

Vergaderjaar 2024–2025

33 826

Mensenrechten in Nederland

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2025

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei heeft bij brief van 23 januari 2025 (kenmerk 2025Z00269/2025D02527) verzocht om een reactie op deel 2 van het jaarrapport 2023 van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het CRM).

Het CRM publiceert jaarlijks een rapport over mensenrechten in Nederland. Het jaarrapport over 2023 bestaat uit twee delen. In deze brief treft de Kamer, conform het verzoek van 23 januari 2025, de reactie op deel 2. Dit deel richt zich op klimaatverandering en mensenrechten. Het CRM schrijft dat klimaatverandering een bedreiging vormt voor mensenrechten en dat het daarom van groot belang is om wereldwijd de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen tot netto nul emissies. Volgens het CRM heeft Nederland hierin een bijzondere taak en moet het de hoogst mogelijke klimaatambities nastreven.

Het kabinet dankt het CRM voor het deelrapport en heeft het deelrapport met veel interesse tot zich genomen. We werken toe naar een duurzaam en schoon Nederland, met een betrouwbare, veilige en betaalbare energievoorziening. In het kader van onze veiligheid en weerbaarheid wil Nederland minder afhankelijk zijn van onbetrouwbare landen voor de levering van energie. Het kabinet wil de hoge energieprijzen drukken zodat energie voor burgers betaalbaar blijft en bedrijven internationaal kunnen concurreren. Daarom vindt het kabinet het zeer belangrijk stevig door te pakken. Dit doet Nederland samen met haar Europese partners.

In onderstaande reactie gaat het kabinet in op de aanbevelingen van het CRM.

Reactie op de aanbevelingen van het CRM

Aanbeveling 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.

In de Kamerbrief «Pakket voor Groene Groei: voor een weerbaar energiesysteem en een toekomstbestendige industrie» geeft het kabinet aan hoe hier invulling aan wordt gegeven.¹ Zo gaan we met een verstandige en realistische aanpak door. Daarvoor zetten we concrete stappen in alle sectoren – de industrie, elektriciteit, landbouw, de gebouwde omgeving en mobiliteit. Stappen die zowel op korte termijn haalbaar zijn én op lange termijn verstandig. De afgelopen jaren hebben we ons voornamelijk gefocust op het ontwikkelen van nieuw beleid om de doelen voor 2030 te halen. Nu is het tijd om de focus te verschuiven naar het daadwerkelijk uitvoeren van de plannen die al op tafel liggen. Met als einddoel nog steeds een sterke, schone en weerbare economie. Die duurzaam is en draait op schone energie.

Dat betekent allereerst dat we de randvoorwaarden voor verduurzaming op orde moeten brengen. Dit is essentieel om ervoor te zorgen dat we alle plannen en ambities daadwerkelijk voor elkaar kunnen krijgen. Het zo snel mogelijk verzwaren en het beter benutten van het elektriciteitsnet is cruciaal voor de ambities van het kabinet op het gebied van woningbouw, groei van de economie en werkgelegenheid en de verduurzaming van bedrijven, maatschappelijke instellingen en mobiliteit.

Ook moet er een extra stap gezet worden om het 55%-doel weer binnen bereik te krijgen. Om dat voor elkaar te krijgen, kiest het kabinet voor maatregelen die logisch aansluiten bij wat er al in gang is gezet en om de beweging ná 2030 erin te houden. Het kabinet wil het bijvoorbeeld gemakkelijker maken voor mensen om voor een elektrische auto te kiezen.

Als onderdeel van het pakket verlengt het kabinet verlengt de Subsidieregeling Indirecte Kostencompensatie (IKC-ETS) met drie jaar. Dat is een snelle manier om de energiekosten voor de industrie te drukken. Samen met de verkenning van amortisatie van de energiekosten is dit een belangrijke stap richting een gelijk spelveld.

b. Stel een landelijk koolstofbudget vast aan de hand van een eerlijke verdeling van het wereldwijde koolstofbudget voor 1,5-grad 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.

Het CRM bespreekt de verplichtingen voor Nederland onder artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (recht op eerbied-)

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/25/kamerbrief-pakket-voor-groene-groei-vooreen-weerbaar-energiesysteem-en-een-toekomstbestendige-industrie>

diging van privéleven, familie- en gezinsleven) in relatie tot klimaatverandering. Daarbij baseert het zich op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) van 9 april 2024 in de Zwitserse Klimaseniorinnenzaak.² In deze uitspraak heeft het Hof voor het eerst de verplichtingen van staten op grond van artikel 8 EVRM in de context van klimaatverandering behandeld.

Het CRM leidt uit deze uitspraak af dat effectief klimaatbeleid dat in lijn is met artikel 8 EVRM, vereist dat landen een nationaal koolstofbudget vaststellen op basis van hun eerlijke aandeel in het resterende wereldwijde koolstofbudget om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graad Celsius. Het CRM concludeert verder op basis van de uitspraak dat een verdeling op basis van gelijkheid («gelijk per capita») als ondergrens dient te gelden om een eerlijk nationaal koolstofbudget te bepalen en dat Nederland zijn klimaatdoelstellingen aan moet scherpen op basis van dat koolstofbudget.

Het kabinet deelt de interpretatie van het CRM niet. In de Klimaseniorinnen-uitspraak heeft het Hof een algemeen kader neergezet om te beoordelen of een staat voldoet aan zijn klimaatverplichtingen onder artikel 8 EVRM: staten moeten wetgeving en maatregelen tot stand brengen en effectief uitvoeren om een substantiële en geleidelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgases te realiseren en in beginsel binnen 30 jaar klimaatneutraliteit te bereiken. Daarbij is het onder andere van belang dat tijdschema's en tussentijdse doelen zijn vastgesteld, broeikasgasemissies voor de periode tot het bereiken van klimaatneutraliteit met een koolstofbudget of een gelijkwaardige methode zijn bepaald, periodiek informatie beschikbaar wordt gesteld waaruit volgt of het klimaatbeleid op koers ligt om doelen te halen, doelen zo nodig worden bijgesteld, en dat consistent wordt gehandeld bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en maatregelen.

Nederland en de EU hebben een juridisch kader dat gericht is op het bereiken van netto nul uitstoot, uiterlijk in 2050. Europese en nationale klimaatwet- en regelgeving bevatten tussendoelen en mechanismen voor het periodiek vaststellen van klimaatplannen, het monitoren en rapporteren over de (te verwachte) resultaten van klimaatplannen en het zo nodig bijstellen van klimaatplannen. Uit de Klimaseniorinnen-uitspraak blijkt bovendien dat staten niet alleen zulke wetgeving moeten hebben, maar dit ook moeten uitvoeren. Dit betekent dat bestaande maatregelen effectief moeten worden uitgevoerd en aanvullende maatregelen worden genomen indien uit het benoemde proces blijkt dat doelen niet gehaald worden.³

De EU en haar lidstaten leveren gezamenlijk mitigatie-inspanningen om bij te dragen aan het realiseren van het temperatuurdoel van de Overeenkomst van Parijs. Het Nederlandse klimaatmitigatiebeleid wordt dan ook voor een belangrijk deel bepaald door het klimaatbeleid van de EU. Het Europese klimaatbeleid rust op drie kerninstrumenten die elk uitgaan van een budgetbenadering: het Europese emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (ESR) en de LULUCF-verordening (Land Use, Land-Use Change and Forestry). Met deze instrumenten wordt de broeikasgasemissieruimte binnen de EU begrensd. Voor de sectoren die onder het ETS vallen, is de emissieruimte begrensd door de jaarlijkse

² EVRM 9 april 2024; ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. tegen Zwitserland).

³ Zie ook de Kamerbrief van 6 juni 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 31 793 nr. 269) en de antwoorden op Kamervragen van 20 september 2024 (Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 32).

afname van emissierechten. Op basis van de ESR heeft iedere lidstaat bindende emissiereductieverplichtingen voor de sectoren die onder de ESR vallen, waarbij voor de periode tot en met 2030 jaarlijkse emissiebudgetten per lidstaat worden bepaald. In de LULUCF-verordening zijn budgetten vastgelegd voor de broeikasgasemissies en -verwijderingen voor de sector landgebruik en bosbouw voor de periode tot 2030. Met de instrumenten van het Europees klimaatbeleid wordt de broeikasgasemissieruimte binnen de EU, en dus ook van Nederland, reeds begrensd. Het kabinet ziet geen meerwaarde om aanvullend op deze Europese instrumenten een nationaal koolstofbudget te introduceren.

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.

Het kabinet onderkent de urgentie van de klimaatopgave in Caribisch Nederland en het belang van een adequate aanpak. Om de uitdagingen van de eilanden voor veiligheid, gezondheid, bestaanszekerheid, economie en biodiversiteit het hoofd te bieden, werkt het kabinet samen met de bestuurscolleges van Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan een klimaatplan per eiland.

Deze plannen zullen maatregelen bevatten om de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering te vergroten. Op Bonaire is een klimaat Tafel ingericht waarin stakeholders onder leiding van onafhankelijk voorzitter, de heer Reynolds Oleana, tot een gedragen plan komen. De voorzitter is benoemd door het Bestuurscollege van Bonaire en is in augustus 2024 gestart. De voorzitter streeft naar een zo breed mogelijke actieve participatie van de gemeenschap. Dit vergt tijd. Daarom zal het klimaatplan naar verwachting begin 2026 gereed zijn. Op Saba en Sint Eustatius werken de openbare lichamen zelf aan de voorbereiding van een klimaatplan. De afronding hiervan is medio 2025 voorzien. Het uitgangspunt is dat alle drie de klimaatplannen bouwstenen vormen voor de herijkte Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS), die in 2026 verschijnt. Hierin wordt specifiek aandacht besteed aan Caribisch Nederland.

Het kabinet ondersteunt de totstandkoming van de klimaatplannen met middelen, capaciteit en onderzoek. Zo is 1 miljoen euro beschikbaar gesteld voor (lokale) ondersteuning, aanvullende kennisvragen, het betrekken van inwoners en informatievoorziening. In het kader van onderzoek is een overzicht gemaakt van de verwachte effecten van klimaatverandering op de BES-eilanden voor tien maatschappelijke sectoren en zijn risicoprofielen opgesteld voor overstromingen op basis van de nieuwste KNMI-klimaatscenario's.⁴ Ook worden de BES-eilanden in het kader van het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland ondersteund bij het uitvoeren van concrete klimaatadaptatiemaatregelen, zoals het herstellen van dammen op Bonaire en het opzetten van regenwateropvang op Saba.

Aanbeveling 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.

⁴ Bijlagen bij Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 693.

In paragraaf 2.4 van het deelrapport beschrijft het CRM hoe een mensenrechtenbenadering kan worden toegepast op het klimaatbeleid. Het CRM presenteert daarvoor een stappenplan dat aansluit bij de hierboven besproken aanbevelingen 1a tot en met 1d. Daarnaast onderstreept het CRM het belang van een eerlijke lastenverdeling binnen het klimaatbeleid. Sommige groepen worden zwaarder getroffen door klimaatverandering, terwijl anderen minder mogelijkheden hebben om deel te nemen aan de klimaattransitie. Het CRM vraagt aandacht voor toekomstige generaties bij het vormgeven van klimaatbeleid. Het CRM stelt verder dat Nederland gebruik kan maken van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs voor het financieren van emissiereducties in het buitenland. Het CRM benoemt een aantal voorwaarden die vanuit een mensenrechtenbenadering zouden gelden voor deze financiering, zoals het respecteren van rechten van lokale gemeenschappen, het bevorderen van publieksparticipatie en het tegengaan van armoede.

De bescherming van mensenrechten is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse klimaatbeleid. Zoals hierboven is aangegeven is het kabinet van mening dat het beleid in lijn is met de mensenrechtenverplichtingen voor het tegengaan van klimaatverandering, zoals dat volgt uit het algemeen kader dat het Hof in de Klimaseniorinnen-uitspraak heeft neergezet.

Het CRM benadrukt verder het belang van een eerlijke lastenverdeling in het klimaatbeleid. Het kabinet erkent dit en hanteert in dit kader de principes uit het ontwerp-Klimaatplan 2025–2035 die beschrijven wat volgens het kabinet rechtvaardig klimaatbeleid is: realisatie van de klimaatdoelen, gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, bijdrage en ondersteuning naar draagkracht en de vervuiler betaalt. Deze principes worden bij besluitvorming over het klimaatbeleid betrokken. Ook zal rechtvaardigheid in evaluaties van het klimaatbeleid worden meegenomen, naast evaluatie op de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

Tot slot gaat het CRM in op koolstofkredieten op grond van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs. Omdat het bij deze kredieten gaat om mitigatie die plaatsvindt buiten Nederland en buiten de EU, kunnen deze kredieten niet bijdragen aan het realiseren van de bestaande doelen uit de Europese en Nederlandse Klimaatwet.⁵ Om die reden is het kabinet momenteel niet voornemens gebruik te maken van de mogelijkheden die artikel 6 biedt. De Nederlandse klimaatfinanciering is dus niet ingegeven om de hierdoor in het buitenland ontstane emissiereducties toe te rekenen aan Nederland. Deze klimaatfinanciering is bedoeld om samen met andere landen gezamenlijk bij te dragen aan het dichten van het wereldwijde emission gap en daarmee de collectieve temperatuurdoelstelling uit de Overeenkomst van Parijs.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

⁵ Nationale Klimaatwet (wetten.nl – Regeling – Klimaatwet – BWBR0042394) en Europese Klimaatwet (Europese klimaatwet – Europese Commissie)