofbudget niet arbitrair mag zijn en verwijst daarbij naar het CBDR-beginsel, Duitse Federale Constitutionele Hof 24 maart 2021, *Neubauer*, Engelse vertaling, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, p. 67

betekent dat ieder uitstel van de vermindering van de uitstoot tot gevolg heeft dat de vermindering van uitstoot in de toekomst navenant omvangrijker zal moeten zijn om binnen het resterende carbon budget te blijven.¹⁴⁷

De noodzaak van een eerlijke verdeling van het resterende wereldwijde koolstofbudget sluit ook aan bij de afspraken van het Parijsakkoord, waarbij landen hun hoogst mogelijke klimaatambities moeten laten zien, gelet op hun gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en respectievelijke mogelijkheden (het zogenaamde ‘CBDR-beginsel’).¹⁴⁸ Dit betekent dat rijke landen meer moeten doen dan arme landen. Het EHRM hecht ook waarde aan deze uitgangspunten en wijst op de wetenschappelijke mogelijkheid voor het vaststellen van broeikasgasbudget, het overweegt:

‘In this regard the Court cannot but note that the IPCC has stressed the importance of carbon budgets and policies for net-zero emissions (...), which can hardly be compensated for by reliance on the State’s [National Determined Contributions] under the Paris Agreement, as the Government seemed to suggest. The Court also finds convincing

the reasoning of the [German Federal Constitutional Court], which rejected the argument that it was impossible to determine the national carbon budget, pointing to, inter alia, the principle of common but differentiated responsibilities under the UNFCCC and the Paris Agreement (see Neubauer and Others ...). This principle requires the States to act on the basis of equity and in accordance with their own respective capabilities. Thus, for instance, it is instructive for comparative purposes that the European Climate Law provides for the establishment of indicative GHG budgets (...).¹⁴⁹

Naast deze beginselen die relevant zijn voor het bepalen van een *fair share*, is het relevant dat het EHRM niet meegaat in het argument dat het Zwitserse klimaatbeleid – met zijn klimaatdoelstellingen – gelijkgesteld kan worden met een koolstofbudget.¹⁵⁰ Het EHRM bekritiseert het Zwitserse beleid juist omdat het teveel uitstoot zou toelaten.¹⁵¹ Met andere woorden, de klimaatdoelstellingen van een land zijn niet bepalend voor een koolstofbudget, maar juist het vastgestelde eerlijke nationale koolstofbudget bepaalt welke doelstellingen nagestreefd zouden moeten worden.

147 HR, *Urgenda*, r.o. 4.6. Zie ook r.o. 5.7.8 en 7.4.3.

148 Artikel 2 lid 2 en artikel 4 lid 1, 3 en 4 Parijsakkoord.
Voor een korte toelichting op het CBDR-beginsel, zie het kader in par. 2.1.2.

149 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 571.

150 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 570-571.

151 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 569.

Op basis van berekeningen uit een wetenschappelijk rapport dat is aangedragen door de klagers, concludeert het EHRM:

‘(...) Thus, under its current climate strategy, Switzerland allowed for more GHG emissions than even an “equal per capita emissions” quantification approach would entitle it to use.’¹⁵²

Bij een verdeling van ‘gelijk per capita’ wordt het wereldwijde koolstofbudget verdeeld op basis van het inwonersaantal per land. Gelet op de specifieke bewoording (‘*more GHG emissions than even an*’), kan deze verdelingsmethode gezien worden als het absolute minimum van een eerlijke verdeling van het wereldwijde koolstofbudget. Dat betekent echter niet dat een budget gebaseerd op ‘gelijk per capita’-verdelingsmethode noodzakelijkerwijs afdoende is op basis van artikel 8 EVRM.¹⁵³ Hoewel deze verdeling in lijn is met het gelijkheidsbeginsel, houdt het géén rekening met historische emissies en economische mogelijkheden voor verandering; berekeningen zoals historisch cumulatief per capita, verdeling naar welvaart en recht op

duurzame ontwikkeling doen dat wel.¹⁵⁴

Effectief klimaatbeleid in lijn met artikel 8 EVRM vereist dus dat landen een nationaal koolstofbudget vaststellen op basis van hun eerlijke deel van het resterende wereldwijde koolstofbudget voor 1,5 graad en hun klimaatbeleid en doelstellingen hierop aanpassen. Een verdeling op basis van een ‘gelijk per capita’ biedt een behulpzame en meetbare ondergrens daarvoor.¹⁵⁵

De klimaatdoelstellingen van de EU en Nederland volstaan niet

Om in lijn met artikel 8 EVRM te handelen zal Nederland moeten nagaan of op basis van een eerlijke verdeling van het resterende wereldwijde koolstofbudget, de klimaatdoelstellingen volstaan. Het EHRM vereist daarbij dat doelstellingen met zorgvuldigheid (*due diligence*) worden geactualiseerd aan de hand van best beschikbare wetenschap.¹⁵⁶

152 Zie EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 569.

153 Zie ook het Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, p. 30.

154 Zie de toelichting van deze principes in PBL (2024), p. 20 en uitgebreider L. Rajamani e.a., ‘National “fair shares” in reducing greenhouse gas emissions within the principles framework of international environmental law’, 21 *Climate Policy* 2021(8), p. 983-1004, p. 996-997. Zie voor een verdere bespreking van de gevolgen van dergelijke verdelingsmethoden voor het eerlijke deel van verschillende landen: M. Dekker e.a., ‘Navigating the black box of fair national emissions targets’, nog niet gepubliceerd.

155 Ook in de wetenschap wordt deze verdeling gezien als minimale rechtvaardige verdeling. PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 21-25.

156 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 550(d).

De omvang van het wereldwijde koolstofbudget hangt af van de berekening die wordt gebruikt. Relevant daarvoor is de zekerheid waarmee het 1,5-graaddoel wordt gehaald en of er ruimte is voor een tijdelijke, beperkte overschrijding (tot 1,56 graad Celsius). Ook is relevant dat de EU en Nederlandse klimaatdoelstellingen gericht zijn op de reductie van broeikasgassen. Dit omvat niet alleen koolstof (CO₂), maar ook niet-CO₂-emissies, zoals methaan en lachgas.¹⁵⁷

De klimaatdoelstellingen voor Nederland en de EU zijn klimaatneutraliteit in 2050 en een emissiereductie van 55 procent in 2030 in vergelijking met 1990, en voor 2040 is 90 procent voorgesteld. Op basis van berekeningen van de Europese Wetenschappelijke Adviesraad over Klimaatverandering (ESABCC) en het PBL kan geconcludeerd worden dat deze doelstellingen niet volstaan bij een 'gelijk per capita'-berekening. Opgemerkt moet worden dat de berekeningen van deze instanties gericht zijn op broeikasgasbudgetten – waardoor ze goed aansluiten bij de klimaatdoelstellingen van de EU en Nederland – en uitgaan van een zekerheid van 50 procent kans op 1,5 graad met een tijdelijke, beperkte overschrijding.

157 Andere broeikasgassen dan CO₂, zoals methaan, lachgas en gefluoreerde broeikasgassen dragen voor een derde bij aan de huidige opwarming van het klimaat. Zie [‘Onzekerheid over niet-CO₂-broeikasgassen zet haalbaarheid klimaatdoelen op het spel’](#), PBL 2 juni 2023.

Over de voorgestelde reductiedoelstelling van 90 procent voor de EU in 2040, concludeert het ESABCC het volgende:

‘The lowest feasible budget estimates from the scenarios assessed in this report are still higher than the equal per capita emissions allocations and other fair share estimates based on principles such as ‘polluter pays’ and ‘ability to pay’. Whichever ethical principle is considered, there is a gap between the feasibility estimates and fair share estimates. This indicates that the EU should be looking to address this shortfall as part of its commitment to the Paris Agreement temperature goal. Taking the quantification of an EU fair share into account, the Advisory Board considers that the minimum reduction for 2040 should be 90% below the 1990 level, with a corresponding greenhouse gas budget of under 14 Gt CO₂e for 2030-2050.’¹⁵⁸

Hoewel het ESABCC dus zelf een reductiedoelstelling van 90-95 procent voorstelt, geeft het ook aan dat dit niet in lijn is met een gelijk per capita-berekening. Het is een uitkomst van haalbaarheidsberekeningen. De ESABCC merkt daarnaast op dat de kleinste broeikasgasbudgetten alleen bereikt kunnen worden met de hoogste kortetermijnambities.¹⁵⁹

158 ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 48

159 ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 42.

En dat veel EU-berekeningen bepaalde CO₂-uitstoot over het hoofd zien, waardoor de uitstoot in feite hoger ligt en de afvang en opslag van emissies juist lager.¹⁶⁰

Ook voor Nederland volstaan de klimaatdoelstellingen niet in het licht van artikel 8 EVRM. Berekeningen van het PBL laten zien wat passende Nederlandse klimaatdoelstellingen zouden zijn bij een ‘gelijk per capita’-koolstofbudget. Het PBL heeft verschillende per capita-berekeningen uitgevoerd, met steeds hetzelfde koolstofbudget.¹⁶¹ Op basis van een ‘onmiddellijk per capita’-berekening heeft het PBL berekend dat het Nederlandse deel van de mondiale uitstoot in 2030 een 60-79 procent emissiereductie impliceert en 82-98 procent in 2040 ten opzichte van 1990. Hiervoor zou echter al in 2021 forse emissiereducties hebben moeten plaatsvinden, wat niet is gebeurd. Bij een ‘per capita via budget’-regel

(analoog aan andere rapporten¹⁶²), komt het Nederlandse budget uit op 57-90 procent reductie in 2030 en 84-95 procent reductie in 2040.

De bandbreedten die het PBL noemt zijn minimale en maximale berekeningen en zijn afhankelijk van factoren zoals de gekozen mondiale reductiepaden, de bevolkingsgroei en de verdeling van CO₂ en niet-CO₂ broeikasgassen. Bovendien staan doelstellingen in 2030 direct in verband met 2040. Als in 2030 de Nederlandse emissiereductie aan de onderkant van de bandbreedte uitkomt, dan moet klimaatbeleid zich voor 2040 aan de bovenkant van de bandbreedte richten. Wanneer de reductiedoelen in 2030 niet behaald worden, dan kan de 2040-doelstelling oplopen tot voorbij netto-nul broeikasgassen.

Noodzaak om een Nederlands koolstofbudget vast te stellen en klimaatdoelstellingen te herijken

Deze wetenschappelijke inzichten zijn volgens het College aanleiding tot het herijken van de klimaatdoelstellingen in het licht van het Nederlandse koolstofbudget op basis van een eerlijke verdeling

160 ESABCC, *Towards climate-neutral and resilient energy networks across Europe: Advice on draft scenarios under the EU regulation on trans-European energy networks*, juni 2024, p. 21-22.

161 Bij alle per capita-berekeningen van het PBL wordt gebruik gemaakt van hetzelfde Nederlandse budget, alleen verschillen ze in de manier waarop ze dit in de tijd verdelen. Daardoor verschillen de tussendoelen in 2030 en 2040. De achterliggende dataset van het specifieke budget voor Per Capita is te vinden op: <https://zenodo.org/records/12921185>.

162 Zie PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 28. De berekeningen gaan hierbij uit van een 50% waarschijnlijkheid dat onder 1,5-graad opwarming kan worden gebleven. Zie voor soortgelijke conclusies ook New Climate Institute (29 Augustus 2022), ‘What is a fair emissions budget for the Netherlands?’ en zie ook: <https://www.klimaathelpdesk.org/answers/hoeveel-kilogram-broeikasgassen-zou-je-jaarlijks-mogen-uitstoten-als-we-op-een-pad-naar-15-c-opwarming-zouden-zitten/>.

van het resterende wereldwijde koolstofbudget. Klimaatdoelstellingen hebben daarmee de functie om te zorgen dat Nederland binnen het nationale koolstofbudget blijft en zodoende bijdraagt aan het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graad Celsius.

Opgemerkt moet worden dat er nog maar een zeer beperkt wereldwijd koolstofbudget is tot 1,5 graad en dat deze snel krimpt als gevolg van de hoge mondiale broeikasgasuitstoot.¹⁶³ Nederland heeft net als andere rijke landen, op basis van een ‘gelijk per capita’-berekening maar een zeer klein budget over. Nationale klimaatdoelstellingen opstellen op basis van dit budget betekent dan ook dat er onmiddellijke en drastische reductiemaatregelen nodig zullen zijn. Het rapport van het PBL laat zien dat er grenzen zijn aan wat haalbare reductiedoelen zijn voor Nederland.¹⁶⁴ Dat geldt evenzo voor de EU, zo blijkt uit het onderzoek van de ESABCC.¹⁶⁵ Desalniettemin zal op basis van artikel 8 EVRM, en in lijn

met het Parijsakkoord, Nederland zijn hoogst mogelijke klimaatambities moeten laten zien.¹⁶⁶ Als Nederland zelfs met zijn hoogst mogelijke ambities meer uitstoot toelaat dan zijn ‘per capita’-deel, dan zal de Nederlandse overheid dit goed moeten motiveren en aanvullende maatregelen moeten nemen om dit tekort (‘overshoot’) te compenseren.¹⁶⁷ Paragraaf 4 gaat hier nader op in.

Het College merkt als laatste op dat het passend is als het vaststellen van het nationale koolstofbudget ook Caribisch Nederland omvat. Hoewel de regering bij het maken van klimaatafspraken gebruik heeft gemaakt van territoriale beperking door het uitsluiten van het Caribische deel van het Koninkrijk, voorkomt een gezamenlijk koolstofbudget een verdere tweedeling in het klimaatbeleid (zie daarvoor ook par. 2.3.3). Bovendien is het dan mogelijk om te kijken naar een rechtvaardige interne verdeling van het budget aansluitend op het CBDR-beginsel. Dat betekent dat onder meer gekeken wordt naar een eerlijke verdeling van het landelijk budget tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland.

163 Schattingen van het wereldwijde koolstofbudget zijn afhankelijk van de doelstelling – 1,5 graad of 1,56 graad – en de kans om het te behalen – 50%, 67% of 83%. De gangbare berekening is 50% kans op 1,56-grad opwarming: 200 Gigaton CO₂ vanaf 2020. De strengste berekening komt neer op 100 Gigaton, bij een kans van 83% op 1,5 graad. Zie P.M. Forster et al, [Indicators of Global Climate Change 2023: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence](#), 5 juni 2024.

164 PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 50-51.

165 ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 48ev.

166 Artikel 4, lid 3 Parijsakkoord.

167 Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, p. 31.

2.3.3 Effectief regelgevend kader voor Caribisch Nederland

Uit *KlimaSeniorinnen* volgt dat landen regelgeving en maatregelen vaststellen en uitvoeren die het daadwerkelijk mogelijk maken om de bestaande en potentiële onomkeerbare, toekomstige effecten van klimaatverandering te mitigeren.¹⁶⁸ Dit vergt dat landen op een tijdige, passende en consistente wijze handelen (onderdeel e) en een regelgevend kader vaststellen, met onder meer klimaatdoelen en -maatregelen en een koolstofbudget (onderdeel a), evenals tussendoelen en reductiepaden (onderdeel b). Dit vereist ook dat gemonitord wordt of klimaatdoelen worden gehaald (onderdeel c).

Tweedeling klimaatbeleid Europees en Caribisch Nederland

Het College wees er reeds eerder op dat het internationale milieu- en mensenrechtenkader voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) verschilt van het Europees Nederlandse kader.¹⁶⁹ Dit leidt volgens het College tot een ongelijkwaardige en minder effectieve bescherming van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu voor bewoners van Caribisch Nederland.

Ook het regelgevend kader voor klimaatverandering wijkt voor Caribisch Nederland af van het Europese Nederlandse beleid (zie ook Hoofdstuk 2). Nederlands klimaatbeleid is ingevuld vanuit doelstellingen die zijn afgesproken met landen uit de Europese Unie. De BES-eilanden maken echter geen onderdeel uit van de EU en deze doelstellingen zijn daardoor niet van toepassing.

Het naast elkaar bestaan van het klimaatbeleid van Europees Nederland en van Caribisch Nederland heeft weliswaar het voordeel dat beleid kan worden gemaakt dat toegespitst is op de specifieke situatie van de eilanden, onder meer het in acht nemen van de mogelijkheden van de eilanden om mitigatiemaatregelen te nemen evenals hun historische uitstoot. De tweedeling heeft echter grote nadelen. Zo merkte het College op dat de klimaatdoelen van Europees Nederland mogelijk onvoldoende aansluiten bij het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering op Caribisch Nederland.¹⁷⁰ Daarnaast leidt de tweedeling ertoe dat klimaatbeleid voor Caribisch Nederland ontbreekt. Er wordt op dit moment gewerkt aan klimaatplannen voor Caribisch Nederland. Deze worden eind 2024 verwacht.

168 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 545.

169 College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 32-36.

170 College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 35.

Ontbreken van klimaatbeleid op Caribisch Nederland

Hoewel juist de eilanden extra kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering, biedt de regering onvoldoende concreet inzicht in de maatregelen en middelen die beschikbaar worden gesteld om klimaatdoelen en klimaatadaptatie voor Caribisch Nederland te realiseren. Door Caribisch Nederland niet mee te nemen in het Nederlandse klimaatbeleid, is er een lange periode geweest, waarin de uitstoot op Caribisch Nederland (grotendeels) ongeregeerd is gebleven.

Dat wil niet zeggen dat er géén mitigatiemaatregelen zijn genomen. Zo zijn er stappen gezet op het gebied van duurzame energie, door de aanleg en ontwikkeling van zonneweides, batterijopslag en windparken.¹⁷¹ De Nederlandse regering heeft meer dan 33 miljoen euro aan financiële steun voor verduurzaming van elektriciteitsproductie op de BES verstrekt.¹⁷² Door het ontbreken van een klimaatplan zijn tot 2025 echter géén klimaatdoelen vastgesteld, géén tussendoelen en reductiepaden bepaald, noch is gemonitord of de genomen maatregelen afdoende waren (onderdelen a, b, c en e).

In *KlimaSeniorinnen* achtte het EHRM het in strijd met artikel 8 EVRM dat het Zwitserse klimaatbeleid de periode tussen 2025-2030 niet reguleerde.¹⁷³ Louter toezeggingen om tijdig concrete maatregelen te nemen vond het EHRM onvoldoende om deze wettelijke tekortkomingen te verhelpen.¹⁷⁴ De situatie op Caribisch Nederland lijkt moeilijk te verenigen met de eisen uit *KlimaSeniorinnen*. Deze tekortkoming valt bovendien ook onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering. Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij het EVRM en de Nederlandse regering draagt daarmee centrale verantwoordelijkheid voor de naleving ervan.

Om te voldoen aan de vereisten onder artikel 8 EVRM is het van belang dat klimaatplannen voor Caribisch Nederland zo snel mogelijk worden opgesteld en worden uitgevoerd door de Openbare Lichamen, met financiële en materiële ondersteuning van de Rijksoverheid. Dit volgt bovendien evenzo uit het CBDR-beginsel van het Parijsakkoord.

171 *Kamerstukken II* 32 813, nr. 1409, p. 16.

172 BZK en EZK, *Internationale Klimaatstrategie: van ambitie naar transitie*, oktober 2022, p. 10. Zie ook de brief van de minister van BZK, Voortgang Internationale Klimaatstrategie, 8 mei 2024, p. 4-5.

173 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 561-562 en 566.

174 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 567-568.

2.4 Mensenrechtelijke benadering van klimaatbeleid

2.4.1 Mensenrechtelijke aanpak in navolging van *KlimaSeniorinnen*

Op basis van een mensenrechtenbenadering zal de Nederlandse regering in navolging van de uitspraak in *KlimaSeniorinnen* in actie moeten komen. Dit gaat onder meer over het opstellen van een eerlijk Nederlands koolstofbudget en het nemen van daarbij passende, aanvullende mitigatiemaatregelen en het vaststellen en uitvoeren van klimaatbeleid voor Caribisch Nederland. Dit is niet alleen nodig om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit deze zaak, maar het is essentieel voor het beschermen van de rechten van mensen binnen en buiten Europees en Caribisch Nederland. Immers, het actualiseren van beleid is nodig om ons zo goed mogelijk te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering.

Op basis van het voorgaande kan een aantal stappen worden onderscheiden voor een mensenrechtelijke invulling van de opvolging aan *KlimaSeniorinnen*.

- **Stap 1: Stel een eerlijk Nederlands koolstofbudget vast.** Voor het voldoen aan mensenrechtenverplichtingen is het cruciaal dat Nederland eerst een koolstofbudget vaststelt op basis van zijn eerlijke aandeel (onderdeel a). Daarbij moet in ieder geval worden geëxpliciteerd welke berekeningen hieraan ten

grondslag liggen, welke verdelingsmethode is gebruikt en waarom die voldoet aan rechtvaardigheidsvereisten, en welke emissies hierin zijn meegenomen.¹⁷⁵

- **Stap 2: Vergelijk de huidige doelen met het vastgestelde koolstofbudget.** Er moet worden vastgesteld of het Nederlands klimaatbeleid binnen de grenzen van het nationale koolstofbudget blijft. Neem Caribisch Nederland hier ook in mee. Dit betekent dat het beschikbare koolstofbudget wordt vertaald naar klimaatdoelen én -maatregelen (onderdeel c). Deze invulling moet gestaafd worden door wetenschappelijk bewijs (onderdeel d).
- **Stap 3: Herijk het huidige klimaatbeleid.** Er moet worden nagegaan wat de hoogst mogelijke klimaatambities zijn voor Nederland. Daarbij moet eveneens rekening worden gehouden met een eerlijke verdeling tussen Caribisch en Europees Nederland. Uit stap 2 zal, naar verwachting uit het voorgaande, blijken dat Europees Nederlandse doelstellingen niet voldoen (onderdeel c). Dat betekent dat klimaatdoelen moeten worden opgehoogd, zodat Nederland binnen zijn eerlijke aandeel van het resterende wereldwijde koolstofbudget blijft en dat aanvullende maatregelen nodig zijn (onderdeel a).

¹⁷⁵ Ook de ESABCC adviseert de EU om openlijk te communiceren over wat het zijn 'eerlijk aandeel' acht. ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 49.

Eveneens moeten duidelijke tussendoelen en reductiepaden per sector worden vastgesteld (onderdeel b). Van belang is dat er tijdig, passend en consistent wordt gehandeld (onderdeel e) op basis van best beschikbare wetenschap (onderdeel d). Paragraaf 2.4.2. gaat nader in op mensenrechtelijke aandachtspunten voor aanvullende nationale maatregelen.

- **Stap 4: Neem haalbare en wetenschappelijk onderbouwde aanvullende maatregelen.** Hiervoor zal de regering ruimschoots budget beschikbaar moeten stellen.¹⁷⁶ Wanneer Nederland van mening is dat zijn hoogst mogelijke ambities voor emissiereducties nog steeds meer emissies toestaan dan zijn gelijk per capita-aandeel van het wereldwijde koolstofbudget, dan vergt dit allereerst zorgvuldige onderbouwing. Vervolgens moet ingezet worden op het compenseren van dit tekort, de zogenaamde ‘overshoot’. Deze maatregelen komen dus bovenop, en niet ten koste van, de maximaal mogelijke mitigatiemaatregelen in Nederland. Een optie die zowel door PBL als ESABCC is genoemd, en aansluit bij mogelijkheden onder artikel 6 van het Parijsakkoord, is de financiering van emissiereducties in het buitenland. Dit wordt in paragraaf 2.4.3. uitgewerkt.

¹⁷⁶ College, *Inbreng voor begrotingsdebat Klimaat en Groene Groei*, 29 oktober 2024. Zie ook CPB, PBL en SCP, *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*, 17 september 2024, p. 14-15.

2.4.2 Mensenrechtelijke uitgangspunten voor ambitieus reductiebeleid

Op korte termijn zal Nederland aanvullende maatregelen moeten nemen om zelfs de huidige klimaatdoelen binnen bereik te houden. Bovendien zal zij zich erop moeten gaan richten om het gat tussen het koolstofbudget en de klimaatdoelstellingen te dichten. De Nederlandse regering heeft een beperkte beoordelingsmarge onder artikel 8 EVRM als het gaat om het vaststellen van klimaatdoelstellingen, maar een ruime beoordelingsmarge als het gaat om welke maatregelen zij precies neemt.¹⁷⁷ Toch gelden bij de keuze voor maatregelen mensenrechtelijke uitgangspunten. Een aantal uitgangspunten die hiervoor niet of maar in beperkte mate aan bod zijn gekomen, worden hier belicht:

Hoogst mogelijke klimaatambities

In het Parijsakkoord hebben landen met elkaar afgesproken dat de bijdragen van landen de hoogst mogelijke ambitieniveaus weerspiegelen, in lijn met het CBDR-beginsel.¹⁷⁸ Dit is ook nodig om in overeenstemming met mensenrechten te handelen.

¹⁷⁷ EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 543 en 549.

¹⁷⁸ Artikel 4, lid 3 Parijsakkoord.

Zo concluderen vijf VN-Verdragscomités (CEDAW, CESC, CMW, CRC en CRPD) in een gezamenlijk statement:

‘In order for States to comply with their human rights obligations, and to realize the objectives of the Paris Agreement, they must adopt and implement policies aimed at reducing emissions. These policies must reflect the highest possible ambition, foster climate resilience and ensure that public and private investments are consistent with a pathway towards low carbon emissions and climate resilient development.’¹⁷⁹

Deze lijn wordt ook bevestigd door de VN-Mensenrechtenraad, in een aanbeveling over internationale solidariteit en klimaatverandering:

‘All States, corporations and international organizations should take all necessary separate and joint steps towards achieving net-zero emissions by 2050, consistent with their highest possible ambitions to reduce emissions and the common objective of keeping the global temperature rise below 1.5°C under the Paris Agreement;’¹⁸⁰

179 OHCHR, *Joint Statement on human rights and climate change*, HRI/2019/1, 16 September 2019, par. 11. En zie in een soortgelijke lijn de aanbeveling van de OHCHR, *Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Statement of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 8 oktober 2018, par. 9.

180 Onafhankelijke VN-expert op Mensenrechten en internationale solidariteit, *International solidarity and climate change*, 1 april 2020, A/HRC/44/44, par. 54(a).

Gelijkheidsbeginsel en een eerlijke lastenverdeling

Binnen een mensenrechtenbenadering van klimaatbeleid dient gelijkheid gewaarborgd te worden, in het bijzonder betekent dit een eerlijke lastenverdeling van mitigatiemaatregelen. Dit ziet onder meer op internationale rechtvaardigheid, waaronder het CBDR-beginsel zoals dat aan bod is gekomen in het kader van het koolstofbudget. Een andere vorm van lastenverdeling richt zich op de ‘vervuiler betaalt’, waarbij juist de actoren die de meeste broeikasgassen uitstoten ook meer moeten doen.¹⁸¹ Het gaat daarbij veelal om hoge uitstoters in de industrie en de landbouw. Ook bedrijven hebben hun bijdragen te leveren aan de klimaattransitie door het verminderen van hun CO₂-uitstoot.¹⁸²

181 College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 28.

182 Zie Hof Den Haag, 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie t. Shell*), r.o. 7.24-7.27. Daarvoor ook kort het kader ‘Verplichtingen van bedrijven met betrekking tot het leefmilieu’, in College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 15-16.

Vanuit mensenrechten wordt de nadruk daarnaast gelegd op een lastenverdeling tussen individuen.¹⁸³ Sommige individuen worden harder geraakt door klimaatverandering, anderen zijn niet in de positie om mee te gaan in de klimaattransities. Inzet vanuit de overheid is bijvoorbeeld nodig, zodat ook mensen in financieel kwetsbare posities meekunnen in de energietransitie.¹⁸⁴ In dat kader wordt ook gesproken over *just transition*.¹⁸⁵

Daarnaast volgt uit een mensenrechtenbenadering een intergenerationale lastenverdeling. Het EHRM merkt in *KlimaSeniorinnen* daarover op dat:

‘in the specific context of climate change, inter-generational burden-sharing assumes particular importance both in regard to the different generations of those currently living and in regard to future generations. While the legal obligations arising for States under the Convention extend to those individuals currently alive who, at a given time, fall within the jurisdiction of a given Contracting Party, it is clear that future generations are likely to bear an increasingly severe burden of the

consequences of present failures and omissions to combat climate change (see paragraph 119 above) and that, at the same time, they have no possibility of participating in the relevant current decision-making processes. By their commitment to the UNFCCC, the States Parties have undertaken the obligation to protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind (see paragraph 133 above; Article 3 of the UNFCCC).’¹⁸⁶

Daarom moet voorkomen worden dat belangen op korte termijn ten koste gaan van de belangen van toekomstige generaties.¹⁸⁷ Vertraging in het nemen van emissiereductiemaatregelen leidt er immers toe dat veel ingrijpender reductiemaatregelen in de toekomst nodig zijn, wat ten koste gaat van de uitoefening van de rechten van jongeren, kinderen en toekomstige generaties.¹⁸⁸ De Nederlandse overheid zal in het vaststellen van klimaatbeleid ook de belangen van toekomstige generaties moeten meewegen. Ook dit benadrukt de noodzaak voor het inzetten op hoogst mogelijke klimaatambities op dit moment.

183 College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 42-43.

184 WRR, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten (2023)*, p. 127.

185 Zie ook het rapport van de WKR, *Met iedereen de transities in. Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland*, 15 december 2023.

186 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 420.

187 EHRM, *KlimaSeniorinnen*, par. 420.

188 Zie in dat kader ook de overwegingen van het Duitse Federale Constitutionele Hof 24 maart 2021, *Neubauer*, Engelse vertaling, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, p. 56-57.

Zorgvuldige besluitvormingsprocessen

De Nederlandse klimaataanpak dient zorgvuldig te gebeuren. Dat vereist onder meer dat de Nederlandse regering transparant is en openheid betracht over het nationale koolstofbudget, de klimaatdoelstelling en de hoogst mogelijke inzet van Nederland.¹⁸⁹ Ook is ruimte nodig voor effectieve participatie van burgers en belangenorganisaties en dienen zij toegang te hebben tot informatie.¹⁹⁰ Dit alles draagt ook bij aan het democratische debat in het parlement over het Nederlandse aandeel om binnen de 1,5-graaddoelstelling te blijven en om het recht op een gezond leefmilieu te beschermen.¹⁹¹

2.4.3 Financiering van emissiereducties in het buitenland

Wanneer vast is komen te staan dat de maximale inspanning om emissiereducties binnen Nederland te bewerkstelligen, onvoldoende is, pas dan kan gekeken worden naar mogelijkheden zoals het financieren van reducties in het buitenland.

Een mensenrechtenbenadering biedt daar mogelijkheden toe maar stelt tegelijkertijd belangrijke voorwaarden.

Emissiereducties in het buitenland als aanvullende maatregel op nationale reducties

Volgens het ESABCC ontbreken haalbare reductiepaden voor emissies in de EU, gelet op schattingen van het eerlijke aandeel van het EU-koolstofbudget.¹⁹² Tot een soortgelijke conclusie kwam het PBL voor Nederland.¹⁹³ Het wereldwijde koolstofbudget tot aan 1,5 graad (zowel met als zonder tijdelijke, beperkte overschrijding) is namelijk zeer beperkt en er zijn technische en maatschappelijke grenzen aan wat haalbaar en uitvoerbaar is. Het ESABCC en het PBL wijzen als mogelijke oplossing naar de financiering van emissiereducties in landen buiten de Europese Unie, maar alleen als aanvulling op de hoogst mogelijke ambities voor nationale emissiereducties.¹⁹⁴

189 Zie Noorse mensenrechteninstituut, *The Norwegian climate change framework in light of Article 8 ECHR*, 1 november 2024, p. 46.

190 Vereisten hiervoor worden ook nader uitgewerkt in College, *Mensenrechten in Nederland 2023: Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in Nederland – Deel 1: Juridisch Kader*, juni 2024, p. 49-52.

191 Zie ook de rol van het parlement in het beschermen van het recht op een gezond leefmilieu, College, *Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu – De politiek aan zet*, juni 2024.

192 ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 57.

193 PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 49.

194 PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 51; ESABCC, *Scientific Advice for the Determination of an EU wide 2040*, 5 juni 2023, p. 48.

Daartoe bestaan ook mogelijkheden onder artikel 6 Parijsakkoord. Het eerste lid bepaalt:

‘De Partijen erkennen dat sommige Partijen bij de uitvoering van hun nationaal bepaalde bijdrage voor vrijwillige samenwerking kiezen om een hoger ambitieniveau van hun mitigatie- en adaptatiemaatregelen mogelijk te maken en duurzame ontwikkeling en milieu-integriteit te bevorderen.’

Opgemerkt moet worden dat dit mechanisme bedoeld is om bij te dragen aan hogere mitigatie van wereldwijde emissies.¹⁹⁵ Deze maatregelen komen dus bovenop het inzetten op hoogst mogelijke nationale reductie en bovenop financiering en ondersteuning van klimaatontwikkelingshulp. Daarnaast is het noodzakelijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de vereisten waaraan deze vorm van klimaatfinanciering moet voldoen. Dit komt ook aan bod tijdens de *Conference of Parties* van dit jaar (COP29) – de jaarlijkse bijeenkomst onder het VN-Klimaatverdrag van de leiders van alle landen om te bepalen wat gedaan moet worden om de klimaatcrisis op te lossen.¹⁹⁶

195 Artikel 6 lid 4(d) Parijsakkoord.

196 De Nederlandse inzet op dit onderwerp richt zich op transparantie, waarbij de handel in koolstof effectief gemonitord en geregistreerd kan worden. *Kamerstukken II 2024-25*, 31 793, nr. 274, p. 4.

Huidige buitenlandse klimaatfinanciering door Nederland

Binnen de internationale klimaatstrategie financierde Nederland buitenlandse mitigatiemaatregelen.¹⁹⁷ Ook het huidige kabinet geeft aan voortgang te willen maken met bijdragen aan multilaterale klimaatfondsen zoals Climate Investment Funds (CIF), de Global Environment Facility (GEF) en het UN Environment Programme (UNEP). Tegelijkertijd wordt er in totaal 37 miljoen euro bezuinigd, net als op veel andere onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking.¹⁹⁸ Zo wordt afgezien van een aanvullende bijdrage aan het Least Developed Countries Fund (LDCF) en wordt voorzien in wijzigingen binnen het Dutch Fund for Climate and Development (DFCD).¹⁹⁹

Deze klimaatfondsen vallen binnen de internationale afspraken, waarbij rijke landen ontwikkelingslanden ondersteunen in de klimaattransitie. Deze financiering is essentieel om gezamenlijk het mondiale klimaatdoel van 1,5 graad te behalen. Het gaat hier echter om maatregelen in de zin van artikel 9 Parijsakkoord. Op dit moment maakt Nederland nog géén gebruik van de mogelijkheid om via de financiering van buitenlandse emissiereducties de nationale reductiedoelstellingen aan te vullen (artikel 6 Parijsakkoord).

197 BZK en EZK, *Internationale Klimaatstrategie: van ambitie naar transitie*, oktober 2022.

198 *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 XVII, nr. 2, p. 11.

199 *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 XVII, nr. 2, p. 37.

Op 7 december 2022 schreef de voormalig minister van Klimaat en Energie:

‘De regering wenst geen gebruik te maken van de mogelijkheid om vrijwillig samen te werken door de aan- en verkoop van carbon credits, om zodoende de doelen uit de Klimaatwet te behalen of bij te dragen aan de doelen van andere landen. [...] Het aankopen van carbon credits van buiten de EU draagt niet bij aan het doelbereik omdat in de Europese klimaatwet, die Nederland bindt aan klimaatneutraliteit in de EU, is vastgelegd dat de EU klimaatneutraliteit zal realiseren op Europees grondgebied. Samenwerking met landen buiten de EU via artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs, waarbij emissiereducties buiten het Europees grondgebied worden gerealiseerd, valt hier niet onder.’²⁰⁰

Nederland kan er dus nog voor kiezen om het overschot aan nationale uitstoot te compenseren door het financieren van emissiereducties in het buitenland. Het PBL ziet verschillende mogelijkheden voor Nederland, bijvoorbeeld via het Klimaatfonds, via afspraken tussen landen en reducties op projectniveau.²⁰¹

200 Kamerstukken II 2022/23, 36 169, nr. 6, p. 8-9.

201 PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 51.

Mensenrechtelijke voorwaarden voor financiering

Realistische reductiepaden zijn noodzakelijk om het klimaatbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Een mensenrechtenbenadering biedt daar ook ruimte voor. Het stelt tegelijkertijd kaders en grenzen voor financiering van buitenlandse emissiereducties. Het gaat daarbij om de volgende mensenrechtelijke voorwaarden:

- **Respecteren en bevorderen van mensenrechten:** Ook manieren van emissiereducties in het buitenland dienen in lijn te zijn met mensenrechten, ze moeten daadwerkelijk bijdragen aan het mitigeren van klimaatverandering.²⁰² Daarnaast moeten de rechten van de lokale bevolking gerespecteerd worden.²⁰³ Te denken valt aan hun bestaanszekerheid, biodiversiteit, voedsel- en waterzekerheid, rechten van kwetsbare groepen, zoals kinderen, inheemse volken, en gemarginaliseerde groepen. Gewezen kan ook worden op het belang van publieke participatie, toegang tot informatie en toegang tot het recht voor de lokale bevolking.²⁰⁴ Zij moeten inspraak hebben in de mitigatiemaatregelen die

202 VN-Speciaal Rapporteur op klimaatverandering, *Scene-setting report*, 24 juli 2024, A/HRC/56/46, par. 32.

203 VN-Speciaal Rapporteur op de rechten van inheemse volken, *Green financing – a just transition to protect the rights of Indigenous Peoples*, 21 juli 2023, A/HRC/54/31.

204 Over toegang tot informatie zie VN-Speciaal Rapporteur op klimaatverandering, *Access to information on climate change and human rights*, 18 juli 2024, A/79/176, par. 18.

hen raken, zij moeten goed geïnformeerd worden, onder meer over de impact van de maatregelen, en zij moeten hun rechten kunnen afdwingen. Zo is opgemerkt dat het nodig is om op projectniveau onafhankelijke klachtmechanismes met herstelprocedures beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld als genomen maatregelen toch schade opleveren.²⁰⁵

- **In lijn met duurzame ontwikkelingsdoelen:** het klimaatbeleid moet gericht zijn op het uitroeien van armoede en op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.²⁰⁶ Bij financiering van emissiereducties in het buitenland is het eveneens van belang dat rekening wordt gehouden met ontwikkelingsprioriteiten van het land waarmee wordt samengewerkt.²⁰⁷

- **Best beschikbare wetenschap:** wetenschappelijke kennis is de basis voor een onderbouwde klimaataanpak, dit geldt ook voor de wijze van financiering van emissiereducties in het buitenland.
- **Monitoren en degelijke boekhouding:** bijgehouden moet worden of Nederland op koers ligt om doelstellingen te behalen en binnen zijn koolstofbudget blijft. Emissiereducties in het buitenland die Nederland financiert, zouden goed verantwoord moeten worden. En ze moeten niet dubbel geteld worden.²⁰⁸

205 Statement van VN-Speciaal Rapporteurs, 'COP27: Urgent need to respect human rights in all climate change action, say UN experts', 4 november 2022. Zie ook Center for International Environmental Law (CIEL), *Rights, Carbon, Caution: Upholding Human Rights under Article 6 of the Paris Agreement*, 2021, p. 7.

206 VN-Speciaal Rapporteur op extreme armoede, *The "just transition" in the economic recovery: eradicating poverty within planetary boundaries*, 7 oktober 2020, A/75/181/Rev.1. Zie ook Artikel 2 lid 1, artikel 4 lid 1 en artikel 6 lid 8 Parijsakkoord.

207 In lijn met ontwikkelingsfinanciering, zie artikel 9 lid 3 Parijsakkoord. Zie ook PBL, *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, maart 2024, p. 51.

208 Artikel 6 lid 2 en lid 5 Parijsakkoord.

3 Conclusie en aanbevelingen

Klimaatverandering vormt een serieuze bedreiging voor mensenrechten nu en in de toekomst. Het is daarom van groot belang om wereldwijd de uitstoot van broeikasgassen tot netto nul emissies te reduceren, en dat op zo kort mogelijke termijn. Nederland, als welvarend land met historisch gezien hoge emissies, heeft daarbij in het bijzonder een taak om hieraan zijn bijdragen te leveren. Ons land moet de hoogst mogelijke klimaatambities laten zien als het gaat om het beperken van de broeikasgasuitstoot, en in het bijzonder de CO₂-uitstoot.

Hiervoor is het noodzakelijk dat een mensenrechtenbenadering wordt toegepast in het Nederlandse klimaatbeleid. Dit draagt eraan bij dat Nederland op koers blijft met het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graad Celsius. Deze benadering kan de Nederlandse overheid bovendien helpen bij het aanscherpen van het Nederlandse klimaatbeleid om zo mensenrechten te beschermen en mogelijke schendingen te voorkomen. Dat betekent ook het effectief opvolgen van rechterlijke uitspraken in klimaatzaken. Het is positief dat de Nederlandse overheid aandacht heeft besteed aan rechterlijke uitspraken in klimaatzaken, zoals blijkt uit de formele reacties op *Urgenda* en *KlimaSeniorinnen*. Deze uitspraken bieden een belangrijke invulling van wat nodig is om het recht op een veilig klimaat te beschermen.

De reacties van de Nederlandse overheid tonen enige reflectie op het Nederlandse klimaatbeleid.²⁰⁹ Een echte mensenrechtenbenadering van klimaatbeleid vergt echter meer. Het vereist dat Nederland gericht is op effectieve bescherming van mensenrechten. Dat betekent dat de Nederlandse regering nagaat of zijn mitigatiebeleid daadwerkelijk gericht is op het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering en het bevorderen van een veilig klimaat door de inzet op de hoogst mogelijke klimaatambitie. Een streven naar het ‘minimale doen’, past hier niet bij. Evenmin zou gewacht moeten worden met in actie te komen tot een rechterlijke uitspraak tegen Nederland wordt gedaan.

Nederland lijkt vooralsnog gericht te zijn op een minimale interpretatie van mensenrechtelijke klimaatzaken. Al in navolging van *Urgenda* is dit beeld te zien. Toen was de overheid gericht op het doen wat strikt noodzakelijk was om de doelstelling van 25 procent emissiereductie in 2020 te behalen.²¹⁰

209 De ondersteuning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu, sluit hier ook bij aan. Zie Beleidsnota Mensenrechten - Democratie - Internationale Rechtsorde, p. 15 “Het Koninkrijk zet daarom onder andere in op een eerlijke en inclusieve transitie en vermindering van klimaatkwetsbaarheid door ondersteuning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.”

210 De *Urgenda*-zaak leidde ertoe dat de Nederlandse overheid aanvullende maatregelen nam om de uitstoot van CO₂ te beperken, onder meer door het substantieel terugdringen van elektriciteitsproductie met kolen en verduurzamingssubsidies. Zie <https://zoek.officielebeleidmakingen.nl/kst-32813-496.pdf>, p. 4.

Door meezittende omstandigheden, onder meer omdat 2020 een relatief warm jaar was en minder wegverkeer als gevolg van de coronamaatregelen, werd die doelstelling ook nipt behaald.²¹¹ In 2021 ging de uitstoot echter weer omhoog.²¹² Ook nu lijkt de Nederlandse inzet beperkt tot doen wat minimaal noodzakelijk is, en niets meer. Zo heeft het huidige kabinet zonder nadere motivering het streven naar 60 procent CO₂-reductie voor 2030 van het vorige kabinet losgelaten (zie par. 2.3.1). De reactie van de Nederlandse klimaatministers op de *KlimaSeniorinnen*-uitspraak laat eveneens een minimale benadering zien. De ministers concludeerden, ook na Kamervragen, vrij eenvoudig dat deze uitspraak geen aanleiding was voor het nemen van aanvullende maatregelen (zie par. 2.3.1).

Het College komt op basis van een nauwkeurige lezing van *KlimaSeniorinnen* echter tot een andere conclusie. Het College concludeert dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid niet volstaat in het licht van de standaarden die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. Er zijn gebreken als het gaat om het regelgevend kader. Ook ontbreken er klimaatplannen voor Caribisch Nederland. Daarnaast zijn de huidige Nederlandse mitigatiemaatregelen onvoldoende om de EU en Nederlandse klimaatdoelstellingen voor

2030 te behalen. Bovendien volstaan deze doelstellingen niet, gelet op het eerlijke deel van Nederland van het resterende wereldwijde koolstofbudget.

Er is dus werk aan de winkel. Ambitieuzer Nederlands klimaatbeleid is noodzakelijk om de mensenrechten van inwoners in Europees en Caribisch Nederland te verzekeren. Forse en snelle emissiereducties zullen nodig zijn om bescherming te bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering. Het kan daarbij nodig zijn om mitigatiemaatregelen op Nederlands grondgebied aan te vullen met financiering van buitenlandse reductiemaatregelen. Dit komt bovenop de blijvende noodzaak van financiering en ondersteuning van klimaatontwikkelingshulp.

In dat kader is het positief dat er een Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 ligt en dat daarin aandacht uitgaat naar participatie en rechtvaardigheid. Dit plan is bij uitstek geschikt voor het incorporeren van een mensenrechtenbenadering, het aanscherpen van de klimaatdoelstellingen voor 2030 en daarna, en het voorzien in aanvullende mitigatiemaatregelen om deze doelstellingen te behalen.²¹³

211 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/06/urgenda-doel-uitstoot-broeikasgassen-in-2020-gehaald>.

212 PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2021, Den Haag: 2021, p. 12.

213 Zie voor het advies van het College bij dit plan: College, Advies Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035, 4 december 2024.

Aanbevelingen

Tegen deze achtergrond doet het College de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse overheid:

- 1. Vergroot op korte termijn de Nederlandse inzet op mitigatie van klimaatverandering om leven, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven van huidige en toekomstige generaties zeker te stellen.** Neem hierbij onder meer de volgende voorwaarden in acht: een zorgvuldig, transparant en participatief proces, gebaseerd op best beschikbare wetenschap, waarbij voortgang gemonitord wordt, en gehandeld wordt met respect voor mensenrechten en in lijn met duurzame ontwikkelingsdoelen.

In het bijzonder:

- a. Neem onmiddellijk maatregelen om op korte termijn de huidige – en de herijkte – klimaatdoelen weer binnen bereik te brengen.
- b. Stel een landelijk koolstofbudget vast aan de hand van een eerlijke verdeling van het wereldwijde koolstofbudget voor 1,5-graad opwarming. Daarbij moet in ieder geval worden geëxpliciteerd welke berekeningen hieraan ten grondslag liggen, welke verdelingsmethode is gebruikt en waarom die voldoet aan rechtvaardigheidsvereisten, en welke emissies hierin zijn meegenomen.

- c. Scherp de Nederlandse klimaatdoelstellingen aan overeenkomstig het vastgestelde landelijke koolstofbudget. Licht daarbij toe of en op welke wijze klimaatdoelstellingen en -maatregelen worden aangepast, en/of hoe gecompenseerd wordt voor de overschrijding van het nationale koolstofbudget.
 - d. Stel zo snel mogelijk klimaatplannen vast voor Caribisch Nederland die zijn afgestemd op de plannen van Europees Nederland en implementeer voortvarend. Maak hiervoor voldoende middelen en expertise beschikbaar.
- 2. Ontwikkel een mensenrechtenbenadering op het Nederlands klimaatbeleid en pas deze toe.** Zorg ervoor dat daarmee wordt zeker gesteld dat de bescherming van mensenrechten zowel doel als uitgangspunt is bij het Nederlandse klimaatbeleid, overeenkomstig de aandachtspunten zoals geformuleerd in dit rapport.

