

Rechtbank Den Haag
Zaaknummer/rolnummer:
C/09/659832 / HA ZA 24-53

**CONCLUSIE VAN REPLIEK, TEVENS AKTE
EISWIJZIGING**

de stichting **STICHTING GREENPEACE
NEDERLAND**, gevestigd te (1033 WB)
Amsterdam,
hierna te noemen “Greenpeace Nederland”;
eiseres,
advocaten: mr. M.R.S. Bacon en mr. E.W.
Jurjens

tegen:

de **STAAT DER NEDERLANDEN**, meer
specifiek de ministeries van Economische
Zaken, Infrastructuur en Waterstaat en
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
zetelend te 's-Gravenhage,
gedaagde,
advocaten: mr. E. Brans en mr. K. Winterink

I. INLEIDING EN INHOUDSOPGAVE

I.	Inleiding en Inhoudsopgave	2
1.	Inleiding	3
II.	Mitigatie	7
2.	Inleiding	7
3.	<i>KlimaSeniorinnen</i> -arrest: inleiding en algemene overwegingen EHRM	11
4.	Toepasselijkheid artikel 2 en 8 EVRM in het licht van <i>KlimaSeniorinnen</i>	17
5.	De beoordelingsmarge in klimaatzaken in het licht van <i>KlimaSeniorinnen</i>	19
6.	Inhoud verplichtingen ex artikel 8 EVRM van de Staat in het licht van <i>KlimaSeniorinnen</i> : vaststellen carbonbudget	21
7.	De Staat heeft ten onrechte geen carbonbudget vastgesteld	28
8.	Uitsluiting allocatiemethodes grandfathering en least cost voor berekening fair share	32
9.	Berekening van minimale faire share voor Nederland	53
10.	Het PBL maart 2024 rapport is ongeschikt om een fair share vast te stellen	64
11.	Klimaatfinanciering	72
12.	Haalbaarheid: rapport Kalavasta	79
13.	Nederland gaat de eigen klimaatdoelstellingen niet halen	93
14.	Eiswijziging: formulering	104
15.	Eiswijziging: toelichting	106
III.	Adaptatie	114
16.	Inleiding	114
17.	Toetsingskader adaptatie artikel 2 en 8 EVRM: toepassing <i>KlimaSeniorinnen</i> -arrest	114
18.	Bespreking stellingen Staat toetsingskader adaptatiebeleid artikel 2 en 8 EVRM	123
19.	Toetsingskader artikel 14 EVRM en 27 IVBPR	126
20.	Eerste toepassing toetsingskader adaptatie in deze zaak	130
21.	Verantwoordelijkheid Staat voor adaptatiebeleid Bonaire	145
IV.	Overige punten en conclusie	149
22.	Overige punten	149
23.	Conclusie	154

1. Inleiding

- 1.1. Greenpeace Nederland heeft kennis genomen van de conclusie van antwoord van de Staat (hierna: "**CvA**"), waarin tot afwijzing van de vorderingen van Greenpeace Nederland is geconcludeerd. Zij heeft de rechtbank daarop verzocht, op grond van de tussen partijen gemaakte procesafspraken, haar toe te staan een conclusie van repliek te nemen (hierna: "**CvR**"). De rechtbank heeft dit toegestaan.
- 1.2. Deze CvR heeft als doel om de proceseconomie te bevorderen, door het inhoudelijk debat over een aantal onderwerpen een stap verder te brengen, zodat daarop ter zitting niet langer, of niet in dezelfde mate van detail, ingegaan hoeft te worden.
- 1.3. Als Greenpeace Nederland niet ingaat op bepaalde stellingen die door de Staat zijn ingenomen of aangesneden in deze CvR, betekent dat niet dat Greenpeace Nederland die stellingen erkent. Alle stellingen en verweren die door de Staat in de CvA zijn ingenomen of aangevoerd worden betwist, tenzij in deze CvR uitdrukkelijk erkend. Naar producties van de Staat zal in deze CvR worden verwezen als 'productie [x] Staat', naar producties van Greenpeace Nederland simpelweg als 'productie [x]': bij de CvR zijn producties 80-110 gevoegd.
- 1.4. In deze CvR zal een groot deel van de aandacht gericht zijn op het partijdebat inzake mitigatie (deel II van de CvR). In het kader van het partijdebat over adaptatie zal Greenpeace Nederland, mede aan de hand van het *KlimaSeniorinnen*-arrest, in het bijzonder ingaan op het toetsingskader dat daar van toepassing is (deel III van de CvR). Ter zitting zal in meer detail ingegaan worden op alle maatregelen die de Staat nu en in het komende half jaar heeft getroffen, aan de hand van dit toetsingskader. Tot slot zal Greenpeace Nederland enige losse punten bespreken (deel IV van de CvR).
- 1.5. Gezien de acute en ingrijpende gevolgen van klimaatverandering op Bonaire, en de dreiging van nog grotere toekomstige gevolgen op korte en lange termijn, is toewijzing van de adaptatie- en mitigatievorderingen van onverkort belang voor de inwoners van Bonaire. De individuele eisers waarmee Greenpeace Nederland deze zaak samen is gestart, Helen Angela, Jackie Bernabela, Judmar Emerenciana, Onnie Emerenciana, Kjell Kroon, Danique Martis, Daniela Simal en Angelo Vrolijk, blijven nauw betrokken bij deze procedure. Er blijven steunbetuigingen binnenstromen voor deze zaak: inmiddels onderschrijven ca. 900 mensen uit Bonaire en in totaal meer dan 50.000 mensen uit heel Nederland als medestander de vorderingen in deze procedure.¹

Mitigatie

- 1.6. Sinds het uitbrengen van de dagvaarding, heeft zich een aantal zeer relevante ontwikkelingen voorgedaan die het belang bij de mitigatievorderingen verder onderstrepen.
- 1.7. Op mondiaal niveau is met het verschijnen van het United Nations Environment Programme ("**UNEP**") Emissions Gap Report 2024, duidelijk geworden dat de gezamenlijke Nationally Determined Contributions ("**NDC's**"), ook als die volledig worden nageleefd, onvoldoende zijn om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C. De wereld stevent momenteel in het beste geval af op een opwarming van 2,6°C (best estimate). Het Intergovernmental Panel on

¹ De hoeveelheid medestanders neemt elke dag toe: de actuele stand is te raadplegen op <https://doemee.greenpeace.nl/actie/klimaatzaak-bonaire/>.

Climate Change (“**IPCC**”) is zeer duidelijk over de catastrofale gevolgen die een dergelijke temperatuurstijging zal hebben voor kustzones en eilanden. Uit het Instituut voor Milieuvraagstukken (“**IVM**”) rapport volgt dat een dergelijke temperatuurstijging tot blijvende overstroming van grote delen van Bonaire zal zorgen en dat het leven op Bonaire ingrijpend en in negatieve zin zal worden veranderd. Deze gevolgen worden door de Staat (terecht) ook niet betwist.

- 1.8. De mondiale uitstoot van broeikasgassen is sinds 2020 gestegen in plaats van gedaald. Dit heeft ertoe geleid dat een groter deel van het door het IPCC berekende mondiale carbonbudget is opgebruikt dan waar eerder van werd uitgegaan. Geactualiseerde berekeningen van het mondiale carbonbudget laten zien dat er per 1 januari 2024 voor een 50% kans om de temperatuurstijging tot onder de 1,5°C te beperken nog 200 Gigaton (“**Gton**”) CO₂ resteert. Dat budget zal op basis van de huidige uitstoot van CO₂ (ca. 40 Gton CO₂ per jaar) voor 2030 op zijn. Dat is ook de conclusie van het Planbureau voor de Leefomgeving (“**PBL**”) in haar rapport van maart 2024 (productie 38 Staat, hierna: het “**PBL maart 2024 rapport**”). Iedere verdere uitstoot zal de kans om de temperatuurodoelstelling te halen verder verkleinen.
- 1.9. Actuele berekeningen van het eerlijke aandeel (de ‘fair share’) van Nederland in het verbruiken van het resterende carbonbudget leiden tot de conclusie dat het voor Nederland resterende carbonbudget al op is.² Die conclusie trok het Ministerie van Financiën ook in het Blauwe Boekje van 2023.
- 1.10. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding geconstateerd dat het voor Nederland niet mogelijk zal zijn een (minimale) fair share te leveren door middel van enkel de reductie van de nationale emissie. De Staat zal zijn fair share dus met behulp van negatieve emissies en klimaatfinanciering ex artikel 6 Parijs Akkoord (uitdrukkelijk te onderscheiden van andere vormen van klimaatfinanciering, zie hst. 11 van deze CvR) moeten leveren.
- 1.11. De reductieverplichting die geldt voor de nationale emissie komt daarmee in wezen neer op hoe snel de Staat de nationale emissie kan afbouwen. Greenpeace Nederland brengt met deze CvR een uitgebreid haalbaarheidsonderzoek in het geding van de vooraanstaande onderzoeksinstellingen Kalavasta, Berenschot en CE Delft. In dit rapport concluderen de onderzoekers op basis van door de gezamenlijke netbeheerders ontwikkelde uitgangspunten, die ook door de Staat op verschillende niveaus worden gebruikt, dat een broeikasgasreductie naar netto-nul in 2040 mogelijk is.
- 1.12. Een zeer belangrijke ontwikkeling is verder dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (“**EHRM**”) op 9 april 2024 het *KlimaSeniorinnen*-arrest heeft gewezen. Dit arrest vormt een belangrijke invulling van de juridische verplichtingen van de Staat als het op klimaatbeleid aankomt. Zo oordeelt het EHRM dat ontwikkelde landen de allocatiemethode ‘grandfathering’ niet kunnen gebruiken als basis voor klimaatbeleid en definieert het de allocatiemethode ‘equal per capita’ in dit verband als absolute ondergrens. Het huidige Nederlandse klimaatbeleid leidt tot een resultaat dat ver door die ondergrens heen zakt. Het EHRM benadrukt verder het belang van het vaststellen van een nationaal carbonbudget, onder verwijzing naar het grote belang wat het IPCC hier aan hecht. Nederland heeft geen nationaal carbonbudget vastgesteld en stelt in het Ontwerp Klimaatplan 2025-2035 zelfs daarvan

² Deze berekeningen zijn gemaakt op basis van dezelfde uitgangspunten die door de EU Klimaatadviesraad in haar rapport aan de EU over het 2040 doel ten grondslag gelegd zijn.

bewust af te zien. Het arrest bevestigt verder dat de rechter een duidelijke rol heeft in de controle op de mitigatie-inspanningen en de doelen die een staat zichzelf in dit verband stelt, en dat de beleidsvrijheid van een staat hierin – anders dan de Staat veronderstelt – beperkt is.

- 1.13. Greenpeace Nederland wijzigt met deze CvR mede naar aanleiding van dit arrest op verschillende punten haar mitigatievorderingen. Zij licht deze eisenwijziging in hst. 14 en 15 van deze CvR nader toe.
- 1.14. Op nationaal niveau is inmiddels een nieuwe regering aangetreden. In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 en in het Regeerprogramma zijn de klimaatdoelstellingen niet verscherpt maar juist versoerd. Minister Hermans (Klimaat en Groene Groei) kondigde voor het verschijnen van de Klimaat- en Energieverkenning 2024 (“**KEV ‘24**”) in oktober 2024 al aan dat deze versoering tot gevolg zou hebben dat de Staat de klimaatdoelstelling die hij zichzelf met de Klimaatwet voor 2030 heeft opgelegd, waarschijnlijk niet zou gaan halen. Die voorspelling is in KEV ‘24 door het PBL bevestigd. De broeikasgasuitstoot in Nederland daalt naar verwachting met 44-52% in 2030 ten opzichte van 1990, uitgaande van het vastgestelde en voorgenomen beleid. Daarmee is de kans dat het wettelijke klimaatdoel van 55% emissiereductie wordt gehaald minder dan 5%. Dat is een zeer sombere constatering, temeer als wordt bedacht dat de Nederlandse klimaatdoelen überhaupt niet voldoen aan wat van Nederland minimaal kan worden verwacht. Dit alles heeft de urgentie van toewijzing van de vorderingen alleen maar vergroot.

Adaptatie

- 1.15. Een overkoepelend punt bij de beoordeling van de stellingen van de Staat in de CvA op het vlak van adaptatie is dat de Staat consistent de ernst en de urgentie van de huidige en dreigende gevolgen van klimaatverandering op Bonaire miskent. Daarbij beroept de Staat zich herhaaldelijk op beweerdelijke wetenschappelijke onzekerheid (bijvoorbeeld CvA, par. 7.14, 7.39), wat in zijn algemeenheid onaanvaardbaar is in het licht van het voorzorgsbeginsel. De almaar toenemende hitte en daaraan verwante gezondheidsrisico's voor de inwoners van Bonaire, de bedreiging van zeespiegelstijging, overstromingen en stormen en de impact van klimaatverandering op de natuur van Bonaire krijgen nauwelijks aandacht in de CvA, of worden onderschat door de Staat.
- 1.16. De Staat voert niettemin aan dat hij voldoet aan zijn verplichtingen in het kader van adaptatiebeleid op grond van verschillende maatregelen en acties die hij – grotendeels nadat de inwoners van Bonaire klaagden over het gebrek aan actie van de Staat – stelt te hebben genomen op dit gebied. De Staat meent dat hij daarmee de inwoners van Bonaire een adequate bescherming biedt tegen de gevolgen van klimaatverandering.
- 1.17. Greenpeace Nederland ziet dat er vooruitgang is geboekt en dat is op zichzelf toe te juichen. Tegelijkertijd constateert Greenpeace Nederland echter dat er nog steeds geen adequaat adaptatieplan is, en dat er ook geen zicht is op het moment dat een dergelijk plan het licht zal zien – laat staan hoe elementen als financiering, participatie, implementatie en monitoring en evaluatie zullen worden ingevuld. Ook heeft de Staat opmerkelijk genoeg (ook) in zijn beleid geen aandacht voor de gezondheid van de huidige bewoners van Bonaire. De Staat legt verder ten onrechte de verantwoordelijkheid voor het nemen van deze maatregelen grotendeels bij Bonaire en miskent, blijkens het gestelde in zijn CvA, zowel de huidige als de te verwachten impact en gevolgen van klimaatverandering op de inwoners van Bonaire. De maatregelen die de Staat op het gebied van adaptatie stelt te nemen staan daarom nog

steeds in schril contrast met de uitgebreide maatregelen die voor Europees Nederland gelden, en kwalificeren als ‘too little, too late’.

- 1.18. Dit is onverkort onaanvaardbaar, en in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“**EVRM**”) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (“**IVBPR**”), in het bijzonder gezien de kwetsbare positie van Bonaire voor klimaatverandering als klein eiland. Nieuw onderzoek onderstreept de ervaring van de individuele bewoners van Bonaire – zoals te lezen in de verklaringen die in deze procedure zijn ingebracht – dat de gevolgen van klimaatverandering al geruime tijd elke dag merkbaar zijn, en steeds ernstiger worden. Uit de stellingen van de Staat blijkt een knellend gebrek aan urgentie te bestaan bij hem voor de noodzaak om actie te ondernemen, alsook een misplaatste overtuiging dat er nog ruim de tijd is voor adaptatiebeleid. De inwoners van Bonaire, de best beschikbare wetenschap en het internationaal recht wijzen echter uit dat de nood steeds hoger wordt en het gebrek aan adequate actie steeds nijpender. Het is in dit kader opmerkelijk en pijnlijk dat de Staat in zijn CvA geen woord besteedt aan de ervaringen van de inwoners van Bonaire, die in de dagvaarding en producties in detail naar voren zijn gebracht.
- 1.19. Daarbij is het juist dat Bonaire een andere vorm van bescherming nodig heeft dan Europees Nederland, omdat de feitelijke situatie daar heel anders is (grotere armoede, minder goed gezondheidssysteem). Dit rechtvaardigt echter niet een aanmerkelijk lager niveau van bescherming. Greenpeace Nederland vraagt niet meer of minder dan een equivalent (let wel: niet identiek) niveau van bescherming voor de inwoners van Bonaire.
- 1.20. Daarbij ervaart Greenpeace Nederland inmiddels ook zelf hoe complex en traag de besluitvorming kan gaan van staatswege over Bonaire. Wat daar ook van zij, de (historische) verantwoordelijkheid voor de inrichting van de relatie tussen Bonaire en de Staat ligt bij de Staat, en Greenpeace Nederland meent dat de inwoners van Bonaire niet de dupe mogen zijn van problemen die voortvloeien uit institutionele complexiteit.
- 1.21. Dit klemmt temeer nu de Staat erkent dat Bonaire ook nu al gevolgen ondervindt van klimaatverandering én dat Bonaire een onderdeel van Nederland is dat disproportioneel hard door de gevolgen van klimaatverandering wordt geraakt (en zal worden geraakt). De Staat heeft om welke reden dan ook nagelaten om adequaat adaptatiebeleid te voeren voor Bonaire, en heeft daarmee nalatig gehandeld jegens de inwoners van Bonaire (die Greenpeace Nederland in deze procedure vertegenwoordigt) en hen ongelijk behandeld in vergelijking met de inwoners van Europees Nederland. Greenpeace Nederland heeft er belang bij dat dit in rechte wordt vastgesteld. Gezien het voortdurende tekortschieten van de Staat bij het invullen van zijn adaptatieve verplichtingen onder het EVRM en IVBPR geldt verder onverkort dat Greenpeace Nederland belang heeft bij zijn gebodsvorderingen op het gebied van adaptatie.

II. MITIGATIE

2. Inleiding

- 2.1. In dit deel van de CvR zal Greenpeace Nederland ingaan op verschillende stellingen van de Staat in het kader van zijn verweer tegen de mitigatievorderingen, en daarbij tegelijkertijd verschillende relevante nieuwe ontwikkelingen bespreken.
- 2.2. In deze inleiding van het mitigatiedeel zal Greenpeace Nederland kort de algemene stellingen van de Staat over het toepasselijke juridische kader bespreken. Daarna zal Greenpeace Nederland ingaan op verschillende aspecten van het voor de beoordeling van deze zaak cruciale *Klimaseniorinnen*-arrest van het EHRM, die elk in hun eigen hoofdstuk aan de orde zullen komen (hst. 3-6). Ook in de meeste andere hoofdstukken in dit deel van de CvR zal aandacht worden besteed aan de implicaties van dit arrest voor deze zaak.
- 2.3. In hst. 7 zal Greenpeace Nederland onderbouwen dat de Staat ten onrechte weigert een carbonbudget vast te stellen. De hst. 8-10 zien op de fair share van de Staat, met in hst. 8 nadere onderbouwing dat bepaalde berekeningswijzen als grandfathering en 'least cost' uitgesloten zijn; in hst. 9 een berekening van de actuele fair share van de Staat; en in hst. 10 een uitleg waarom het PBL maart 2024 rapport niet geschikt is om de fair share van de Staat vast te stellen. In hst. 11 zal Greenpeace Nederland ingaan op de stellingen van de Staat over klimaatfinanciering, en in hst. 12 komt het Kalavasta-rapport naar de haalbaarheid van de vorderingen aan de orde. Na een toelichting waarom Nederland (niet eens) de huidige eigen klimaatdoelstellingen zal halen (hst. 13) eindigt dit deel van de CvR met de tekst van de eiswijziging (hst. 14) en de toelichting op deze eiswijziging (hst. 15).
- 2.4. Greenpeace Nederland benadrukt dat voor zover onderwerpen niet of onvolledig aan de orde komen, dat niet betekent dat Greenpeace Nederland de juistheid van de in dat verband door de Staat ingenomen stellingen erkent.

Juridisch kader

- 2.5. De Staat is in hst. 11 van de CvA ingegaan op de beginselen die volgens hem aan het Parijs Akkoord ten grondslag liggen. Daarnaast heeft de Staat aandacht besteed aan het *KlimaSeniorinnen*-arrest waaruit volgens de Staat volgt dat een staat enkel kan worden verplicht een klimaatbeleid te voeren, maar dat aan de invulling van dat beleid, en de vraag of dat beleid in overeenstemming is met de principes onder het Parijs Akkoord een ruime beoordelingsmarge ('wide margin of appreciation') toekomt (CvA, par. 11.27).
- 2.6. Het Parijs Akkoord verplicht landen om de overeenkomst te implementeren op basis van de beginselen van 'equity' en 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities' ("**CBDR-RC**") (zie dagvaarding, par. 24.6). Los van deze uitgangspunten verplicht het Parijs Akkoord landen om iedere vijf jaar een NDC in te dienen, waarbij opvolgende NDC's strenger zijn dan de vorige, en waarbij steeds de 'highest possible ambition' in acht genomen wordt. Ook aan deze laatstgenoemde verplichting is in de dagvaarding al aandacht besteed (par. 25.1 e.v.).
- 2.7. Dat Nederland in dit verband veel van zichzelf verwacht, wordt onder meer onderstreept door zijn deelnames aan de High Ambition Coalition, een wisselende groep landen die zich keer op keer hard maakt voor een verhoging van de mondiale klimaatinspanningen. Ook tijdens de 29^{ste} Conference of the Parties ("**COP29**") in november 2024 maakte Nederland deel uit van

deze coalitie en ondertekende een statement waarin werd opgeroepen tot versnelde actie op het gebied van mitigatie en adaptatie.³ Het is natuurlijk de vraag of het Nederlandse klimaatbeleid in lijn is met de gerechtvaardigde verwachtingen die Nederland wekt door zijn deelname aan dit soort coalities.

- 2.8. Greenpeace Nederland benadrukt verder dat het Parijs Akkoord geen op zichzelf staande afspraken bevat, maar is ingebed in het VN-Klimaatverdrag (1992) dat op zijn beurt de positieve verplichtingen die op staten rusten om de rechten uit het EVRM te waarborgen verder informeert en invult. Greenpeace Nederland verwijst naar hst. 29-36 van de dagvaarding voor een uiteenzetting van het juridisch kader.
- 2.9. Wat in deze procedure ter beoordeling voorligt is ten eerste of de Staat met de Klimaatwet, althans maatregelen die ter uitvoering daarvan zijn genomen, voldoet aan de positieve verplichtingen die hij op grond van het EVRM, onder meer ingevuld door het VN-Klimaatverdrag en de onder dat verdrag internationaal gemaakte afspraken, waaronder het Parijs Akkoord, jegens zijn ingezetenen heeft om gevaarlijke en onomkeerbare klimaatverandering te voorkomen.
- 2.10. Ten tweede ligt voor of – als uw rechtbank tot de conclusie zou komen dat de Staat met de Klimaatwet inderdaad geen volledige invulling geeft aan zijn verdragsrechtelijke verplichtingen – er voldoende objectieve aanknopingspunten bestaan om een reductieverplichting of een andere beperking van de uitstoot vast te stellen die als een (minimale) fair share van de Staat kan worden aangemerkt en/of de Staat kan worden veroordeeld zich aan die (minimale) fair share verplichting te houden.
- 2.11. De Staat maakt er in de CvA een punt van dat de term ‘fair share’ niet in het Parijs Akkoord voorkomt (CvA, par. 11.7, 11.71). Het is Greenpeace Nederland niet geheel duidelijk wat de Staat daarmee wil betogen. Het is immers evident dat met fair share een bijdrage wordt bedoeld aan de mondiaal noodzakelijke klimaatinspanning om de temperatuurstijging tot 1,5°C te beperken die is bepaald aan de hand van een invulling van de uitgangspunten van het Parijs Akkoord. De term fair share wordt in vrijwel alle literatuur gebruikt om een dergelijke bijdrage van een staat aan te duiden, waaronder in het advies van de EU Klimaatadviesraad en de rapporten van het PBL. De term wordt daarnaast in vrijwel alle jurisprudentie op dezelfde manier gebruikt, waaronder in het *KlimaSeniorinnen*-arrest, het *Urgenda*-arrest en het recente *Shell/Milieudefensie*-arrest.⁴ Het is evident dat het Parijs Akkoord staten dwingt een klimaatinspanning te leveren die eerlijk is ten opzichte van andere staten, afhankelijk van de eigen omstandigheden, en daarnaast getuigt van de hoogst mogelijk ambitie. Een dergelijke bijdrage is een fair share.
- 2.12. Staten hebben tot op heden nagelaten af te spreken hoe de uitgangspunten uit het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord voor een bepaald land in een concrete reductieverplichting moeten worden omgezet. De landen zijn niet verder gekomen dan af te spreken dat ieder land een (onderling niet afdwingbare) NDC opstelt. Een belangrijke reden hiervoor is dat iedere eerlijker verdeling van het resterende mondiale carbonbudget ten nadele komt van de rijke geïndustrialiseerde landen, die daar nu een onevenredig groot deel van

³ High Ambition Coalition COP 29 Leaders' Press Statement, 13 november 2024, te raadplegen via: <https://www.highambitioncoalition.org/statements/cop29-leaders-statement>.

⁴ EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen/Zwitserland*); Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2100 (*Shell/Milieudefensie*).

opmaken, en door die landen om die reden wordt afgehouden. Wereldleiders zijn daarmee tot op heden tekortgeschoten in hun verantwoordelijkheid om het klimaatprobleem te adresseren en creëren een onaanvaardbaar risico voor de huidige en toekomstige generaties van de mensheid.

- 2.13. Dat risico lijkt zich bij de huidige stand van zaken ook met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid te zullen verwezenlijken. Uit het in oktober 2024 verschenen UNEP Emissions Gap Report blijkt dat ook indien alle landen hun NDC's volledig en op tijd zouden uitvoeren, wat niet erg aannemelijk is, de wereld alsnog afstevent op een opwarming van 2,6°C tegen het eind van de eeuw (**productie 80**). Terwijl er bij de huidige opwarming al ingrijpende schade plaatsvindt, zal de impact bij verdere temperatuurstijging nog rampzaligere en bovendien onomkeerbare gevolgen hebben.
- 2.14. Tijdens de laatste COP in Bakoe van 11 tot 21 november 2024 zijn geen nieuwe afspraken gemaakt over een aanscherping van de klimaatinspanning. Hoofdzakelijk bereikten landen een akkoord over een bedrag dat ontwikkelde landen aan ontwikkelingslanden moeten betalen om hen het hoofd te laten bieden aan wat gaat komen. En ook in dat verband zijn ontwikkelde landen niet in staat gebleken hun verantwoordelijkheid te nemen. Het bedrag dat uiteindelijk is overeenkomen en vanaf 2035 jaarlijks beschikbaar zal worden gesteld (300 miljard dollar) is een fractie van het bedrag dat volgens experts en ontwikkelingslanden nodig is (ca. 1.3 biljoen dollar) om ontwikkelingslanden daadwerkelijk de mogelijkheid te geven hun energietransitie te versnellen en hun bevolking een adequate bescherming te bieden tegen de door de geïndustrialiseerde landen veroorzaakte klimaatverandering. Het besluit over het nieuwe doel voor klimaatfinanciering erkent dit ook en roept alle actoren op samen te werken om een opschaling naar 1.4 biljoen dollar per jaar in 2035 mogelijk te maken voor ontwikkelingslanden.
- 2.15. Greenpeace Nederland merkt hierbij op dat deze afspraken over de financiële verantwoordelijkheid van ontwikkelde landen aanvullend is op de plicht van landen om hun fair share te leveren in het reduceren van de nationale broeikasgasuitstoot, zoals in hst. 11 van deze CvR nader zal worden toegelicht. Deze vorm van klimaatfinanciering moet dan ook worden onderscheiden van de klimaatfinanciering ex artikel 6 van het Parijs Akkoord waarmee landen (deels) hun eerlijk aandeel aan de oplossing van het klimaatprobleem kunnen leveren.
- 2.16. De Staat onderkent in de CvA volledig dat de mondiale klimaatinspanning onvoldoende is, maar stelt zich vervolgens wel op het standpunt dat zijn eigen bijdrage voldoende is en dat de rechter dit niet inhoudelijk kan toetsen, aangezien ieder klimaatbeleid juist bij gebreke aan politieke consensus over hoe de mondiale klimaatinspanning over de landen moet worden verdeeld berust op normatieve keuzes en dus behoort tot het politieke domein. Dat is een nogal cynische positie, die niet alleen de eigen verantwoordelijkheid van de Staat miskent om zijn burgers tegen klimaatverandering te beschermen, maar ook weinig overlaat van de controlerende taak die de rechter in een democratische rechtsstaat op de uitvoerende en wetgevende macht behoort te hebben. De Staat heeft het zo immers zelf in de hand of zijn beleid aan effectieve controle door de rechter onderworpen kan worden. Hoe minder de Staat voldoet aan zijn verantwoordelijkheid om duidelijkheid te bieden over waartoe de verschillende eerlijheidsprincipes uit het Unierecht en internationale recht hem verplichten, hoe minder de rechter dat effectief kan controleren (zo is kennelijk de gedachte).
- 2.17. Deze opportunistische opstelling van de Staat is als burger niet alleen verontrustend, maar juridisch ook onjuist.

- 2.18. De Hoge Raad heeft in het *Urgenda*-arrest bevestigd dat de rechter kan vaststellen wat naar (zeer) breed gedragen en mede in de klimaatwetenschap gefundeerde opvatting van staten en internationale organisaties, is aan te merken als de (minimale) fair share van Nederland, indien over de verdeling van de klimaatinspanning tussen landen voldoende consensus bestaat. Dit uitgangspunt is in de recente stikstofuitspraak van uw rechtbank bevestigd. Het recht op een effectieve rechtsbescherming van artikel 13 EVRM brengt mee dat de rechter moet nagaan of het mogelijk is om daadwerkelijk rechtsbescherming te verlenen, door te onderzoeken of voldoende objectieve gronden bestaan waaraan in het gegeven geval een concrete norm kan worden ontleend. Vervolgens heeft het EHRM in *KlimaSeniorinnen* een belangrijke rol toebedeeld aan de nationale rechter bij de beoordeling van de fair share verplichtingen van staten, en laat de nationale rechter daarbij veel ruimte. Naar de mening van Greenpeace Nederland bestaan dan ook voldoende concrete aanknopingspunten om een concrete reductieverplichting van Nederland vast te kunnen stellen.

Uitgangspunten Europese Klimaatwet en VWEU

- 2.19. Het EVRM en het VN-Klimaatverdrag zijn niet de enige bronnen waaruit verplichtingen voor de Staat voortvloeien die voor zijn mitigatie-inspanningen relevant zijn. Ook de Europese Klimaatwet en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (“VWEU”) bevatten belangrijke uitgangspunten die de ondergrens van de mitigatie-inspanningen van de Staat vorm geven.
- 2.20. In de considerans van de EU Klimaatwet wordt in overweging 4 vastgesteld dat een langetermijndoelstelling cruciaal is om de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN te realiseren en om op ‘rechtvaardige’, sociaal evenwichtige, billijke en kosteneffectieve wijze invulling aan het Parijs Akkoord te geven:
- “Een vaste langetermijndoelstelling is van cruciaal belang om bij te dragen tot de economische en maatschappelijke transformatie, hoogwaardige werkgelegenheid, duurzame groei en de verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, en om op rechtvaardige, sociaal evenwichtige, billijke en kosteneffectieve wijze de temperatuurdoelstelling voor de lange termijn van de Overeenkomst van Parijs te realiseren.”
- 2.21. In overweging 9 wordt vervolgens vastgesteld dat de (klimaat)acties van de EU en de lidstaten moeten worden gestuurd door een aantal beginselen:
- “Tegen deze achtergrond moeten de acties van de Unie en de lidstaten gestuurd worden door het voorzorgsbeginsel en het beginsel “de vervuiler betaalt”, die zijn vastgesteld in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en moeten zij ook rekening houden met het beginsel van “energie-efficiëntie eerst” en het “niet schaden”-principe van de Europese Green Deal.”
- 2.22. Deze overweging wordt gestuurd door vergelijkbare verplichtingen die voor de Unie gelden sinds de oprichting. Zo bepaalt artikel 191(2) van het VWEU:
- “De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

- 2.23. De EU Klimaatadviesraad stelt over deze beginselen in haar advies aan de Europese Commissie ten aanzien van het 2040 doel als volgt (productie 72, p. 26):

“The EU has also made commitments to climate action under domestic law (as discussed in the Advisory Board’s initial advice (Advisory Board, 2023). Several principles cited in the European Climate Law, such as the polluter pays, precautionary and do no significant harm principles, could be considered to apply both domestically and as guiding influences on the EU’s contribution to global goals. The European Climate Law also contains more explicit guidance on the European Commission’s 2040 target proposal, including ‘the need to ensure a just and socially fair transition for all, energy affordability and security of supply, competitiveness of the EU economy, cost effectiveness and international developments and efforts undertaken to achieve the long-term objectives of the Paris Agreement and the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)’”

- 2.24. De Europese Klimaatwet betreft een verordening die directe werking heeft in de lidstaten. Nederland is dus gebonden aan het bepaalde in de EU Klimaatwet (en de achterliggende principes van het EU recht die hiervoor zijn genoemd) en kan daarvan niet in negatieve zin afwijken. Het nationale klimaatbeleid van Nederland dient dus aan deze principes te voldoen, waaronder dus in elk geval het ‘polluter pays’ en het ‘precautionary’ principe. Onder het toepasselijke Unierecht staat het Nederland overigens vrij om strengere reductieverplichtingen op te leggen (zie onder meer artikel 193 VWEU).
- 2.25. Greenpeace Nederland introduceert in deze CvR in aanvulling op de stukken die zij in haar dagvaarding al noemde een uitgebreide studie naar de haalbaarheid van netto-nul broeikasgasuitstoot vanaf Nederlands grondgebied in 2040, uitgevoerd door hierin gespecialiseerde onderzoeksbureaus Kalavasta, CE Delft en Berenschot. Zij gaat hierop in hst. 12 van deze CvR nader in. Uit deze CvR blijkt dat een reductie van de nationale emissie in 2040 met 100% voor Nederland mogelijk is. Dat betekent dat ongeacht of een dergelijke reductieverplichting een fair share voor Nederland is, Nederland gehouden is een dergelijke reductie te realiseren.

3. **KlimaSeniorinnen-arrest: inleiding en algemene overwegingen EHRM**

Inleiding

- 3.1. De vereisten waaraan het klimaatbeleid van een staat dient te voldoen op grond van het EVRM is in het op 9 april 2024 gewezen, baanbrekende *KlimaSeniorinnen*-arrest bepaald door het EHRM.⁵ In dit arrest bevestigt het EHRM ondubbelzinnig dat ook uit het EVRM, gelezen in samenhang met andere rechtsbronnen en beginselen van internationaal recht, relevante verplichtingen voor staten volgen op het gebied van klimaatverandering. Deze verplichtingen kunnen aanvullend zijn op, of verder gaan dan, de verplichtingen die op staten rusten uit hoofde van de United Nations Framework Convention on Climate Change (“UNFCCC”) en het Parijs Akkoord.⁶
- 3.2. Dit arrest heeft grote betekenis voor de behandeling van deze zaak en daarom staat Greenpeace Nederland er in dit deel van de CvR in detail bij stil. Daarbij zullen waar relevant

⁵ EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen/Zwitserland*).

⁶ Zie in dit verband ook Internationaal Zeerechttribunaal 21 mei 2024, Advisory Opinion Case No. 31, r.o. 223 en 224.

de stellingen van de Staat worden besproken, die op veel punten uitgaan van een onjuiste of onvolledige lezing van dit arrest. Het arrest heeft ook grote betekenis voor de beoordeling van het adaptatiebeleid

- 3.3. Aan de gevolgen van het *KlimaSeniorinnen*-arrest voor het debat over adaptatie zal in het hoofdstuk over adaptatie apart aandacht worden besteed (zie hierna deel III). Alle verwijzingen naar rechtsoverwegingen in dit deel van de CvR zijn, tenzij anders aangegeven, verwijzingen naar overwegingen in het *KlimaSeniorinnen*-arrest.

Algemene overwegingen EHRM inzake rol Europese en nationale rechters in de trias politica

- 3.4. Voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de zaak wijdt het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest een aantal preliminaire opmerkingen aan de rol van de rechter in een democratische samenleving (r.o. 410-413). Naast de wetgevende en uitvoerende macht heeft de rechterlijke macht naar oordeel van het EHRM in een democratische samenleving de taak om de 'rule of law' te waarborgen (r.o. 412). Het EHRM kenschetst daarom de rol van de rechterlijke macht, zowel op nationaal als op Europees niveau, als 'complementair' aan de democratische processen, met het doel "to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements" (r.o. 412).
- 3.5. Het EHRM maakt in dit verband een onderscheid tussen de verschillende bevoegdheden van het EHRM en van de nationale rechter. De bevoegdheid van het EHRM strekt er, ex artikel 19 EVRM (r.o. 411), toe om te beoordelen of de handelwijze van lidstaten, waaronder de nationale rechters, voldoet aan de vereisten van het EVRM. Daarbij speelt de hierna te bespreken doctrine van 'margin of appreciation' (beoordelingsmarge) een belangrijke rol gezien de positie van het EHRM.
- 3.6. De nationale rechter heeft een andere positie en kan, naast het EVRM, een breder beoordelingskader hanteren en indringender toetsen: "[t]he relevant legal framework determining the scope of judicial review by domestic courts may be considerably wider and will depend on the nature and legal basis of the claims introduced by litigants" (r.o. 412).
- 3.7. Het EHRM onderstreept vervolgens het belang van de rol van de rechterlijke macht in de context van actie tegen klimaatverandering, gezien de "widely acknowledged inadequacy of past State action to combat climate change globally" (r.o. 413), en de mogelijke schendingen van mensenrechten die hieruit volgen. Klimaatverandering is naar oordeel van het EHRM een ernstige bedreiging voor mensenrechten, "which the Court cannot ignore in its role as a judicial body tasked with the enforcement of human rights" (r.o. 413).
- 3.8. Wat in dit verband voor het EHRM een belangrijke rol speelt is dat in het democratische proces aan toekomstige generaties geen stem toekomt, terwijl de kans groot is dat juist zij de grootste lasten van het tekortschietende handelen van staten in onze tijd zullen dragen. Het EHRM overweegt hierover (r.o. 420):

"the Court notes that, in the specific context of climate change, intergenerational 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). This obligation must be viewed in the light of the already existing harmful impacts of climate change, as well as the urgency of the situation and the risk of irreversible harm posed by climate change. In the present context, having regard to the prospect of aggravating consequences arising for future generations, the intergenerational perspective underscores the risk inherent in the relevant political decision-making processes, namely that short-term interests and concerns may come to prevail over, and at the expense of, pressing needs for sustainable policy-making, rendering that risk particularly serious and adding justification for the possibility of judicial review.”

- 3.9. Het concept van intergenerationele rechtvaardigheid speelt een hoofdrol in het *KlimaSeniorinnen*-arrest en komt ook bij de hierna te bespreken kernoverwegingen van het arrest prominent terug. Des te opvallender is dat de Staat in zijn CvA niet één keer dit principe noemt of bespreekt.
- 3.10. In klimaatzaken speelt naar oordeel van het EHRM onder meer vanwege het intergenerationele element een uitzonderlijk feitencomplex, dat niet goed vergelijkbaar is met eerdere milieuzaken bij het EHRM (r.o. 415-419). Ook daarom acht het EHRM het gerechtvaardigd dat de Europese en de nationale rechter toezicht houden op de maatregelen die staten nemen om klimaatverandering te bestrijden.
- 3.11. Het EHRM onderstreept daarbij in het bijzonder “the key role which domestic courts have played and will play in climate-change litigation” (r.o. 639). De nationale rechter heeft immers de primaire verantwoordelijkheid voor het beoordelen van nationaal beleid aan de hand van het EVRM (en alle andere toepasselijke rechten: zie r.o. 449-450). Dat plaatst de stelling van de Staat dat alle allocatiemethodes zijn gebaseerd op normatieve keuzes en – dus – behoren tot het politieke domein, zodat voor een beoordeling daarvan door de rechter geen plaats is, in een bedenkelijk daglicht.
- 3.12. Het Gerechtshof Den Haag bevestigt in het recente *Shell/Milieudefensie*-arrest deze belangrijke controlerende rol van de rechter. Zo verwierpt het Gerechtshof expliciet en principieel het argument van Shell dat beslissingen over het reduceren van CO₂-uitstoot zouden thuishoren ‘in de politiek’ en niet bij de rechter.⁷ Het Gerechtshof oordeelt bovendien dat het enkel naleven van bestaande Europese en nationale regelgeving aansprakelijkheid niet uitsluit:⁸

“De maatregelen die de wetgever heeft genomen om CO₂-emissies te reduceren, zijn op zichzelf niet uitputtend. Noch de Europese, noch de Nederlandse wetgever heeft bepaald dat bedrijven die voldoen aan de bestaande regelingen om klimaatverandering tegen te gaan, geen verplichtingen meer zouden kunnen hebben om hun CO₂-emissies verder te beperken. Shell heeft ook geen voorbeelden genoemd van andere landen waar de wetgever zulke uitputtende maatregelen heeft genomen. Overheden hebben juist benadrukt dat ondernemingen ook een eigen taak hebben om hun uitstoot te beperken. Verplichtingen die voortvloeien uit bestaande regelgeving staan op zichzelf dus niet in de weg aan een op de

⁷ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Shell/Milieudefensie*), r.o. 7.52.

⁸ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Shell/Milieudefensie*), r.o. 7.53.

maatschappelijke zorgvuldigheid gebaseerde zorgplicht van individuele bedrijven om hun CO2-emissies te verminderen.”

- 3.13. In een recent vonnis over het stikstofbeleid van de Staat heeft uw Rechtbank eveneens helder de cruciale rol van de rechter in een rechtsstaat uiteengezet:⁹

“In het Nederlandse staatsbestel komt de besluitvorming over de reductie van stikstofuitstoot toe aan de regering en het parlement. Zij hebben een grote mate van vrijheid om de daarvoor vereiste politieke afwegingen te maken. Die afwegingen zijn complex; stikstofreductie in het belang van natuur(herstel) raakt niet alleen de door SSC naar voren gebrachte agrarische belangen, maar ook belangen op bijvoorbeeld het gebied van energietransitie en woningbouw. Het is niet aan de rechter om politieke keuzes voor te schrijven, maar het is wel aan de rechter om te beoordelen of de regering en het parlement bij hun besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het recht, waaraan zij zijn gebonden. Die grenzen vloeien onder meer voort uit het Europese recht en uit de wetten die de regering en parlement zelf hebben vastgesteld. Deze opdracht aan de rechter tot het bieden van rechtsbescherming, ook tegen de overheid, is een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtsstaat. (...)”

- 3.14. Deze uitspraken bevestigen dat het legitiem en passend is voor de rechter om in te grijpen als bestaande regelgeving onvoldoende is om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. Hiermee volgt het Gerechtshof het oordeel van het EHRM in *KlimaSeniorinnen*, waarin het EHRM al vaststelde dat alle drie machten van de nationale overheid, dus inclusief de rechterlijke macht, een rol hebben bij het ontwikkelen van klimaatbeleid (r.o. 412-413 en 420).
- 3.15. Voor klimaatzaken die aanhangig zijn of zullen worden bij het EHRM en de nationale rechter heeft het EHRM in *KlimaSeniorinnen* daarom een “more appropriate and tailored approach” ontwikkeld in vergelijking met eerdere milieuzaken voor de toepassing van de rechten uit het EVRM (r.o. 422). Bij het ontwikkelen van deze aanpak put het EHRM uit eerdere rechtspraak in milieuzaken, maar onderstreept dat gezien de unieke eigenschappen van klimaatzaken een nieuw, specifiek toetsingskader benodigd is.

Feitelijke en juridische vaststellingen EHRM

- 3.16. Als onderdeel van deze ‘tailored’ aanpak bevat het *KlimaSeniorinnen*-arrest een aantal feitelijke en juridische vaststellingen die specifiek gelden voor klimaatzaken. Dit zijn een aantal bouwstenen die van belang zijn om het toetsingskader onder artikel 8 EVRM goed te begrijpen en toe te kunnen passen.
- 3.17. Het EHRM oordeelt dat onder meer de volgende feiten vaststaan (zie in het bijzonder r.o. 103-120 en r.o. 410-457):
- (a) Er is overweldigend betrouwbaar wetenschappelijk bewijs dat antropogene klimaatverandering bestaat. Dit is een ‘common concern’ van de mensheid waar actie tegen ondernomen dient te worden. Staten zijn er toe gehouden, en hebben zich verplicht, tot het nemen van dergelijke actie in het VN-Klimaatverdrag en de daaropvolgende aanvullende verdragen en afspraken (r.o. 104).
 - (b) Bij het nemen van actie tegen klimaatverandering dienen staten zich rekenschap te geven van onder meer hun verplichtingen die voortvloeien uit mensenrechtenverdragen

⁹ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (*Greenpeace Nederland/Staat*), r.o. 5.6.

en het beginsel van 'intergenerational equity' (r.o. 104). Ook wijst het EHRM er op dat het IPCC onomstotelijk heeft vastgesteld dat er sprake is van "unequal historical and ongoing" bijdrages aan de uitstoot van broeikasgassen door staten (r.o. 114);

- (c) Het is een feit van algemene bekendheid dat de acties van staten om klimaatverandering te bestrijden tot op heden ernstig tekortschieten (zie onder andere r.o. 105, 111, 413). Het EHRM haalt met instemming de bevinding van het IPCC aan dat de wereld zich momenteel bevindt op "a trajectory that would lead to very significant adverse impacts for human lives and well-being" (r.o. 111) en dat sprake is van een "rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all" (r.o. 118);
- (d) Uit de best beschikbare wetenschap blijkt dat de gevolgen van klimaatverandering voor mens en natuur zich al geruime tijd voordoen en dat de waarschijnlijkheid dat ernstige toekomstige risico's zich zullen verwezenlijken alleen maar stijgt, gezien het tekortschieten van de acties van staten tot op heden (r.o. 107, 110, 436). Tegelijkertijd zijn staten zich bewust van de gevolgen en gevaren van klimaatverandering, en zijn zij in staat om daar effectieve maatregelen tegen te treffen (r.o. 436);
- (e) Het EHRM erkent "as a matter of fact (...) that the relevant risks are projected to be lower if the rise in temperature is limited to 1.5°C above pre-industrial levels" (r.o. 436), gelet op het feit dat sinds het Parijs Akkoord de wetenschappelijke kennis verder is ontwikkeld en dat staten hebben erkend dat "the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5°C compared with 2°C". Daarom hebben staten besloten verdere inspanningen te leveren om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C (r.o. 106). In r.o. 558 spreekt het EHRM dan ook van "the currently required 1.5°C limit";
- (f) De grootste impact van klimaatverandering doet zich voor bij mensen in de meest kwetsbare posities in de samenleving (r.o. 410);
- (g) Zowel voor mitigatie als adaptatie geldt, gezien de opgelopen achterstanden, dat er nu urgente, effectieve en ambitieuze acties nodig zijn (r.o. 115, 118, 119), waaronder "deep, rapid and sustained mitigation [actions]" (r.o. 119). De keuzes en acties in dit decennium (2020-2030) zullen zowel nu als de komende duizenden jaren impact hebben (r.o. 562). Zonder 'resolute' en urgente actie van staten dreigen er "irreversible and disastrous" gevolgen (r.o. 478, 499) voor onder meer het recht op leven, gezondheid en welzijn. Het gegeven dat klimaatverandering mogelijk onomkeerbare gevolgen zal hebben voor mensenrechten speelt een belangrijke rol in het oordeel van het EHRM (r.o. 542, 545, 546, 614, 635).

3.18. Verder oordeelt het EHRM dat in elk geval de volgende juridische uitgangspunten dienen te gelden in klimaatzaken:

- (a) Het EHRM stelt buiten enige twijfel dat klimaatverandering, gezien de negatieve impact op het leven, de gezondheid en welzijn van mensen, kwalificeert als "serious current and future threat to the enjoyment of human rights guaranteed under the Convention" (r.o. 436; zie ook r.o. 456). Uiteindelijk acht het EHRM in elk geval artikel 8 EVRM van toepassing in de Zwitserse zaak (hierna zal nader ingegaan worden op de rol van artikel 2 EVRM in de onderhavige zaak), maar ook andere mensenrechten kunnen worden geschonden als gevolg van klimaatverandering. Het verband tussen klimaatverandering en mensenrechten, dat in Nederland al in het *Urgenda*-arrest is bevestigd, staat hiermee vast.

- (b) Het EVRM is een 'levend instrument' dat geïnterpreteerd dient te worden in het licht van actuele ontwikkelingen, in harmonie met het internationale recht (r.o. 455) en rekening houdend met "the growing international consensus regarding the critical effects of climate change on the enjoyment of human rights" (r.o. 456). Bij de interpretatie van het EVRM kijkt het EHRM dan ook naar een breed scala aan bronnen uit verschillende rechtssystemen. Het EHRM leunt hierbij op de doctrine dat de bepalingen uit EVRM zo moeten worden uitgelegd dat de daarin vervatte rechten "practical and effective" zijn, "not theoretical and illusory" (r.o. 545);
- (c) De Staat stelt in dit kader ten onrechte dat het EHRM artikel 8 EVRM alleen invult 'op basis van internationale klimaatverdragen en de rapporten van het IPCC' (CvA, par. 14.16). Dat is (veel) te kort door de bocht, zeker nu het EHRM bij het invullen van de inhoud van artikel 8 EVRM put uit een wereldwijd spectrum van bronnen uit de wetenschap, nationale en internationale rechtspraak, wetgeving en 'soft law'.
- (d) De interpretatie en toepassing van rechten uit het EVRM kan en moet volgens het EHRM daarnaast ook worden beïnvloed door "factual issues and developments affecting the enjoyment of the rights in question" (r.o. 455). Daarbij merkt het EHRM op dat hij heeft vastgesteld dat er sprake is van "pressing scientific evidence and the growing international consensus regarding the critical effects of climate change on the enjoyment of human rights" (r.o. 456). Relevant wetenschappelijk bewijs en andere relevante feiten en omstandigheden dienen daarom een rol te spelen bij de interpretatie en toepassing van de rechten uit het EVRM.
- (e) Het EHRM verwierpt categorisch het argument van Zwitserland dat dit land maar een beperkt deel van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen produceert (r.o. 441-444). Het EHRM bevestigt in dit verband de wereldwijde erkenning van het beginsel CBDR-RC dat in het VN-Klimaatverdrag en alle daarop voortbouwende afspraken is vastgelegd. Daaruit volgt dat "each State has its own share of responsibilities to take measures to tackle climate change and that the taking of those measures is determined by the State's own capabilities rather than by any specific action (or omission) of any other State" (r.o. 442). Het is dus niet mogelijk voor staten om hun verantwoordelijkheid te ontlopen door te wijzen naar andere staten. Dit oordeel acht het EHRM consistent met de consensus in het internationaal recht over proportionele verantwoordelijkheid van staten (r.o. 443) en het bepaalde in artikel 1 EVRM waaruit een eigen verantwoordelijkheid voor staten volgt om de rechten van hun ingezetenen te verzekeren (r.o. 443). Ook dit is in het *Urgenda*-arrest al voor Nederland bevestigd.
- (f) Het EHRM verwierpt verder het argument dat Zwitserland als individuele relatief kleine staat geen relevante bijdrage kan leveren aan het bestrijden van gevaarlijke klimaatverandering (het 'drop in the ocean' argument). Dat is niet relevant, zo oordeelt het EHRM, want wat van belang is en waar de staat verantwoordelijk voor is, is "that reasonable measures which the domestic authorities failed to take could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm" (r.o. 444). In de context van klimaatverandering brengt dit met zich mee dat alle staten maatregelen dienen te treffen "to anticipate, prevent or minimise the causes of climate change and mitigate its adverse effects";
- (g) Het EHRM onderstreept "the gravity of the risks arising from non-compliance with the overall global objective", in het licht van het wetenschappelijke bewijs over de urgentie

van klimaatverandering en de ernst van de gevolgen ervan. Daarbij stelt het EHRM vast dat er sprake is van een “generally inadequate track record” van staten op het gebied van mitigatiemaatregelen (r.o. 542).

4. Toepasselijkheid artikel 2 en 8 EVRM in het licht van *KlimaSeniorinnen*

- 4.1. Zoals in de dagvaarding is toegelicht, en in *Urgenda* door de Hoge Raad is vastgesteld, geldt dat staten in het kader van klimaatverandering positieve verplichtingen jegens hun ingezetenen hebben op grond van artikel 2 en 8 EVRM.¹⁰ Dit is recent ook door het Gerechtshof Den Haag bevestigd in het *Shell/Milieudefensie*-arrest van 12 november 2024.¹¹ Het EHRM acht artikel 8 EVRM zonder twijfel van toepassing, zoals hierna zal worden uiteengezet (zie ook r.o. 536) – hetzelfde geldt in de onderhavige zaak. Over artikel 2 EVRM overweegt het EHRM het volgende.
- 4.2. Het EHRM stelt eerst vast dat er overtuigend bewijs bestaat dat er een verband bestaat tussen klimaatverandering en een verhoogd risico om te overlijden, in het bijzonder bij mensen in kwetsbare posities in de samenleving (r.o. 509 en 510). Dit risico heeft zich ook al verwezenlijkt in Europa, zo onderstreept het EHRM, door tienduizenden premature overlijdens te veroorzaken sinds 2000 (r.o. 510).
- 4.3. Het EHRM overweegt dat “complaints concerning the alleged failures of the State to combat climate change most appropriately fall into the category of cases concerning an activity which is, by its very nature capable of putting an individual’s life at risk” (r.o. 509). Het EHRM bevestigt echter ook haar vaste rechtspraak dat artikel 2 EVRM niet *in abstracto* kan worden toegepast: voor de toepassing van artikel 2 EVRM is vereist dat er sprake is van een “real and imminent risk to life” (r.o. 511). Dit dient in de context van zaken over klimaatverandering naar het oordeel van het EHRM opgevat te worden als: “a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life, containing an element of material and temporal proximity of the threat to the harm complained of by the applicant” (r.o. 513).
- 4.4. Het EHRM komt in het *KlimaSeniorinnen*-arrest, met afweging van de feiten en omstandigheden in die zaak, uiteindelijk tot het oordeel dat artikel 8 EVRM ‘ongetwijfeld’ van toepassing is, maar dat de toepassing van artikel 2 EVRM ‘more questionable’ is (r.o. 536). Een verdere analyse daarvan acht het EHRM echter niet noodzakelijk, nu het relevante toetsingskader onder artikel 2 en 8 EVRM voor het overgrote deel identiek is (r.o. 537). Artikel 2 EVRM kan dus zonder meer van toepassing zijn in klimaatzaken, en ook in de omstandigheden van *KlimaSeniorinnen* is de toepassing van artikel 2 EVRM niet uitgesloten door het EHRM.
- 4.5. De Staat stelt dan ook ten onrechte dat uit *KlimaSeniorinnen* een algemeen oordeel afgeleid kan worden over de toepasselijkheid van artikel 2 EVRM in klimaatzaken (par. 14.10). Dat is niet het geval, zoals hiervoor toegelicht. Het EHRM acht toepassing van artikel 2 EVRM in klimaatzaken goed mogelijk. Dit dient van geval tot geval beoordeeld te worden aan de hand van de hiervoor geschetste criteria. Greenpeace Nederland meent dat (ook) toepassing van artikel 2 EVRM in deze zaak voor de hand ligt.

¹⁰ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.2.1-5.3.4.

¹¹ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2100 (*Shell/Milieudefensie*), r.o. 7.17.

- 4.6. Met name als gevolg van de grote hitte, die aan de grenzen van de leefbaarheid zit (zie dagvaarding, par. 12.2-12.9), bestaat er op dit moment al een voldoende duidelijke dreiging voor het leven van de inwoners van Bonaire, en zeker voor de kwetsbare inwoners van Bonaire, zoals ouderen of mensen met bestaande gezondheidsklachten. Artikel 2 EVRM is daarom van toepassing in deze zaak. Greenpeace Nederland gaat hier in deel III van deze CvR nader feitelijk op in. Daaruit volgt onder meer dat in recent gezaghebbend onderzoek is vastgesteld dat de mortaliteit als gevolg van klimaatverandering specifiek op kleine eilanden als Bonaire in de afgelopen jaren significant is gestegen.
- 4.7. Verder merkt Greenpeace Nederland op dat de Staat zich op het standpunt stelt dat voor een schending van artikel 2 EVRM vereist zou zijn dat de overheid kennis heeft of zou moeten hebben van een specifiek risico, maar dat is nagelaten te handelen (CvA, par. 14.9). Wat daar ook van zij, dit argument gaat in de context van deze zaak niet op. Ten eerste weet de Staat al geruime tijd dat klimaatverandering levensbedreigende gevolgen heeft en zal hebben gezien de wetenschappelijke consensus op dit punt, waar ook het EHRM naar verwijst (r.o. 510-511 met relevante verwijzingen naar de conclusies van het IPCC). Ook in het *Urgenda*-arrest leidt de Hoge Raad uit artikel 2 én 8 EVRM een rechtsplicht voor de Staat af om de ingezetenen van Nederland (en dus ook Bonaire) te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering.¹² De Hoge Raad bevestigt in dit arrest dat het gevaar van klimaatverandering kwalificeert als een ‘real and immediate risk’ waarbij het risico aanwezig is van een ernstige aantasting van het leven en welzijn van ingezetenen van Nederland.¹³ Ten tweede blijkt uit het uitgebreide adaptatiebeleid voor Europees Nederland dat de Staat al jarenlang heeft ontwikkeld, uitgevoerd en geëvalueerd dat de Staat expliciet meeneemt dat klimaatverandering levensbedreigende gevolgen heeft (zie bijvoorbeeld de Nationale klimaatadaptatiestrategie (“NAS”) 2016¹⁴, waar in de eerste paragraaf van de samenvatting al gesproken wordt over ‘vroegtijdige sterfte’ als gevolg van klimaatverandering). Ten derde is de Staat bekend met de specifieke risico’s van klimaatverandering voor kleine eilanden, waaronder grotere risico’s op vroegtijdige sterfte of overlijdens door natuurrampen. Voor zover de Staat geen kennis heeft van de risico’s die klimaatverandering met zich meebrengt voor de levens van de inwoners van Bonaire, dient dit geheel voor zijn risico te blijven en onderstreept dit slechts de ernstige gebreken in zijn klimaatbeleid voor Bonaire.

Toepasselijkheid artikel 8 EVRM

- 4.8. Na *KlimaSeniorinnen* kan er geen twijfel meer over bestaan dat artikel 8 EVRM in klimaatzaken van toepassing is, en dat daaruit positieve verplichtingen volgen voor staten. Het EHRM vat zijn bestaande rechtspraak op dit punt samen, waaruit volgt dat artikel 8 EVRM op verschillende manieren van toepassing kan zijn in milieuzaken (r.o. 514-518; zie ook de dagvaarding in deze zaak, hst. 31-36). In de context van klimaatverandering oordeelt het EHRM dat artikel 8 EVRM (r.o. 519):

“must be seen as encompassing a right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life”

¹² Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.2.2.

¹³ Id., r.o. 5.6.2.

¹⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Aanpassen met ambitie: Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS)*, december 2016.

- 4.9. Voor zover Greenpeace Nederland uit de CvA kan opmaken betwist de Staat (terecht) niet dat artikel 8 EVRM van toepassing is in deze zaak. In de dagvaarding heeft Greenpeace Nederland in detail onderbouwd dat klimaatverandering op verschillende manieren ‘serious adverse effects’ heeft op het leven, de gezondheid, het welzijn en de levenskwaliteit van de inwoners van Bonaire. De Staat heeft niet, althans onvoldoende, weten aan te tonen dat hij het nodige doet om de inwoners van Bonaire te beschermen tegen deze serieuze nadelige gevolgen.

5. De beoordelingsmarge in klimaatzaken in het licht van *KlimaSeniorinnen*

- 5.1. Het EHRM laat in zijn beoordeling van zaken altijd een zekere margin of appreciation (beoordelingsmarge) aan de nationale autoriteiten, waaronder zowel de wetgever als de rechterlijke macht van die autoriteiten vallen.¹⁵ De omvang van deze beoordelingsmarge varieert al naar gelang de omstandigheden van het geval. Gezien de ‘subsidiare’ rol die het EHRM inneemt is het primair aan de wetgever en de rechterlijke macht in een staat die gebonden is aan het EVRM om invulling te geven aan de rechten in het EVRM.
- 5.2. Op de nationale rechter rust de primaire verantwoordelijkheid om te beoordelen of de Staat in lijn handelt met de verplichtingen uit het EVRM, met inachtneming van de relevante nationale context en wetgeving. Zie ook het oordeel van het Gerechtshof Den Haag in het *Shell/Milieudefensie*-arrest over de margin of appreciation doctrine: “Het gaat hier bovendien om de terughoudendheid van het EHRM in het toetsen van het beleid van staten. Uit deze rechtspraak volgt niet dat de nationale rechter eenzelfde terughoudendheid moet betrachten waar het op de bescherming van de in het EVRM opgenomen fundamentele rechten aankomt”.¹⁶ De nationale rechter is verder niet beperkt tot een beoordeling van vorderingen in het licht van het EVRM, maar kan en moet die uiteraard toetsen aan de verplichtingen die voor Nederland uit elk verdrag waarbij Nederland partij is voortvloeien, waaronder – in dit verband – dus begrepen het VN-Klimaatverdrag en de onder dit verdrag gemaakte nadere afspraken zoals het Parijs Akkoord, voor zover die de op de Staat rustende zorgverplichtingen jegens zijn burgers inkleuren (zie ook *KlimaSeniorinnen*, r.o. 420, 546 en 571).
- 5.3. De nationale rechter zal wel het *KlimaSeniorinnen*-arrest kunnen gebruiken bij de beoordeling van de vraag of de autoriteiten handelen (c.q. hebben gehandeld) conform de normen van het EVRM. In dat verband is van belang dat het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest een specifiek kader heeft ontwikkeld voor de toepassing van de margin of appreciation in klimaatzaken (zie met name r.o. 542-543).
- 5.4. Het EHRM wijst daarbij in r.o. 542 onder op meer het wetenschappelijke bewijs waaruit volgt dat er grote urgentie bestaat bij het bestrijden van klimaatverandering, de ernstige en potentieel onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering en het tekortschieten van staten bij het bestrijden van klimaatverandering tot nu toe, en oordeelt op grond van deze observaties: “the Court finds it justified to consider that climate protection should carry considerable weight in the weighing up of any competing considerations”. Naar aanleiding van deze conclusies formuleert het EHRM een zorgvuldig geformuleerde, gedifferentieerde margin of appreciation voor staten in klimaatzaken (r.o. 543):

¹⁵ EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 48-49.

¹⁶ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.11.

“Taking as a starting-point the principle that States must enjoy a certain margin of appreciation in this area, the above considerations entail a distinction between the scope of the margin as regards, on the one hand, the State’s commitment to the necessity of combating climate change and its adverse effects, and the setting of the requisite aims and objectives in this respect, and, on the other hand, the choice of means designed to achieve those objectives. As regards the former aspect, the nature and gravity of the threat and the general consensus as to the stakes involved in ensuring the overarching goal of effective climate protection through overall GHG reduction targets in accordance with the Contracting Parties’ accepted commitments to achieve carbon neutrality, call for a reduced margin of appreciation for the States. As regards the latter aspect, namely their choice of means, including operational choices and policies adopted in order to meet internationally anchored targets and commitments in the light of priorities and resources, the States should be accorded a wide margin of appreciation.”

- 5.5. Voor klimaatzaken geldt dus een gedifferentieerde margin of appreciation. Staten hebben een beperkte beoordelingsmarge waar het gaat over de “commitment to the necessity of combating climate change and its adverse effects, and the setting of the requisite aims and objectives in this respect”. Van belang om op te merken is dat het EHRM stipuleert dat staten de noodzakelijke doelen (“the requisite aims and objectives”) voor het bestrijden van klimaatverandering moeten vastleggen. Staten kunnen dus niet volstaan met het stellen van welke doelen dan ook: er zijn inhoudelijke vereisten (‘requisite’) die daarvoor gelden.
- 5.6. De inhoud van het begrip ‘requisite aims and objectives’ wordt nader ingevuld door het EHRM, dat in dit verband verwijst naar de algemene consensus over “ensuring the overarching goal of effective climate protection through overall GHG reduction targets in accordance with the Contracting Parties’ accepted commitments to achieve carbon neutrality” (r.o. 543).
- 5.7. Met ‘the overarching goal of effective climate protection’ doelt het EHRM blijkens andere overwegingen in het *KlimaSeniorinnen*-arrest op de algemene consensus dat de opwarming van de aarde niet meer dan 1,5°C boven pre-industriële niveaus mag zijn (deze formulering keert bijvoorbeeld terug in r.o. 106-107). Bij dat niveau van opwarming geldt naar oordeel van het EHRM dat de “relevant risks are projected to be lower” (r.o. 436). Het EHRM noemt de grens van 1,5°C dan ook expliciet de “currently required 1.5°C limit” (r.o. 558). Verder oordeelt het EHRM dat uit ‘the accepted commitments to achieve carbon neutrality’ volgt dat staten netto CO₂-neutraliteit dienen te bereiken “within, in principle, the next three decades” (r.o. 548, dat wil zeggen vóór 2050 – zie ook r.o. 108). De IPCC trajecten die wereldwijd rond 2050 koolstofneutraliteit bereiken, hebben betrekking op mondiale reductiepaden die een kans van 50% hebben om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C aan het eind van de eeuw. Voor de mondiale IPCC reductiepaden die uitgaan van een temperatuurgrens van 2°C is dat “around the early 2070s”(r.o. 113) - een traject dat het EHRM in r.o. 548 dus expliciet uitsluit.
- 5.8. Bij het stellen van de ‘requisite aims and objectives’ zullen dus in elk geval deze uitgangspunten in acht genomen dienen te worden. Greenpeace Nederland zal hierna de vereisten die uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest volgen voor het vaststellen van de ‘requisite aims and objectives’ van nationaal klimaatbeleid in meer detail bespreken bij het materiële toetsingskader dat het EHRM vaststelt voor artikel 8 EVRM in klimaatzaken. Van belang is in elk geval dat staten een beperkte beoordelingsmarge hebben waar het gaat om het vaststellen van de ‘requisite aims and objectives’.

- 5.9. Een ruime margin of appreciation geldt naar oordeel van het EHRM voor staten bij “their choice of means, including operational choices and policies adopted in order to meet internationally anchored targets and commitments in the light of priorities and resources” (r.o. 543).

6. Inhoud verplichtingen ex artikel 8 EVRM van de Staat in het licht van *KlimaSeniorinnen*: vaststellen carbonbudget

- 6.1. Na het vaststellen van de hiervoor besproken gedifferentieerde margin of appreciation werkt het EHRM in r.o. 544-554 van het *KlimaSeniorinnen*-arrest de inhoud van de positieve verplichtingen van staten onder (in elk geval) artikel 8 EVRM in klimaatzaken verder uit.¹⁷ Voorafgaand aan het vaststellen van een puntsgewijs toetsingskader in r.o. 550 omschrijft het EHRM in r.o. 545-549 nog een aantal belangrijke overwegingen die mede ten grondslag liggen aan dit toetsingskader:
- (a) Uit artikel 8 EVRM volgt het recht “for individuals to enjoy effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change”. Op elke staat rust daarom de verplichting “to do its part to ensure such protection”. (r.o. 545), waarbij “the State’s primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change”. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat staten gehouden zijn om op ‘practical and effective’ wijze het genot van de rechten uit het EVRM te verzekeren voor hun ingezetenen;
 - (b) Onder verwijzing naar de verplichtingen die staten vrijwillig op zich hebben genomen, zoals die in het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord, oordeelt het EHRM dat de lidstaten de “necessary regulations and measures” dienen te nemen met als doel om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken om ‘serieuze en onomkeerbare’ gevolgen voor mensenrechten te voorkomen (r.o. 546);
 - (c) Het is voor het EVRM ‘evident’ dat de wereldwijde doelen voor emissiereductie die zijn vastgelegd in het Parijs Akkoord op zichzelf niet kunnen dienen als criterium voor het beoordelen van de naleving van het EVRM door de lidstaten. Immers: “each individual State is called upon to define its own adequate pathway for reaching carbon neutrality, depending on the sources and levels of emissions and all other relevant factors within its jurisdiction” (r.o. 547). Het EHRM zal dus bij het beoordelen of een staat de ‘requisite aims and objectives’ heeft vastgesteld, in lijn met artikel 8 EVRM, de individuele omstandigheden van die betreffende staat meewegen. Ook volgt hieruit dat elke staat gemotiveerd zijn eigen reductiepad dient vast te stellen.
 - (d) Gezien de door het EHRM gesignaleerde urgente noodzaak van actie, en het vereiste dat de rechten uit het EVRM op “practical and effective” wijze verzekerd dienen te worden door staten (r.o. 545), is vereist dat “each Contracting State undertake measures for the

¹⁷ In r.o. 538-540 herhaalt het EHRM het standaard toetsingskader in milieuzaken onder artikel 2 en 8 EVRM, maar eindigt deze opsomming met de conclusie dat de bijzondere aard van klimaatverandering noopt tot het vaststellen van een nieuw toetsingskader, waarin de ‘algemene parameters’ uit de eerdere rechtspraak van het EHRM zijn verwerkt (r.o. 540).

substantial and progressive reduction of their respective GHG emission levels, with a view to reaching net neutrality within, in principle, the next three decades” (r.o. 548).

De Staat geeft dit oordeel onjuist weer door te stellen dat het EHRM “een substantiële en geleidelijke” reductie van emissies zou vereisen (CvA, par. 14.16). Het EHRM en het IPCC zijn glashelder over de noodzaak van substantiële, progressieve c.q. ‘deep, rapid and sustained’ emissiereducties (r.o. 115).

- (e) Vanuit het oogpunt van intergenerationele rechtvaardigheid en daadwerkelijke haalbaarheid vereist het EHRM “immediate action”, waaronder het stellen van “adequate intermediate reduction goals (...) for the period leading to net neutrality” (r.o. 549). Daarbij stelt het EHRM de volgende concrete eisen aan de wijze waarop staten deze reductiedoelstellingen vastleggen: “Such measures should, in the first place, be incorporated into a binding regulatory framework at the national level, followed by adequate implementation. The relevant targets and timelines must form an integral part of the domestic regulatory framework, as a basis for general and sectoral mitigation measures”. Dit valt binnen de context van ‘setting the requisite aims and objectives’, met de bijbehorende beperkte margin of appreciation.
- 6.2. Na deze overwegingen komt het EHRM in r.o. 550 tot het volgende toetsingskader – dat dus primair geldt voor het EHRM in toekomstige zaken – voor het bepalen of staten binnen hun gedifferentieerde margin of appreciation zijn gebleven met hun mitigatiebeleid:
- “When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to:
- (a) 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;
 - (b) set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies;
 - (c) provide evidence showing whether they have duly complied, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see sub-paragraphs (a)-(b) above);
 - (d) keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence, and based on the best available evidence; and
 - (e) act in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures.”
- 6.3. Deze vijf verplichtingen – die uiteraard ook voor de Staat gelden – leggen gewicht in de schaal bij de beoordeling of de Staat voldoet aan zijn ‘primary duty’ “to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change” (r.o. 545). Als het EHRM dit toetsingskader hanteert zal haar beoordeling in beginsel van een ‘overall nature’ zijn, waarbij een

tekortkoming op één punt niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot schending van artikel 8 EVRM (r.o. 551).

- 6.4. Onder verwijzing naar r.o. 539 van het *KlimaSeniorinnen*-arrest stelt de Staat dat het EHRM een ‘niet van eerdere jurisprudentie afwijkend criterium’ zou vaststellen waar het gaat om de ‘fair balance’ die een staat dient te treffen tussen verschillende belangen (CvA, par. 14.18). Dat is onjuist. In r.o. 539 geeft het EHRM slechts de criteria weer die uit de bestaande jurisprudentie van het EHRM over milieuzaken volgen, waarna de conclusie volgt dat voor klimaatzaken juist een eigen toetsingskader nodig is. Vervolgens wordt het hierboven toegelichte, gedetailleerde toetsingskader uitgewerkt dat significant afwijkt van eerdere milieuzaken. Daarbij wijst Greenpeace Nederlander bijvoorbeeld op dat het EHRM vaststelt dat “climate protection should carry considerable weight in the weighing-up of any competing considerations” (r.o. 542).

Toepassing toetsingskader en fair share

- 6.5. In de *KlimaSeniorinnen*-zaak oordeelt het EHRM met toepassing van het hiervoor geschetste toetsingskader dat het mitigatiebeleid van Zwitserland in strijd is met artikel 8 EVRM. Daarbij beoordeelt het EHRM de in het Zwitserse klimaatbeleid vastgelegde emissiereductiedoelen in een mate van detail die past bij een beperkte margin of appreciation (zie r.o. 558-572). Dit weerspiegelt het vereiste dat staten de ‘requisite aims and objectives’ dienen vast te stellen, waarbij in elk geval uitgegaan dient te worden van de maximale grens van 1,5°C opwarming ten opzichte van pre-industriële niveaus (r.o. 436, 106 en zoals hiervoor toegelicht).
- 6.6. Het EHRM weegt bij deze beoordeling mee dat staten zich hebben verplicht, “in accordance with their common but differentiated responsibilities and their respective capabilities – to take the necessary mitigation measures (to reduce GHG emissions) and adaptation measures (to adapt to climate change and reduce its impacts)” (r.o. 478). Elke staat heeft daarbij “its own share of responsibilities to take measures to tackle climate change and that the taking of those measures is determined by the State’s own capabilities rather than by any specific action (or omission) of any other State” (r.o. 442). Het beginsel van CBDR-RC heeft dus (ook) volgens het EHRM juridische consequenties voor het klimaatbeleid van staten, nu dit onderdeel uitmaakt van de beoordeling onder artikel 8 EVRM (r.o. 546). En zoals hiervoor toegelicht geldt naar oordeel van het EHRM dat “each individual State” zijn eigen “adequate pathway” dient vast te stellen op basis van alle relevante factoren in zijn jurisdictie (r.o. 547).

De verplichting ex artikel 8 EVRM om een fair share nationaal carbonbudget te kwantificeren

- 6.7. De Verein KlimaSeniorinnen (klaagster) heeft bij het EHRM onder meer verwezen naar de meta-analyse van Rajamani et al. en een analyse van Climate Action Tracker (“**CAT**”) in het kader van de fair share van Zwitserland (r.o. 325). In r.o. 557 oordeelt het EHRM dat het voor de beoordeling van de zaak niet noodzakelijk is om inhoudelijk in te gaan op de stellingen van partijen over deze studies, nu zij op grond van andere overwegingen al tot het oordeel komt dat Zwitserland in strijd met artikel 8 EVRM handelt (r.o. 573; zie ook hierna over de beperkingen van de rol van het EHRM in dit verband).
- 6.8. De Staat verbindt hier de – onjuiste – conclusie aan dat het EHRM in *KlimaSeniorinnen* niet zou ingaan op “de vraag wat de ‘fair share’ reductiedoelstelling zou moeten zijn voor een verdragsstaat (etc.)” (CvA, par. 14.19). Bij nauwkeurige lezing van het arrest blijkt namelijk dat het arrest wel degelijk belangrijke uitgangspunten bevat voor het bepalen van nationaal klimaatbeleid op basis van een fair share, rekening houdend met het principe van CBDR-RC.

Zoals volgt uit de cruciale overwegingen in par. 569-572, baseert het EHRM zijn conclusie over de ontoereikendheid van de Zwitserse reductiedoelstellingen namelijk op een kwantificering van een fair share methode.

- 6.9. In dit deel van het arrest verwijst het EHRM naar verschillende argumenten en rapporten die de partijen hebben ingediend over de toereikendheid van de Zwitserse klimaatdoelstellingen. Hoewel niet expliciet vermeld, is de beoordeling van het Zwitserse klimaatbeleid in r.o. 569-572 vrijwel volledig gebaseerd op deze ingediende stukken, die zijn verstrekt als antwoord op vragen die het EHRM voorafgaand aan de hoorzitting had gesteld aan partijen (**productie 81**):

“If the scientific premise of the Intergovernmental Panel on Climate Change (hereinafter: “IPCC”) is accepted that in order to limit global warming to 1.5°C/well below 2°C compared to pre-industrial levels (see the Paris Agreement), humanity needs to remain within a global GHG/carbon budget (...), and that consequently such an overall budget would need to be converted into respective national carbon budgets:

(a) Has the respondent State adopted an overall national carbon budget for the period leading to net neutrality; and if so, on what basis has such a budget been calculated?

(b) How should each State party’s “fair share” be assessed in terms of the national carbon budget, adequate reductions to historical GHG emission levels in the next several decades, and pursuant to any other relevant scientific, legal or equitable considerations?”

- 6.10. Uit deze vragen blijkt ten eerste duidelijk dat het EHRM groot belang hecht aan de verhouding tussen het wereldwijde carbonbudget en het nationale carbonbudget. Ten tweede blijkt hieruit dat het EHRM het relevant acht hoe het carbonbudget van een staat overeenkomt met zijn fair share in het mondiale budget.
- 6.11. Beide partijen hebben een schriftelijke reactie op deze vragen ingediend, waarbij respectievelijk Zwitserland een document getiteld ‘Policy Brief 2012’ en een interne analyse voegde en de Verein KlimaSeniorinnen een wetenschappelijke analyse van het Zwitserse klimaatbeleid van Dr. Yann Robiou du Pont en Dr. Zebedee Nicholls getiteld ‘Calculation of an emissions budget for Switzerland based on Bretschger’s (2012) methodology’ overlegde (**productie 82**). Deze reacties en achterliggende stukken hebben, getuige de overwegingen in r.o. 569-571, een belangrijke rol gespeeld bij het eindoordeel van het EHRM.
- 6.12. De analyse van de Verein KlimaSeniorinnen toonde aan dat het Zwitserse klimaatbeleid bijna twee keer zo veel uitstoot toeliet als op basis van een equal per capita benadering gerechtvaardigd zou zijn (productie 82, p. 9, p. 19-20 en r.o. 323). De Verein KlimaSeniorinnen zette in hun antwoord op de vragen van het EHRM uiteen dat Zwitserland had nagelaten een nationaal budget vast te stellen dat in verband stond met het wereldwijde carbonbudget voor 1,5°C. Uit dit bewijs bleek dat de aanpak van Zwitserland ertoe leidde dat Zwitserland zich een veel groter deel van het resterende mondiale budget toe-eigende dan op basis van zelfs een equal per capita benadering gerechtvaardigd was. Het EHRM baseert zich uitdrukkelijk op deze analyse in r.o. 569 (onderstreping: advocaat):

“The Court further observes that the applicant association has provided an estimate of the remaining Swiss carbon budget under the current situation, also taking into account the targets and pathways introduced by the Climate Act (see paragraph 323 above). Referring to the relevant IPCC assessment of the global carbon budget, and the data of the Swiss

greenhouse gas inventory, the applicant association provided an estimate according to which, assuming the same per capita burden-sharing for emissions from 2020 onwards, Switzerland would have a remaining carbon budget of 0.44 GtCO₂ for a 67% chance of meeting the 1.5°C limit (or 0.33 GtCO₂ for an 83% chance). In a scenario with a 34% reduction in CO₂ emissions by 2030 and 75% by 2040, Switzerland would have used the remaining budget by around 2034 (or 2030 for an 83% chance). 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.”

- 6.13. De formulering van deze overweging is zeer relevant voor het onderscheid tussen verschillende allocatiemethodes (die elk op verschillende normatieve keuzes berusten). De Staat stelt dat alle allocatiemethodes die beogen een fair share voor een staat te berekenen op normatieve keuzes zijn gebaseerd en dus behoren tot het politieke domein, zodat de rechter deze niet mag toetsen (aldus nog steeds de Staat). Uit het oordeel van het EHRM dat het Zwitserse klimaatbeleid minder streng is dan waartoe ‘zelfs een per capita’ allocatiemethode leidt volgt echter dat het EHRM op zijn minst twijfel heeft of een per capita allocatiemethode leidt tot een klimaatbeleid dat volledig voldoet aan de door het EHRM uiteengezette fair share principes, en dat in feite strengere methodologieën voor een eerlijke verdeling noodzakelijk zijn.
- 6.14. Een op basis van een per capita vastgesteld budget leidt voor een geïndustrialiseerd land tot een (veel) kleiner carbonbudget en dus tot een (veel) strenger klimaatbeleid dan een budget op grond van de allocatiemethodes grandfathering en least cost. De door het EHRM gekozen bewoordingen maken daarmee duidelijk dat het EHRM de minder strenge allocatiemethodes grandfathering en least cost zeker geen geschikte allocatiemethodes acht om een klimaatbeleid te bepalen dat in lijn is met de uitgangspunten van het EVRM (geïnterpreteerd met inachtneming van onder meer het Parijs Akkoord). Zoals Greenpeace Nederland nader toelicht in hst. 8 van deze CvR, bestaat er ook in de wetenschap brede consensus dat deze allocatiemethodes (en de achterliggende normatieve keuzes) niet in lijn zijn met de uitgangspunten van het VN-Klimaatverdrag en Parijs Akkoord en om die reden buiten beschouwing gelaten moeten worden.
- 6.15. Door de argumenten van Zwitserland af te wijzen bevestigt het EHRM bovendien dat het simpelweg volgen van het mondiale traject van het IPCC – zoals Zwitserland deed en ook de Staat doet – niet in overeenstemming is met principes van rechtvaardigheid. In hun antwoord op de vragen van het EHRM wees de Verein KlimaSeniorinnen erop dat het volgen van het mondiale IPCC-traject een vorm van grandfathering is, dat in strijd is met de rechtvaardigheidsprincipes van het internationale milieurecht.
- 6.16. Het mondiale IPCC reductiepad dat in lijn is met het doel de mondiale opwarming met 50% kans onder de 1,5°C aan het eind van deze eeuw te houden, houdt in dat er mondiaal in 2030 43% broeikasgasreductie moet hebben plaatsgevonden ten opzichte van 2019 en in 2050 84%. Het CBDR-RC principe vereist echter dat de inspanningen van staten hun eigen verantwoordelijkheid en capaciteit weerspiegelen. Staten kunnen dan ook niet simpelweg een mondiaal traject volgen dat geen rekening houdt met deze verschillende nationale omstandigheden. Als alle staten het mondiale IPCC traject zouden volgen, zou dit in feite het mondiale carbonbudget verdelen op basis van de huidige emissies, wat neerkomt op grandfathering.

- 6.17. Een dergelijke verdeling van het mondiale budget is niet gebaseerd op overwegingen van rechtvaardigheid en CBDR-RC en zal – zoals het EHRM bevestigt – daarom resulteren in een schending van (in elk geval) artikel 8 EVRM. De afwijzing van de stellingen van Zwitserland door het EHRM in *KlimaSeniorinnen* maakt duidelijk dat het EHRM (1) vereist dat staten hun eerlijke aandeel in het mondiale carbonbudget kwantificeren, en (2) dat het kwantificeren van een budget via grandfathering onvoldoende is en zal kwalificeren als een schending van (in elk geval) artikel 8 EVRM. Uit de manier waarop het EHRM tot haar oordeel komt is bovendien op te maken dat het EHRM elk voldoende betrouwbaar wetenschappelijk bewijs geschikt acht als bewijs voor stellingen in klimaatzaken. Dit blijkt uit de wijze waarop het EHRM in haar oordeel leunt op de wetenschappelijke analyse van dr. Robiou du Pont en dr. Zebedee Nichols.
- 6.18. De beoordeling van de Zwitserse klimaatdoelstellingen door het EHRM maakt daarnaast duidelijk dat het enkel stellen dat principes van rechtvaardigheid en CBDR-RC in overweging zijn genomen, niet volstaat om te voldoen aan de vereisten voor klimaatbeleid, in het bijzonder zoals het EHRM deze definieert in r.o. 550(a) (zie verder r.o. 569-572). Zwitserland erkent dat het geen carbonbudget voor zichzelf heeft bepaald, maar voert aan (i) dat er geen betrouwbare manier is om een carbonbudget te bepalen, en (ii) dat Zwitserland er voor heeft gekozen om via interne analyses tot een NDC te komen. Het EHRM verwerpt deze argumentatie, overwegend:¹⁸
- “They argued that Swiss national climate policy could be considered as being similar in approach to establishing a carbon budget and that it was based on relevant internal assessments prepared in 2020 and expressed in its NDCs (see paragraph 360 above). However, 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 (see paragraph 550 (a) above).
- In this regard the Court cannot but note that the IPCC has stressed the importance of carbon budgets and policies for net-zero emissions (see paragraph 116 above), which can hardly be compensated for by reliance on the State’s NDCs under the Paris Agreement, as the Government seemed to suggest. The Court also finds convincing the reasoning of the GFCC, 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, paragraphs 215-29). This principle requires the States to act on the basis of equity and in accordance with their own respective capabilities.”
- 6.19. Het EHRM benadrukt, op basis van de onderzoeken van het IPCC, het belang van carbonbudgetten en beleid voor netto-nul uitstoot. Het gebrek daaraan kan niet worden gecompenseerd onder verwijzing naar NDC’s. Daarbij komt dat het naar oordeel van het EHRM wel degelijk mogelijk is om nationale carbonbudgetten vast te stellen, nu staten gebonden zijn aan het beginsel van CBDR-RC, wat van staten vereist dat zij handelen op grond van equity en in overeenstemming met ‘their own respective capabilities’.
- 6.20. Het EHRM verwijst in dit kader naar r.o. 215-229 van de Duitse *Neubauer*-uitspraak, in een illustratie van de ‘harmonious and evolutive’ interpretatie van het EVRM. Uit *Neubauer* volgt

¹⁸ EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen/Zwitserland*), r.o. 570-571.

immers dat Duitsland beperkt is in zijn keuzevrijheid bij het bepalen van een carbonbudget op grond van onder meer zijn CBDR-RC, het voorzorgsbeginsel en het belang van het voorkomen van serieuze of onomkeerbare schade, ook in het licht van intergenerationele rechtvaardigheid, als gevolg van klimaatverandering (zie *Neubauer*, r.o. 220-229 – de relevante delen van deze uitspraak worden overgelegd als **productie 83** in zowel de officiële Engelse vertaling als de authentieke Duitse versie).

- 6.21. De Staat vindt in *Neubauer* ten onrechte bevestiging van zijn standpunt dat het hem geheel vrij staat om te bepalen wat zijn fair share is. Dit is het tegenovergestelde van wat er eigenlijk uit volgt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende – selectief door de Staat geciteerde – overweging van de Duitse rechter, waarbij het onderstreepte deel het deel van het citaat is dat de Staat bij zijn betoog in CvA par. 15.166 weglaat:

“(…) no exact [distribution] method can be derived from Art. 20a GG [Grundgesetz]. In particular, Art. 20a GG does not specify what share of the overall burden would be appropriate for Germany in light of fairness considerations. However, this does not make it permissible under constitutional law for Germany’s required contribution to be chosen arbitrarily. Nor can a specific constitutional obligation to reduce CO2 emissions be invalidated by simply arguing that Germany’s share of the reduction burden and of the global CO2 budget are impossible to determine.”

- 6.22. Hierna volgt de redenering op basis waarvan de Duitse rechter oordeelt dat het nationale carbonbudget vastgesteld dient te worden in relatie tot het wereldwijde carbonbudget en met toepassing van onder meer fair share beginselen. Dit is in de kern dezelfde lijn die het EHRM in *KlimaSeniorinnen* hanteert.

- 6.23. Concluderend oordeelt het EHRM dat Zwitserland er niet in is geslaagd zijn beleid te rechtvaardigen, omdat het slechts zijn geplande cumulatieve emissies presenteerde en geen nationaal carbonbudget kwantificeerde dat was berekend op basis van zijn fair share in het resterende mondiale carbonbudget. Het EHRM heeft daarmee de juridische verplichting onder het EVRM verankerd dat staten hun eerlijke aandeel in het nationale carbonbudget moeten kwantificeren. Zoals Greenpeace Nederland in deze CvR toelicht, voldoet de Staat niet aan deze juridische verplichting (zie onder meer hst. 7). Dit volgt alleen al uit het feit dat het klimaatbeleid van de Staat is gebaseerd op dezelfde - door het EHRM expliciet verworpen - uitgangspunten als het Zwitserse klimaatbeleid.

CRM bevestigt noodzaak vaststellen fair share carbonbudget op basis van minimaal equal per capita

- 6.24. Voornoemde lezing van het *KlimaSeniorinnen*-arrest wordt gedeeld door het College voor de Rechten van de Mens (“CRM”). In een rapport van december 2024 concludeert het college “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°C. Het vaststellen van een nationaal carbonbudget geldt als een belangrijke methode hiervoor en is dus géén vrijblijvendheid.” (**productie 84**, p. 33)
- 6.25. Het CRM bevestigt dat in de conclusie van het EHRM over het Zwitserse klimaatbeleid het ontbreken van een nationaal carbonbudget een cruciale rol speelt. Een kwantitatieve begrenzing van de uitstoot van een land, in beginsel via een landelijk carbonbudget, is dus

een belangrijk uitgangspunt voor een effectieve bescherming van mensenrechten. Dit budget moet in lijn zijn met mondiale doelen en afspraken, waarbij geldt dat de EU en Nederland zich hebben gecommitteerd om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C (productie 84, p. 34).

- 6.26. Het EHRM heeft dus een belangrijke stap gezet door het principe van fair share (onder meer vormgegeven door het beginsel CBDR-RC) uitdrukkelijk en in detail mee te wegen in haar uiteindelijke oordeel dat Zwitserland haar verplichtingen uit hoofde van artikel 8 EVRM niet is nagekomen - zelfs wanneer deze worden beoordeeld aan een equal per capita verdelingsmethode. Dit impliceert dat het EHRM een equal per capita allocatiemethode als absolute ondergrens ziet, en dus grandfathering als rechtvaardige verdelingsmethode uitsluit. Dat concludeert ook het CRM: Hoewel uit *KlimaSeniorinnen* niet volgt dat een budget gebaseerd op de 'gelijk per capita' verdelingsmethode noodzakelijkerwijs afdoende is op basis van artikel 8 EVRM (dit beginsel houdt immers nog géén rekening met historische emissies en economische mogelijkheden voor verandering), biedt deze allocatiemethode "een behulpzame en meetbare ondergrens." (productie 84, p. 38)

EHRM legt geen specifieke reductiedoelstellingen op gezien haar subsidiaire positie

- 6.27. Het EHRM concludeert al met al dat Zwitserland in strijd heeft gehandeld met artikel 8 EVRM. De Staat herhaalt in dit verband op verschillende punten in zijn CvA de stelling dat het EHRM op grond van dit oordeel geen specifieke reductiedoelstellingen heeft voorgeschreven aan Zwitserland. Dat is op zichzelf juist, maar is niet opzienbarend en begrijpelijk in het licht van de rol van het EHRM. Het EHRM legt ook precies uit waarom zij hier niet toe is overgegaan (iets dat de Staat overigens niet bespreekt in zijn stellingen).
- 6.28. Aan het einde van het *KlimaSeniorinnen*-arrest brengt het EHRM in herinnering dat haar oordelen in de kern een declaratoir karakter hebben. Het uitgangspunt is, in het licht van de 'supervisory role' van het EHRM, dat het aan de lidstaten is om de wijze te kiezen waarop gevolg wordt gegeven aan het bindende oordeel van het EHRM en de verplichtingen die ex artikel 46 EVRM voortvloeien uit een veroordelend arrest van het EHRM (r.o. 656 – het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft daarbij een toezichthoudende taak). In uitzonderlijke gevallen kan het EHRM specifieke instructies geven, maar gezien de complexiteit en aard van de materie oordeelt het EHRM dat hij niet in staat is om specifieke maatregelen voor te schrijven aan Zwitserland (r.o. 657). Die taak is voorbehouden aan "the respondent State", die is immers "better placed than the Court to assess the specific measures to be taken" (r.o. 658).
- 6.29. Uit dit oordeel kan in elk geval geenszins worden afgeleid dat de nationale rechter, met toepassing van onder meer de normen van artikel 2 en 8 EVRM, niet bevoegd zou zijn om specifieke reductiedoelstellingen voor te schrijven. Integendeel: die ruimte laat het EHRM uitdrukkelijk open, nu ook de Zwitserse rechter valt onder 'the respondent State'. Greenpeace Nederland herhaalt in dit verband dat het EHRM benadrukt dat de nationale rechter een 'key role' te spelen heeft in zaken over klimaatverandering, en dat het primair aan de "national authorities, including the courts" is om te verzekeren dat de verplichtingen uit het EVRM gerespecteerd worden (r.o. 640).

7. De Staat heeft ten onrechte geen carbonbudget vastgesteld

- 7.1. Ook na het oordeel van het EHRM houdt de Staat vast aan zijn standpunt dat hij geen carbonbudget zal vaststellen voor Nederland. De meest recente bevestiging hiervan is te vinden in het Ontwerp Klimaatplan 2025-2035, waarin de Staat in plaats van een carbonbudget vast te stellen, kiest voor het vaststellen van zogenaamde ‘puntdoelen’. De Staat motiveert deze keuze als volgt (**productie 85** – relevante delen Ontwerp Klimaatplan 2025-2035, p. 25):¹⁹

“Met de nationale Klimaatwet stuurt het kabinet op zogeheten puntdoelen. In de Klimaatwet is niet gespecificeerd wat het emissiebudget voor Nederland is. Broeikasgassen hebben een lange verblijftijd in de atmosfeer. Daarom levert emissiereductie nu een grotere bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem dan emissiereductie in de toekomst. Bij een carbonbudget loont het daarom om eerder te reduceren. Een carbonbudget legt ten opzichte van een puntdoel ook meer nadruk op het pad van emissiereductie in tussenliggende jaren. Blijft de reductie van emissies achter ten opzichte van het indicatieve pad, dan moeten de gemiste tonnen in de opeenvolgende jaren worden gereduceerd of verwijderd. Een ander voordeel van een budgetbenadering is dat deze flexibiliteit biedt om emissies in jaren met een hoge uitstoot (bijvoorbeeld door een koude winter of bovengemiddelde export van elektriciteit) te compenseren in jaren met een lage uitstoot. Daarnaast heeft één uitzonderlijk jaar bij een emissiebudget veel minder effect dan bij een puntdoel het geval is.”

- 7.2. Echter, zo vervolgt het kabinet, het fundamentele probleem met een carbonbudget is dat het volgens het kabinet ‘wetenschappelijk lastig te bepalen’ is ‘voor alle broeikasgassen’:

“Een belangrijke kanttekening bij de definitie van een koolstofbudget is dat het wetenschappelijk gezien lastig is om eenduidig een koolstofbudget te bepalen dat geldt voor alle broeikasgassen, zeker wanneer zo’n budget over een zeer lange periode wordt vastgesteld. Binnen de wetenschap (IPCC) wordt om die reden hoofdzakelijk gesproken over budgetten voor CO₂.”

- 7.3. Dat standpunt is niet houdbaar. Uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest volgt immers dat het vaststellen van een carbonbudget niet alleen mogelijk is, maar dat het voorzorgbeginsel Staten dwingt een dergelijk budget te bepalen. Daarbij dienen Staten fair share principes toe te passen, met inachtneming van het onderscheid dat het EHRM heeft gemaakt tussen de allocatiemethodes die wél en niet aan die principes voldoen. Het argument van Zwitserland dat het ‘niet mogelijk’ of moeilijk zou zijn om een carbonbudget te berekenen is dan ook door het EHRM verworpen. Het kabinet laat ook na om te motiveren met welke methode de resterende uitstoot voor Nederland dan wél gekwantificeerd kan worden, en gerelateerd aan het wereldwijde resterende carbonbudget, zoals vereist door het EHRM.
- 7.4. Dat het ‘wetenschappelijk lastig’ zou zijn om een carbonbudget voor alle broeikasgassen vast te stellen, volgt ook niet uit het advies van de Europese Klimaatadviesraad. In dit advies over de Europese klimaatdoelen voor 2040 komt de Klimaatadviesraad immers tot een broeikasgasbudget waar ook niet-CO₂ gassen in meegenomen zijn (zie dagvaarding, par. 26.40). Bovendien, zelfs als het ‘wetenschappelijk lastig’ zou zijn een carbonbudget vast te stellen voor alle broeikasgassen, staat dit er niet aan in de weg een carbonbudget vast te stellen voor in elk geval CO₂, wat met afstand het belangrijkste broeikasgas is. In 2023

¹⁹ De consultatieperiode voor het Ontwerp Klimaatplan is verlengd tot en met 7 februari 2025, waardoor er ten tijde van het indienen van deze CvR nog geen definitieve versie van dit Klimaatplan beschikbaar is.

bedroeg het aandeel CO₂ in de totale uitstoot van broeikasgassen in Nederland (uitgedrukt in CO₂-equivalenten (“**CO₂-eq**”)) 82%.²⁰

- 7.5. Het kabinet voert alleen aan dat er ‘geen meerwaarde’ zou zijn bij de introductie van een nationaal carbonbudget in het licht van Europees beleid en de NDC van de EU:

“Het kabinet ziet geen meerwaarde van introductie van een nationaal koolstofbudget, in aanvulling op sturing op de puntdoelen conform de NL Klimaatwet. Het Nederlandse klimaatmitigatiebeleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door het klimaatbeleid van de EU. Met de drie kerninstrumenten van het Europees klimaatbeleid, namelijk het Europese emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (“**ESR**”) en de Land Use, Land-Use Change and Forestry-verordening (“**LULUCF-verordening**”), wordt de broeikasgasemissieruimte binnen de EU en daarmee voor Nederland reeds begrensd.”

- 7.6. Dit standpunt miskent dat op Nederland een eigen verantwoordelijkheid rust om te beoordelen wat zijn fair share is. Uiteraard vormt het op Unieniveau bepaalde beleid daarbij een vangrail, in de zin dat iedere lidstaat op grond van de EU Klimaatwet (tenminste) verplicht is tot de daarin genoemde reductie. Maar als een lidstaat op grond van de eigen omstandigheden en verantwoordelijkheden een grotere verplichting heeft, zoals Nederland, kan die lidstaat zich niet achter het Uniebeleid verschuilen. Dat volgt uit het *Urgenda*-arrest, en is door het Hof van Beroep in de Belgische *Klimaatzaak* uitdrukkelijk bevestigd (r.o. 161).

- 7.7. De Staat voerde in de *Urgenda*-procedure ook al aan dat een oordeel van een nationale rechter dat het EU-conforme Nederlandse klimaatbeleid onrechtmatig was, impliciet zou betekenen dat ook het EU-beleid (meer in het bijzonder: het Europees Systeem voor emissiehandel (“**ETS**”)) onrechtmatig was (vergelijkbaar met de stellingen van de Staat in deze procedure in hst. 16 van de CvA). Het Gerechtshof verwierp dit verweer:²¹

“Het argument van de Staat dat het ETS-systeem in de weg zou staan aan door Nederland te nemen maatregelen om de CO₂ uitstoot verder te reduceren, faalt. Uitgangspunt is dat artikel 193 VWEU bepaalt dat beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192 VWEU, niet beletten dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft, mits zulke maatregelen verenigbaar zijn met de Verdragen. Dit betekent dat maatregelen die de uitstoot van CO₂ verder reduceren dan uit het ETS voortvloeit, zijn toegestaan mits deze maatregelen de werking en het systeem van het ETS niet op onaanvaardbare wijze doorkruisen. Dat van dit laatste bij het door de rechtbank opgelegde bevel noodzakelijkerwijs sprake zal zijn, heeft de Staat niet onderbouwd en is ook overigens onaannemelijk.”

- 7.8. De Hoge Raad volgde het oordeel van het Gerechtshof en voegde daaraan toe dat Europese normen los staan van de verplichtingen waartoe staten individueel gehouden zijn op grond van artikel 2 en 8 EVRM: “De Staat verwijst slechts naar [de afspraken in EU verband] omdat deze volgens hem de enige normen zijn die hem verplichten tot een bepaalde concrete vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Dat betoog miskent echter dat de Staat, zoals hiervoor in 5.8 en 6.3-6.5 is overwogen, ook op grond van de artikel 2 en 8 EVRM tot een dergelijke vermindering kan zijn gehouden (...)”. Volgens de Hoge Raad hebben

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – StatLine database, Emissies van broeikasgassen berekend volgens IPCC-voorschriften, laatst gewijzigd op 5 september 2024, te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85669NED/table?ts=1737711481788>.

²¹ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, r.o. 54.

afspraken in EU-verband ook “niet de strekking in de plaats te komen van de verplichtingen van de individuele EU-lidstaten onder het VN-Klimaatverdrag” en laten zij “de individuele verantwoordelijkheid van de Uniestaten uit anderen hoofde onverlet”.²²

- 7.9. De vrijheid om strengere nationale normen in te voeren komt ook tot uiting in de formulering van Europese wetgeving. Zo vermeldt de considerans van Verordening 2018/842 (de ESR) uitdrukkelijk dat “deze verordening strengere nationale doelstellingen onverlet [laat]”. Ook uit artikel 1 van de verordening blijkt dat de verordening “verplichtingen vast [stelt] voor de lidstaten met betrekking tot de minimumbijdragen die zij in de periode 2021 tot en met 2030 moeten leveren om het streefdoel van de Unie te halen”. De Europese Commissie benadrukt zelf ook dat lidstaten ambitieuzer klimaatbeleid mogen voeren: “Under the European Climate Law, the EU has a legal obligation to become climate-neutral by 2050. This includes an intermediate 2030 target of reducing net greenhouse gas emissions by at least 55%. Member States may adopt more ambitious intermediate targets.”
- 7.10. Van die vrijheid maken lidstaten in de praktijk ook gebruik. Zo gaf het Duitse Constitutionele Hof in *Neubauer* in 2021 de Duitse wetgever de opdracht ambitieuzer klimaatbeleid te voeren dan op basis van EU-wetgeving noodzakelijk was. Het Constitutionele Hof oordeelde dat als gevolg van het Duitse reductiedoel van 55% in 2030 - waarmee Duitsland het Europese doel van 55% volgde - bijna het gehele carbonbudget dat Duitsland toekwam tegen 2039 zou zijn uitgeput. Daarmee creëerde de Duitse wetgever een vrijwel onmogelijke reductieopgave na 2030, wat de fundamentele vrijheden van huidige en toekomstige generaties aantast. Binnen een week na de uitspraak verhoogde de Duitse regering haar reductiedoel van 55% naar 65% in 2030 ten opzichte van het niveau van 1990. Het *Neubauer*-arrest illustreert dat EU-lidstaten een ambitieuzer nationaal klimaatbeleid kunnen (en moeten) voeren dan de Europese klimaatwet voorschrijft, waarbij zij niet worden gehinderd door uitvoerende EU regelgeving als het ETS, de ESR en LULUCF. In de praktijk zien we dan ook dat meer lidstaten ambitieuzere doelstellingen invoeren dan volgen uit de Europese klimaatwet, zoals Finland (uiterlijk netto-nul in 2023), Zweden (uiterlijk netto-nul in 2045) en Denemarken (ten minste 70% in 2030 ten opzichte van 1990).
- 7.11. Een recent artikel van hoogleraar Europees Recht aan de Universiteit van Amsterdam Christina Eckes bevestigt deze conclusie (**productie 86**). In dit artikel beargumenteert Eckes dat het juridisch onhoudbaar zou zijn wanneer nationale rechtbanken Europese wet- en regelgeving zouden zien als obstakel (“shield”) voor volledige rechterlijke toetsing van nationaal klimaatbeleid. In lijn met het uitgangspunt in *Urgenda*, *Neubauer* en *Klimaatzaak*, betoogt Eckes dat Europees recht niet van nationale rechters vraagt af te zien van rechterlijke toetsing van klimaatbeleid van de lidstaten (productie 86, p. 1042):

“From the perspective of EU law, it is possible for national courts to impose a positive duty to adopt more ambitious climate mitigation targets than those enshrined in EU legislation. Finding that national climate targets fall below what the state is obliged to do by higher ranking norms in light of international political commitments, science, and principles of international law cannot and is not a judgement about the lawfulness of EU climate laws.”
- 7.12. Rechterlijke terughoudendheid op dit vlak zou bovendien zeer onwenselijk zijn vanuit democratisch oogpunt en het principe van de machtscheiding, zo waarschuwt Eckes

²² Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 7.3.3.

(productie 86, p. 1023-1024). De Europese klimaatdoelstellingen zijn namelijk onvoldoende om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C, maar het is voor natuurlijke personen en organisaties vrijwel onmogelijk om hier een punt van te maken bij het Hof van Justitie van de EU. Rechtstreekse beroepen tegen EU wetgeving zijn gebonden aan strenge criteria en indirecte beroepen via de prejudiciële procedure of de Aarhus-Verordening bieden niet de mogelijkheid om EU klimaatmaatregelen inhoudelijk aan te vechten. Gelet op deze procedurele barrières worden klimaatrechtszaken voornamelijk bij nationale rechtbanken gevoerd. Als die laatste mogelijkheid óók zou worden beperkt, ontbreekt de noodzakelijke “judicial oversight”, waar het EHRM in *KlimaSeniorinnen* juist op wijst. Daarnaast noemt ook Eckes dat lidstaten zich niet alleen te houden hebben aan Europese wetten, maar ook aan de eisen die voortvloeien uit het EVRM. Het oordeel van het EHRM in *KlimaSeniorinnen* bewijst dat die eisen strenger kunnen zijn dan de verplichtingen van lidstaten uit hoofde van EU recht (Zie voor de in deze paragraaf weergegeven standpunten productie 86, p. 1028-1037).

- 7.13. Kortom, Greenpeace Nederland betwist niet dat Europese wetten, waaronder het ETS, de ESR en LULUCF, bepaalde verplichtingen in het leven roepen voor de Staat, maar betwist dat deze verplichtingen in de weg zouden staan aan een juridische toetsing van het nationale klimaatbeleid aan de mensenrechtelijke verplichtingen die volgen uit het EVRM, zoals geïnterpreteerd door het EHRM in *KlimaSeniorinnen*. Dit is door de Nederlandse rechter in hoogste instantie al uitgemaakt in de *Urgenda* klimaatzaak en kan in deze procedure niet tot een ander oordeel leiden.

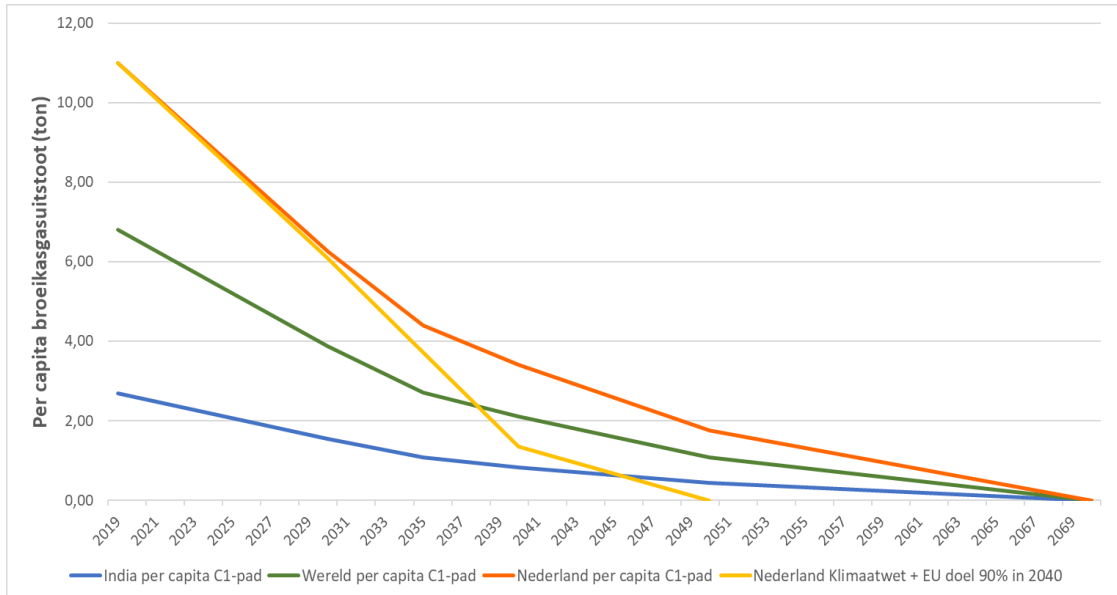
8. Uitsluiting allocatiemethodes grandfathering en least cost voor berekening fair share

- 8.1. De kern van het betoog van de Staat is, voor zover het de mitigatievorderingen betreft, dat elke allocatiemethode bij gebreke aan duidelijke afspraken in internationaal verband gebaseerd is op ethische en normatieve keuzes en daarmee in het politieke domein ligt (CvA, par. 12.22). Omdat geen (brede) consensus bestaat, in elk geval niet in politieke zin, over de vraag welk concreet klimaatbeleid Nederland op grond van de uitgangspunten van het Parijs Akkoord dient te voeren, staat het de rechter volgens de Staat niet vrij het in de Klimaatwet aangenomen klimaatbeleid te toetsen. Indien het klimaatbeleid anders zou moeten worden vormgegeven, vergt dat een politieke bestuurlijke afweging, die uitsluitend is voorbehouden aan de regering (CvA, par. 12.16).
- 8.2. Dat algemene uitgangspunt is onjuist. Iedere vorm van besluitvorming door de wetgevende en uitvoerende macht kan door de rechter worden getoetst aan de verdragsrechtelijke verplichtingen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Uiteraard zou het beter zijn als die toetsing door de wetgevende macht zelf plaatsvindt. Dit behoort immers tot haar kernverplichtingen en ontlast de rechtspraak. In de huidige politieke context lijkt men zich van deze verplichting echter minder aan te trekken.
- 8.3. Alhoewel de Hoge Raad in het *Urgenda*-arrest inderdaad beperkingen heeft opgelegd aan de mate waarin de rechter het klimaatbeleid van de Staat kan toetsen, is die toetsing niet non-existent en bovendien verder doorontwikkeld, bijvoorbeeld in *KlimaSeniorinnen*. Uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest volgt dat (i) staten hun eerlijke aandeel in het resterende carbonbudget moeten kwantificeren, en (ii) dat het kwantificeren van een budget op grond van grandfathering onvoldoende is, en leidt tot een schending van de door het EVRM beschermde rechten.

- 8.4. Op basis van de uitspraak van het EHRM is dus al duidelijk dat een ontwikkeld land zijn klimaatbeleid niet kan baseren op grandfathering, of daarmee kan vergelijken ter rechtvaardiging van het eigen beleid. Greenpeace Nederland heeft dit in de dagvaarding al uiteengezet op basis van de op dat moment bestaande consensus in de klimaatwetenschap (par. 26.16) die het EHRM met de uitspraak dus in zoverre bevestigt.
- 8.5. Dat aan allocatiemethodes normatieve en/of ethische keuzes ten grondslag liggen betekent op zichzelf niet dat daarin geen onderscheid gemaakt kan worden. De keuze om geen klimaatbeleid te voeren is ook gebaseerd op normatieve en/of ethische keuzes, maar – zoals de Hoge Raad in *Urgenda* en het EHRM in *KlimaSeniorinnen* hebben bevestigd – wel in strijd met de positieve verplichtingen die een Staat heeft om zijn burgers tegen klimaatverandering te beschermen.²³ Dat ook de Staat niet ieder klimaatbeleid gerechtvaardigd acht, volgt uit het standpunt van de Staat dat geïndustrialiseerde landen zoals Nederland ‘het voortouw’ dienen te nemen (vgl. CvA, par. 11.9) bij het behalen van de mondiale klimaatdoelen. Daarmee bedoelt de Staat dat het klimaatbeleid van ontwikkelde landen strenger moet zijn in vergelijking met het IPCC reductiepad.
- 8.6. Het klimaatbeleid in de Klimaatwet is inderdaad (iets) ambitieuzer dan waartoe het wereldgemiddelde verplicht. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding laten zien dat het verschil met betrekking tot het 2030 doel ongeveer 1.5 procentpunt is (par. 26.33 van de dagvaarding). De Staat is van mening dat zijn klimaatbeleid reeds daarom een fair share oplevert: omdat het strenger is dan waartoe het IPCC reductiepad dwingt.
- 8.7. De Staat vergelijkt het klimaatbeleid echter met een reductiepad dat bij uitstek gebaseerd is op grandfathering. Het IPCC heeft immers bij de vaststelling hiervan uitdrukkelijk geen rekening gehouden met rekening houdt met equity beginselen (productie 12, Box SPM.1 op p. 9):
- “global modelled emission pathways, (...) do not make explicit assumptions about global equity, environmental justice or intra-regional income distribution.”
- 8.8. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding al uiteengezet dat – naar breed gedragen opvattingen – toepassing van bepaalde allocatiemethodes wél en andere niet leiden tot een rechtvaardig Nederlands klimaatbeleid. Dat geldt met name voor de allocatiemethodes grandfathering en least cost (dagvaarding, par. 26.16).
- 8.9. Indien alle landen ter wereld de door het IPCC voorgeschreven reductieverplichting zouden aannemen, zou dit leiden tot grandfathering. Grandfathering is immers niets anders dan het baseren van de reductieverplichting van een land op de uitstoot in een bepaald jaar, waarmee landen met een hogere uitstoot per hoofd van de bevolking dan het wereldgemiddelde, zoals Nederland, dus relatief méér van het resterende carbonbudget kunnen opmaken dan landen die op of onder dat gemiddelde zitten. Dit is inherent oneerlijk en in strijd met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord en – onder meer – het ‘vervuiler betaalt’ principe dat mede ten grondslag ligt aan de EU Klimaatwet, nu die landen die hoge uitstoot hebben te danken aan een – eveneens – relatief grote uitstoot in het verleden.
- 8.10. De volgende figuur (opgesteld door Greenpeace Nederland) vergelijkt de per capita uitstoot van Nederland en India, indien beide landen het door het IPCC berekende reductiepad

²³ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*) en EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (*Verein KlimaSeniorinnen/Zwitserland*).

zouden volgen met 43% reductie in 2030 ten opzichte van 2019, 60% reductie in 2035, 69% reductie in 2040, 84% reductie in 2050 en klimaatneutraliteit in 2070 als doel (zie de tabel in de dagvaarding, par. 8.21). Ter referentie is ook een lijn met de wereldgemiddelde per capita uitstoot in 2019 opgenomen. Daarnaast is ook een lijn opgenomen met de doelen uit de Europese en Nederlandse Klimaatwet, inclusief het door de Europese Commissie voorgestelde doel van 90% reductie in 2040 ten opzichte van 1990, dat de Staat steunt.



- 8.11. In 2019, het startjaar waarop het IPCC reductiepad is gebaseerd, bedroeg de broeikasgasemissie van Nederland per hoofd van de bevolking 11,0 ton CO₂-eq, ten opzichte van 2,7 ton CO₂-eq in India en 6,8 ton wereldgemiddeld. De per capita carbon uitstoot van beide landen is gelijk aan de oppervlakte onder de grafieklijnen. Indien Nederland en India de uitstoot met gelijke percentages zouden verminderen, wordt duidelijk dat Nederland (cumulatief) veel meer uitstoot dan India.
- 8.12. Dat is óók het geval bij handhaving van de doelen uit de Europese en Nederlandse klimaatwetten, inclusief het doel van 90% reductie in 2040 (de gele lijn). Ook als die doelen worden gehaald, is de per capita uitstoot van Nederland pas rond 2038 gelijk aan het wereldgemiddelde en pas rond 2046 aan die van India. In de tussentijd heeft Nederland per capita dan al een veel meer broeikasgassen uitgestoten, ver boven het wereldgemiddelde. Nederland eigent zich dus in al deze scenario's een veel groter deel toe van het resterende mondiale carbonbudget dan andere landen, terwijl het voor Nederland resterende aandeel op grond van de toepasselijke eerlijkheidsprincipes juist kleiner zou moeten zijn dan dat van ontwikkelingslanden.
- 8.13. Dat het Nederlandse klimaatbeleid dus (iets) ambitieuzer is dan het IPCC wereldgemiddelde levert dus geenszins een fair share op. Het is evident dat het klimaatbeleid in belangrijke mate is gebaseerd op grandfathering en dus leidt tot een oneerlijke uitkomst, waarmee het evident door de ondergrens zakt van de fair share die minimaal van de Staat kan worden verlangd.
- 8.14. Ook het CRM concludeert dat grandfathering tot inherent oneerlijke uitkomsten leidt, en daarom niet aan klimaatbeleid ten grondslag gelegd mag worden (productie 84, p. 35): "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.”

- 8.15. De least cost methode leidt eveneens tot een oneerlijke uitkomst, omdat deze methode beoogt emissiereductie te laten plaatsvinden in landen waarin relatief veel reductie kan worden bewerkstelligd tegen relatief lage kosten. Dat zijn vrijwel altijd ontwikkelingslanden, althans niet geïndustrialiseerde landen, waarmee de lasten dus komen te rusten op de zwakste schouders. Dat is nu juist niet het uitgangspunt van het Parijs Akkoord, zowel gezien vanuit het uitgangspunt van CBDR-RC als het principe van highest possible ambition. In deze procedure lijkt niet in geschil dat deze allocatiemethode ongeschikt is. Alle relevante rapporten sluiten deze methode categorisch uit als eerlijke verdelingsmethode. Overigens is evenmin in geschil dat deze methode wél nuttig kan zijn om een eenmaal op basis van de geldende eerlijkeheidsprincipes vastgesteld klimaatbeleid zo effectief mogelijk ten uitvoer te leggen (het ETS is hier een voorbeeld van).
- 8.16. Waar de Staat de least cost methode in de CvA inderdaad niet als geschikte allocatiemethode lijkt te beschouwen, lijkt dat voor grandfathering anders te liggen. In de door de Staat in zijn CvA ingenomen stellingen kunnen aanwijzingen worden gevonden dat de Staat grandfathering als geschikte allocatiemethode niet uitsluit.
- 8.17. In par. 11.60 en 15.229 van de CvA stelt de Staat dat het Nederlandse klimaatbeleid valt in de bandbreedte van drie van de zeven door het PBL in het PBL maart 2024 rapport berekende allocatieregels. Dat zijn de allocatieregels ‘gelijke relatieve reductie’, ‘per capita convergence’ en ‘historisch-cumulatief per capita’. De eerste twee methodes zijn geheel of gedeeltelijk gebaseerd op grandfathering. De Staat lijkt hieruit te concluderen dat het klimaatbeleid voldoet aan wat voor Nederland gerechtvaardigde klimaatdoelen zijn.
- 8.18. Ook refereert de Staat in dit verband aan de uitspraak in de Belgische *Klimaatzaak* (CvA, par. 11.80 e.v.), waarin het Hof van Beroep volgens de Staat heeft geoordeeld dat de emissiereductie waartoe de Belgische Staat is veroordeeld (55% in 2030 ten opzichte van 1990) in lijn is met waartoe toepassing van de allocatiemethode grandfathering voor België zou leiden en daarom afdoende is (CvA, par. 11.84).
- 8.19. Het heeft er dus alle schijn van dat de Staat enerzijds de deur open wil houden voor toepassing van deze allocatiemethode, omdat dit leidt tot een reductieverplichting die min of meer in lijn is met het huidige klimaatbeleid, maar dat niet met zoveel woorden wil zeggen omdat er in het internationale klimaatrecht brede consensus bestaat dat toepassing van deze methode inherent leidt tot een oneerlijke verdeling van de klimaatinspanning en het resterende carbonbudget. Een openlijke omarming van dit beginsel zou voor het laaggelegen Nederland, als lid van de High Ambition Coalition, en pleitbezorger van een snelle en robuuste energietransitie door geïndustrialiseerde landen moeilijk uit te leggen zijn.
- 8.20. In het *Klimaseniorinnen*-arrest heeft het EHRM de toepassing van grandfathering uitdrukkelijk uitgesloten, zoals hiervoor uiteengezet. Greenpeace Nederland zal hieronder in aanvulling daarop ingaan op verschillende rapporten en papers, waaronder met name het gezaghebbende advies van de EU Klimaatadviesraad, maar ook het PBL maart 2024 rapport, waaruit duidelijk blijkt dat ook deze instanties zowel grandfathering als de least cost benadering niet als een allocatiemethode beschouwen waarmee de fair share van een land in overeenstemming met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord kan worden vastgesteld.

- 8.21. Greenpeace Nederland verzoekt uw rechtbank om in uw vonnis specifiek te overwegen dat gelet hierop voldoende consensus bestaat om deze allocatiemethodes uit te sluiten van de methodes op basis waarvan de fair share van een Staat kan worden berekend en dat de Staat op grond van de positieve verplichtingen ex artikel 2 en 8 EVRM dus geen klimaatbeleid mag voeren dat tot een vergelijkbaar resultaat leidt als waartoe toepassing van deze allocatiemethodes leiden.

IIASA rapport en advies EU Klimaatadviesraad

- 8.22. Greenpeace Nederland is in de dagvaarding op verschillende plaatsen (par. 27.5-27.10, 40.30-40.31, 40.75-40.78) al ingegaan op het advies van de EU Klimaatadviesraad aan de Europese Commissie, terzake het 2040 doel (productie 72). Dat advies luidt dat de EU de uitstoot van alle broeikasgassen – op unieniveau dus – in 2040 met 90% -95% moet hebben gereduceerd, hetgeen uitgaande van een lineaire afname van de uitstoot vanaf 2030 leidt tot een voor de EU beschikbaar broeikasgasbudget van 11-14 Gton CO₂-eq voor de periode 2030 -2050 (productie 72, p. 47).
- 8.23. Zoals in de dagvaarding is uiteengezet (vgl par. 40.75 e.v.), maar hierna verder toegelicht, is dit advies gebaseerd op haalbaarheid en berust dit niet op wat de EU Klimaatadviesraad als de (minimale) fair share van de EU aanmerkt. De minimale fair share kan worden geleverd door de uitstoot naar netto-nul te reduceren in 2050 binnen een voor 2020 – 2050 beschikbaar broeikasgasbudget van 40 Gton CO₂-eq. Een emissiereductie van 95% in 2040 en verdere afname naar netto-nul in 2050 leidt echter tot een uitstoot van 52 Gton CO₂-eq in dezelfde periode (2020-2050). Er zit tussen de maximaal haalbare reductie van broeikasgassen en de reductie die nodig is om een minimale fair share te leveren dus een gat van 12 Gton CO₂-eq. Op basis hiervan concludeert de EU Klimaatadviesraad dat de EU voor het vervullen van haar verplichtingen uit het Parijs Akkoord zowel haar emissies met de hoogst mogelijke ambitie binnen het eigen grondgebied dient te verlagen, alsook het ‘gat’ tussen haar werkelijke emissies en haar fair share carbonbudget dient te compenseren door bij te dragen aan emissiereducties buiten het EU grondgebied.
- 8.24. De Staat verwijst in zijn CvA (par. 10.32 e.v.) naar de Impact Assessment van de Europese Commissie, die zou onderbouwen dat het advies van de EU Klimaatadviesraad in lijn zou zijn met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord.
- 8.25. De Europese Commissie heeft op grond van artikel 4 lid 4 van de Europese Klimaatwet in februari 2024 een ‘impact assessment studie’ gepubliceerd (**productie 87**), waarin de Europese Commissie uitgaande van een emissiereductie van 90% in 2040 een indicatief carbonbudget vaststelt ten aanzien van de periode 2030-2050. Zij verbindt hieraan een carbonbudget van 16 Gton CO₂-eq.²⁴

“Consistently with the EU 2030 climate target of at least 55% reduction of net GHGs and its associated policy framework, with climate neutrality in 2050 and with the proposed 2040 target of -90%, the resulting indicative “GHG budget” for the EU over the 2030-2050 period is estimated at 16 GtCO₂-eq.”

²⁴ Greenpeace Nederland constateert dat de bevindingen van de Commissie niet stroken met het advies van de EU Klimaatadviesraad. De EU Klimaatadviesraad heeft berekend dat een reductie van de uitstoot in 2040 van 90% overeenkomt met een beschikbaar broeikasgasbudget van 14 Gton, niet van 16 Gton CO₂-eq. 16 Gton komt overeen met 88% reductie in 2040. Zie het advies van de EU Klimaatadviesraad, p. 10 en 48 (tabel 12).

- 8.26. Volgens de Europese Commissie is dit broeikasgasbudget in lijn met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord (productie 87, p. 10):

“This indicative 2030-2050 GHG budget is fully compatible with the Paris Agreement long term temperature goals of well below 2°C and pursuing effort to limit it to 1.5°C, and thus does not put at risk the EU’s commitment to contribute to achieving the Paris Agreement.”

- 8.27. De Europese Commissie betreft in haar rapport naast het advies van de EU Klimaatadviesraad nog een aantal andere berekeningen van het resterende EU budget om daarmee haar standpunt te onderbouwen dat dit carbonbudget van 16 Gton CO₂-eq in lijn zou zijn met het Parijs Akkoord. Opmerkelijk is dat daarbij met name lijkt te zijn gekeken naar een rapport van het PBL uit 2023, waarvan de conclusies ook worden weergegeven.²⁵ De Staat citeert deze conclusies in par. 10.38 van de CvA. Dit rapport van het PBL betreft een modellering gebaseerd op een least cost methodologie. De auteurs van dit PBL rapport stellen in de inleiding duidelijk dat least cost niet in lijn is met de uitgangspunten van het Parijs Akkoord:²⁶

“When it comes to deriving emission levels, an assessment of least-cost considerations should be combined with an assessment of equity considerations. (...) The results of this study do not indicate how to account for equity considerations, and therefore policymakers should not regard the emission reductions presented in this study as directly indicative of national targets.”

- 8.28. De Europese Commissie negeert deze opmerking door op basis van het door het PBL berekende budget voor de EU van 15 Gton CO₂-eq te concluderen dat het EU carbonbudget van 16 Gton CO₂-eq tussen 2030 en 2050 ‘compliant’ zou zijn met het Parijs Akkoord. De Europese Commissie gaat er hier ten onrechte aan voorbij dat beide berekeningen (zowel die van het PBL, als die van de EU Klimaatadviesraad) geen fair share berekeningen zijn en niet zijn gebaseerd op CBDR-RC. De ene berekening is een haalbaarheidsberekening (EU Klimaatadviesraad) en de andere een least cost berekening (PBL). Als gezegd heeft de EU Klimaatadviesraad bepaald dat er tussen het budget dat minimaal nodig is voor het haalbaarheidsadvies (95% reductie in 2040) en wat als minimale fair share voor de EU kan worden aangemerkt tussen 2030 en 2050 een emissiegat zit van 12 Gton CO₂-eq.
- 8.29. De Europese Commissie heeft op basis van de impact assessment en het advies van de EU Klimaatadviesraad een aanbeveling gedaan terzake het 2040 doel. Die aanbeveling luidt dat de EU de uitstoot van alle broeikasgassen in 2040 met 90% moet hebben gereduceerd ten opzichte van de uitstoot in 1990. Nederland heeft zich uitgesproken ter ondersteuning van dit EU doel (vgl. CvA, par. 10.34).
- 8.30. Het advies van de EU Klimaatadviesraad is in belangrijke mate gebaseerd op het International Institute for Applied Systems Analysis (“**IIASA**”) rapport van Pelz et al. (2023), waarin fair share carbonbudgetten worden berekend voor de EU (o.a. par. 26.20-26.22, 26.38 – 26.40). Greenpeace Nederland brengt dit rapport als **productie 88** in het geding.

²⁵ PBL, ‘Analysis of cost-effective reduction pathways for major emitting countries to achieve the Paris Agreement climate goal’, september 2023.

²⁶ PBL, ‘Analysis of cost-effective reduction pathways for major emitting countries to achieve the Paris Agreement climate goal’, september 2023, p. 7.

- 8.31. Het IIASA rapport is geschreven door Satu Pelz, Joeri Rogelj en Keywan Riahi. De twee laatstgenoemden zijn ook lid van het vijftienkoppige Advisory Board waaruit de EU Klimaatadviesraad bestaat. De drie wetenschappers stellen met het rapport een systematische benadering voor ten aanzien van hoe het eerlijkeheidsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het Parijs Akkoord 'geoperationaliseerd' kan worden. Zij baseren zich daarbij enerzijds op de uitgangspunten van de Europese klimaatwet en anderzijds op die van het internationale klimaatrecht:

"In this short report, we present a systematic approach for how equity can be operationalized in the evaluation of proposed European climate change mitigation pathways. Our approach begins with principles highlighted in the European Climate Law and in international environmental law. We then consider peer-reviewed literature discussing mitigation effort allocation approaches from the year 2001 to 2022. Finally, we apply a selection of allocation approaches and compare the implied 'fair' emissions allocations with stylistic European climate change mitigation pathways."

- 8.32. Het rapport stelt bij het onderzoek voorop dat de Europese Klimaatwet in par. 9 van de considerans een aantal gelijkheidsbeginselen tot uitgangspunt neemt (productie 88, p. 6):

"[...], the Union's and Member States' actions should be guided by the precautionary and 'polluter pays' principles established in the Treaty on the Functioning of the European Union, and should also take into account the 'energy efficiency first' principle of the Energy Union and the 'do no harm' principle of the European Green Deal."

- 8.33. De onderzoekers menen dat dit relevant is, nu de in de EU Klimaatwet genoemde beginselen een leidraad kunnen vormen bij de identificatie van allocatiemethodes "*that are particularly aligned with the EU's own expressed preferences*" (productie 88, p. 6).

- 8.34. In het hoofdstuk 'Principles of international environmental law' verwijzen de onderzoekers expliciet naar het synthesesrapport van Rajamani et al., dat uit de beschikbare literatuur vier algemene principes destilleert teneinde uitgangspunten te identificeren die wel en niet door internationaal klimaatrecht worden ondersteund. Het IIASA rapport refereert expliciet aan de uitsluiting door Rajamani et al. van de allocatiemethoden grandfathering en de least cost benadering (productie 88, p. 6):

"Their work argues that the political position of grandfathering, alongside cost optimization and allocation using emissions per GDP are not supported as a basis for fairness and equity by the principles of international environmental law"

- 8.35. In het hoofdstuk 'The evolution of equity in mitigation effort literature' geven de onderzoekers een overzicht van de (peer-reviewed) onderzoeken en rapporten die sinds 2001 over het onderwerp van de verdeling van de klimaatinspanning zijn verschenen. Deze onderzoeken, waaronder naast de AR rapporten van het IPCC ook de studies van Dooley et al. en Rajamani et al. aan de orde komen, worden één voor één afgelopen (productie 88, vanaf p. 7).

- 8.36. In het hoofdstuk 'How do we evaluate equity?' (productie 88, p. 17) presenteren Pelz et al. (2023) vervolgens een schema waarmee de onderzoekers het eerlijkeheidsbeginsel ('equity') proberen te operationaliseren in de context van de uitgangspunten die uit de Europese Klimaatwet en het internationale klimaatrecht naar voren komen.

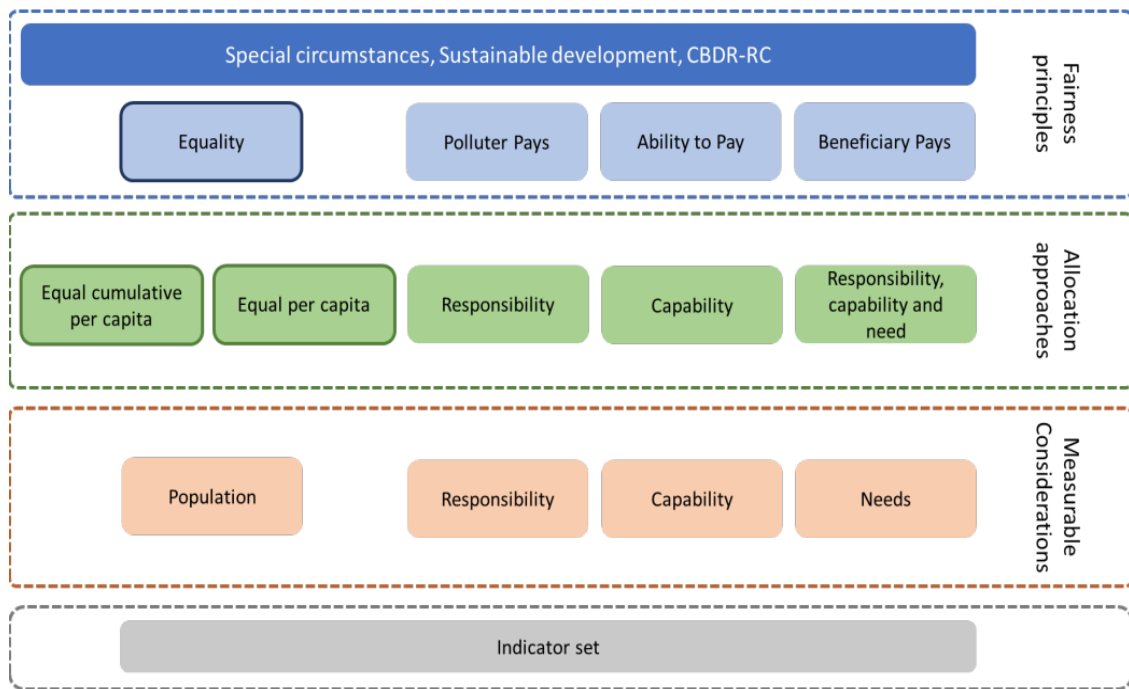


Figure 2 – Overview of our approach for operationalizing equity in evaluating European climate change mitigation pathways. To reduce cluttering, the indicators corresponding to each of the measurable considerations are not shown. Emphasis is placed on the Equality principle and associated allocation approaches, as these form the basis of our analysis.

- 8.37. Te zien is dat de onderzoekers bij hun benadering de in de EU Klimaatwet en het Parijs Akkoord neergelegde beginselen tot uitgangspunt nemen.
- 8.38. In de juridische onderbouwing die volgt, komen Pelz et al. (2023) op grond van de uitgangspunten van de EU Klimaatwet en het internationale klimaatrecht tot de conclusie dat allocatiemethodes die niet zijn gebaseerd op beginselen van eerlijkheid ('equity') uitgesloten worden. Daaronder vallen grandfathering en de least cost allocatiemethodes (productie 88, p. 17-18, onderstreping: advocaat):

“Our equity evaluation approach relies on fairness principles highlighted in the European Climate Law, as to some degree they illustrate political normative decisions about what the EU values and considers important. The European Climate Law explicitly mentions the ‘polluter pays’ principle, which also features strongly in the broader equity and fairness literature. In addition, the precautionary and do no harm principles are mentioned in the Climate Law and can serve as guides for further refinement of choices. (...)”

Our equity evaluation approach also draws on a synthesis of international environmental law which discusses the principles of Sustainable development, Special circumstances, CBDR-RC, and Equity (Rajamani et al., 2021). This synthesis provides compelling evidence aiding the selection of equity considerations and leads to the exclusion of considerations that do not align with principles referenced in national court decisions. This excludes the political position of ‘grandfathering’ and underlines that the common implementation principle of ‘cost-effectiveness’ has no normative moral basis as a notion of equity or fairness.”

- 8.39. Het IIASA rapport komt dus, in lijn met de uitgangspunten van de EU Klimaatwet en de gedeelde opvatting van het internationale klimaatrecht, tot de slotsom dat alhoewel wordt

onderkend dat allocatiemethodes zijn gebaseerd op normatieve keuzes (in navolging van Dooley et al.), alleen allocatiemethodes die zijn gebaseerd op beginselen van eerlijkheid tot uitgangspunt mogen worden genomen bij de berekening van waartoe een land op grond van het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord gehouden kan worden. Dit leidt tot de uitsluiting van de allocatiemethodes grandfathering en least cost.

De EU Klimaatadviesraad sluit grandfathering en least cost allocatiemethodes uit

- 8.40. Ook de EU Klimaatadviesraad beschouwt de allocatiemethodes grandfathering en least cost niet als een verdedigbare invulling van de uitgangspunten van het Parijs Akkoord.
- 8.41. Van belang is dat de EU Klimaatadviesraad haar advies in hoofdstuk 3 ophangt aan een beschouwing van fair share principes vanuit verschillende perspectieven. Zij begint in par. 3.1 met een beschouwing vanuit juridisch perspectief. Daaruit blijkt dat de EU zijn klimaatbeleid niet alleen dient te laten bepalen door de uitgangspunten van het Parijs Akkoord (de beginselen van equity, CBDR-RC en highest possible ambition), maar ook door verplichtingen die onder het EU recht bestaan, zoals de principes van ‘de vervuiler betaalt’ het voorzorgsbeginsel en het ‘do no harm’ beginsel.
- 8.42. De bedoeling van de EU Klimaatadviesraad is dus niet alleen geweest om de Europese Commissie te adviseren over de allocatiemethodes die potentieel gebruikt zouden kunnen worden, en waartoe toepassing daarvan zou leiden, maar om die resultaten in te bedden in de juridische verplichtingen en uitgangspunten waaraan de EU zich heeft te houden (productie 72, p. 13-14):
- “With this report, the Advisory Board aims to support the European Climate Law’s objectives by providing EU institutions with its own estimate of an EU greenhouse gas emissions budget for 2030-2050 and a 2040 target that is underpinned by science, consistent with the Paris Agreement’s long-term temperature objective and the EU’s 2050 climate neutrality target, and in line with EU values and principles.”
- 8.43. Deze juridische inbedding geeft aan het advies, los van het feit dat het afkomstig is van het orgaan dat op grond van artikel 3 van de EU Klimaatwet specifiek is opgericht om de EU te voorzien van de wetenschappelijke stand van zaken omtrent het klimaat en de door de EU te hanteren klimaatdoelen, een bijzondere gezaghebbendheid. Nederland is als lidstaat van de EU bij de bepaling van zijn eigen klimaatdoelen aan dezelfde juridische uitgangspunten gebonden. Greenpeace Nederland merkt op dat zowel de Wetenschappelijke Klimaatraad (“WKR”, productie 69) als de Adviesraad Internationale Vraagstukken (“AIV”) in 2023 hebben aangegeven de aanbeveling van de EU Klimaatadviesraad ook voor Nederland te onderschrijven.²⁷
- 8.44. De EU Klimaatadviesraad geeft vervolgens vanuit een ethisch perspectief eerst het volgende overzicht van allocatiemethodes, dat is ontleend aan Van den Berg et al. (2020, productie 39 Staat):

²⁷ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), ‘Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak’, oktober 2023.

Table 2 An example of matching effort-sharing approaches to equity principles applied to a global carbon budget

Approach	Equity principle	Description
Grandfathering	Sovereignty	Allocations of carbon budgets based on current emission shares
Immediate per capita convergence	Equality	Allocation of national carbon budgets based entirely on population shares (which can be present day or projected cumulative population)
Per capita convergence	Sovereignty /equality	Allocation of national carbon budgets based on both current emission shares and population shares (i.e. a combination of grandfathering and immediate per capita convergence)
Equal cumulative per capita emissions	Equality /responsibility	Allocation of national carbon budgets based on cumulative emissions per capita in a certain period that is equal across countries. Can incorporate historical cumulative emissions (responsibility)
Ability to pay	Capability/need	Baseline national carbon budget (e.g. based on equal per capita) is modified so that those able to pay (e.g. countries with higher gross domestic product per capita) have a lower budget
Greenhouse development rights	Responsibility/capability/need	Carbon budget is reduced (compared to baseline) for countries with high historical responsibility and high capacity
Cost-optimal	Cost-effectiveness	Emissions are reduced where this is most cost-effective (e.g. marginal mitigation cost is equalised across countries - as assessed by models or marginal abatement cost curves)

Source: modified from Table 1 in Van den Berg et al. (2020).

- 8.45. Ten aanzien van grandfathering en de least cost (hier genoemd: 'cost optimal') benadering overweegt de EU Klimaatadviesraad als volgt (productie 72, p. 27-28):

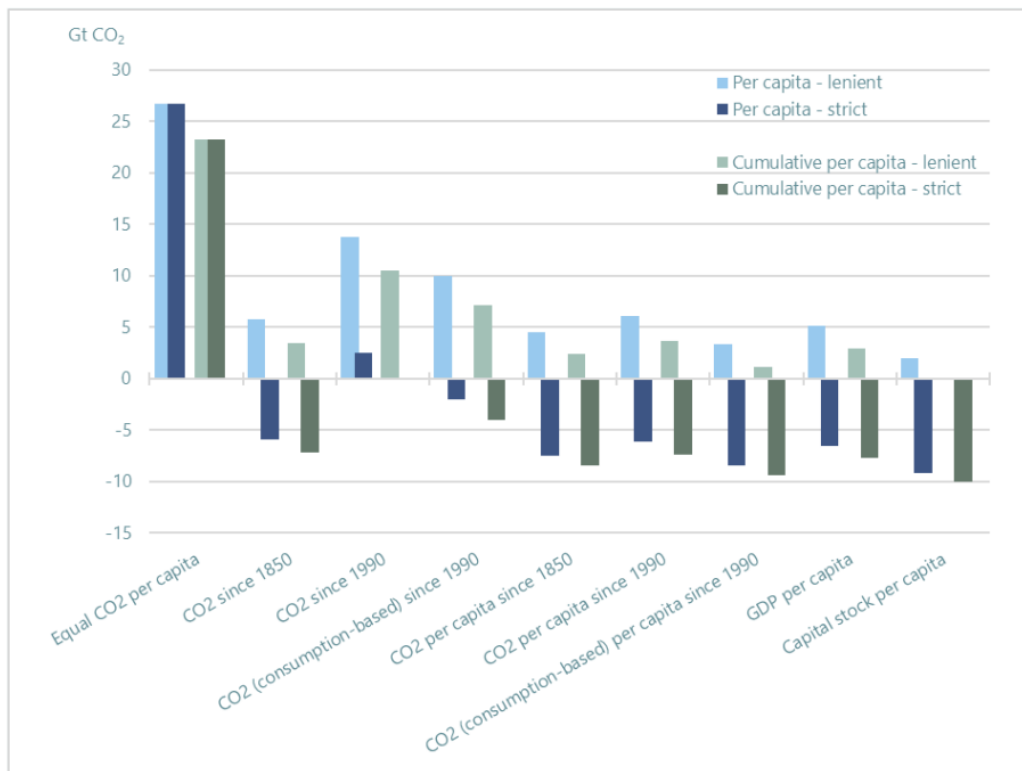
"The approaches listed in Table 2 are neither complete (a far larger number of both principles and approaches are possible) nor universally acknowledged as means of estimating fair shares. For example, Rajamani et al. (2021), Dooley et al. (2021) and others argue that grandfathering and cost-effectiveness should not be considered a 'standard of equity', since they are not underpinned by equitable principles, and grandfathering in particular maintains current patterns of uneven distribution of emissions. While not necessarily a fairness principle in its own right, cost-effectiveness can be a relevant consideration when choosing between different mitigation options and locations. It is also pointed out in the IPCC AR6 (IPCC, 2022g) that cost optimal global mitigation estimates allocate regional investments to occur where they will be most cost-effective in limiting global warming, but typically do not provide any indication of who would finance the investments."

- 8.46. De Staat haalt onderzoek van Van den Berg et al. aan (CvA, par. 11.35 en 15.112) om, zo begrijpt Greenpeace Nederland, verder te onderbouwen dat een keuze voor een allocatiemethode geheel normatief is. Greenpeace Nederland heeft de CvA voorgelegd aan Nicole van den Berg, en ze heeft uit eigen beweging een brief geschreven waarin ze de paper waarvan ze hoofdauteur is verder toelicht. Greenpeace Nederland brengt deze brief in het geding als **productie 89**. Van den Berg schrijft daarin:

“In de AR5 IPCC rapport (Clarke et al., 2014) (zie Tabel 6.5), wordt alleen de eerlijkheidsprincipes ‘responsibility’, ‘capability’ en ‘equality’ gebruikt voor hun analyse, dus de benaderingen ‘costoptimaal’ en ‘grandfathering’ (i.e. ‘sovereignty’) wordt niet meegenomen als eerlijkheidsprincipe. Deze benaderingen worden meegenomen in onze analyse (van den Berg et al., 2020) voor een vergelijking en een manier om te verdelen, maar wordt vaak niet als eerlijk gezien (zoals in het IPCC rapport).”

- 8.47. Van den Berg et al. neemt grandfathering en least cost enkel mee ter referentie, zoals in meer onderzoeken gebeurt.
- 8.48. De EU Klimaatadviesraad laat dus zien dat de allocatiemethodes grandfathering en least cost zijn gebaseerd op, respectievelijk, de beginselen van soevereiniteit en kosteneffectiviteit, die beide niet ten grondslag liggen aan het Parijs Akkoord en geen invulling vormen van de beginselen van equity en CBDR-RC. De EU Klimaatadviesraad verwijst uitdrukkelijk naar verschillende synthesesrapporten, waaronder ook die van Rajamani et al., waarop Greenpeace Nederland in de dagvaarding uitgebreid is ingegaan, die deze beginselen uitsluiten (dagvaarding, par. 26.26 e.v.).
- 8.49. In de daaropvolgende paragraaf verwijst de EU Klimaatadviesraad naar berekeningen van Pelz et al. (2023, het IIASA rapport) die carbonbudgetten voor de EU bepalen aan de hand van verschillende allocatiemethodes, maar ‘excluding cost-optimal and grandfathering – see paragraph above’. Dit leidt tot de conclusie dat de gunstigste allocatiemethode voor de EU, ‘equal CO2 per capita’, leidt tot een CO2-budget van 27 Gton CO2 vanaf 2020.

Figure 3 EU fair share carbon budget estimates from 2020, according to different principles and allocation methods



- 8.50. Het is belangrijk om op te merken dat IIASA bij de berekening uitgaat van 2015 als startjaar, omdat toen het Parijs Akkoord werd afgesloten. In het onderschrift van de hierboven afgebeelde grafiek staat (productie 72, p. 28-29):

“The carbon budgets in this figure were allocated in the year 2015 (chosen because it is the year of the Paris Agreement). The EU-27 budget has been reduced to account for CO₂ emissions (from fossil fuels and industry) between 2015 and 2019.”

- 8.51. De EU Klimaatadviesraad verricht vervolgens in hoofdstuk 4 van het advies een uitgebreid haalbaarheidsonderzoek. Daarbij is aan de wetenschappelijke *community* gevraagd reductiepaden voor te stellen ten behoeve van het advies over de reductiedoelen van de EU in de periode 2030 – 2050. Uit het totaal van 1.124 ingediende reductiepaden zijn vervolgens 36 scenario's geselecteerd die in lijn waren met de 1,5°C doelstelling en het in de Europese Klimaatwet uiteengezette reductiedoelen voor 2030 (55% reductie) en 2050 (klimaatneutraliteit). Die 36 scenario's zijn aan een strengere set haalbaarheidsvereisten getoetst, op basis waarvan is geconcludeerd dat een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2040 van 88% - 95% haalbaar is.

- 8.52. In hoofdstuk 5 vergelijkt de EU Klimaatadviesraad het resultaat van het haalbaarheidsonderzoek uit hoofdstuk 4 met de allocatiemethodes in hoofdstuk 3 (weergegeven in tabel 2 hiervoor). Daarbij wordt geconcludeerd dat alle 36 overgebleven reductiepaden een reductie in 2040 voorstelden die minder streng was dan wat uit toepassing van één van de fair share benaderingen uit hoofdstuk 3 naar voren kwam:

“When the scenario with a 95% reduction by 2040 (from Chapter 4) is compared against the fair share estimates, a shortfall is identified, as Table 11 shows. There is no objectively true value for this shortfall, since any fair share estimate represents a value judgement, and a number of simplifying assumptions were made in estimating it. Nevertheless, none of the 36 ‘filtered’ scenarios examined in Chapter 4 were found to overlap with the range of equity-based fair share estimates.”

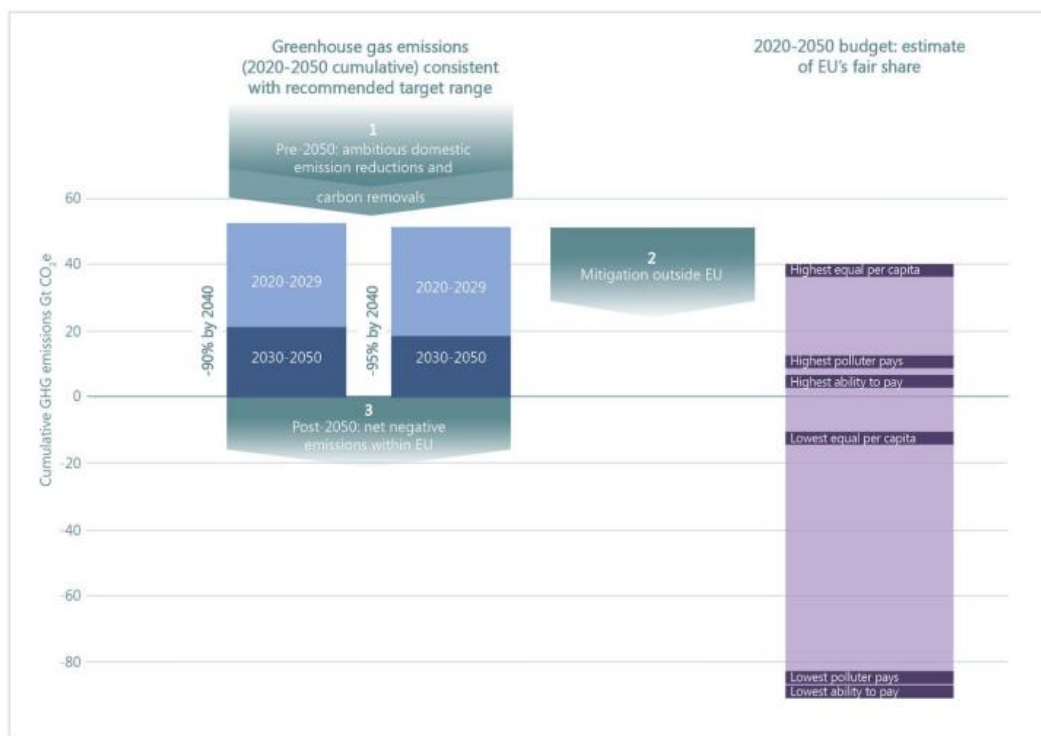
- 8.53. Met andere woorden: uit de haalbaarheidsstudie kwam naar voren dat zelfs de maximaal haalbaar geachte reductie van 95% in 2040 te weinig was om aan de ondergrens van de fair share van de EU te voldoen. Dit komt tot uitdrukking in de volgende grafiek:

Table 11 Comparison between emission reduction pathways and equity-based fair shares: cumulative greenhouse gas emissions

Period	95% emission reduction pathway ^(a)	Equity-based fair shares	
		Highest estimate	Lowest estimate
	Gt CO ₂ e	Gt CO ₂ e	Gt CO ₂ e
2030-2050			
Cumulative net greenhouse gas emissions (including intra-EU aviation and maritime)	11	N/A	N/A
2020-2050			
• Net CO ₂ emissions: GHG inventory basis (including all aviation and maritime)	30	27	-99
• Inventory scope adjustment (land sink) ^(b)	8	N/A	N/A
• Non-CO ₂ emissions ^(c)	14	14	14
Total greenhouse gas emissions	52	40	-85

- 8.54. In deze tabel is te zien dat voor een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2040 met 95% ten opzichte van 1990, een broeikasgasbudget van 52 Gton CO₂-eq nodig is, voor de periode tussen 2020 en 2050. De bandbreedte van door de EU Klimaatadviesraad als fair share aangemerkte allocatiemethoden laat echter maximaal een uitstoot van 40 Gton CO₂-eq toe in dezelfde periode.²⁸ Dat betekent dat er tussen de bovenkant van de bandbreedte aan fair share benaderingen ('equity based fair shares') en wat op basis van de haalbaarheidsstudie als mogelijk wordt geacht een emissiegat zit van 12 Gton CO₂-eq met wat door de EU Klimaatadviesraad als de ondergrens van de fair share van de EU wordt aangemerkt. Volgens de Klimaatadviesraad zou dit gat met internationale klimaatfinanciering kunnen worden gedicht.²⁹
- 8.55. De volgende grafiek bevestigt nogmaals dat de EU Klimaatadviesraad van mening is dat grandfathering en cost optimal benaderingen niet geschikt zijn om de fair share van een land vast te stellen:

Figure 13 Comparison of feasible 1.5°C pathways with equity-based fair share estimates (2020-2050)



- 8.56. In de toelichting bij deze figuur staat met betrekking tot de fair share berekeningen:

“The fair share estimate presented in this figure consists of equity-based EU shares of the remaining global carbon budget, to which proxy non-CO₂ emissions for the period 2020-2050 are added.”

²⁸ Dit betreft het carbonbudget van 27 Gton CO₂-eq op basis van een equal per capita berekening, maar toegepast op de uitstoot van alle broeikasgassen. De minimale fair share van 40 Gton CO₂-eq bestaat dus voor 27 Gton uit CO₂ uitstoot.

²⁹ Productie 72, p. 48:

“Ambitious domestic emission reductions need to be complemented by measures outside the EU in order to achieve a fair contribution to climate change mitigation”.

- 8.57. Uit deze grafiek blijkt dat de EU Klimaatadviesraad, net als het IIASA rapport, uitsluitend allocatiemethodes die zijn gebaseerd op polluter pays, ability to pay en equal per capita in aanmerking neemt. Allocatiemethodes die zijn gebaseerd op grandfathering en cost optimal ('least cost') worden dus buiten beschouwing gelaten. Daarmee bevestigt de EU Klimaatadviesraad dat zij dergelijke methodes, in lijn met het IIASA rapport, niet beschouwt als een juiste invulling van de beginselen van equity en CBDR-RC die leidend dienen te zijn bij de fair share reductieverplichting die (minimaal) voor ieder land zou moeten gelden.

De paper van Dooley et al. (2021)

- 8.58. Pelz et al. (2023) verwijzen in hun inleiding uitdrukkelijk naar het peer-reviewed wetenschappelijk onderzoek van Dooley et al. (2021, productie 40 Staat), waarvan zij de conclusies onderschrijven en waarnaar Greenpeace Nederland in de dagvaarding ook verwijst (dagvaarding, par. 26.17).
- 8.59. Dooley et al. brengen in hun rapport naar voren dat beoordelingen van eerlijkheidsprincipes weliswaar gebaseerd zijn op (objectieve) wetenschappelijke data, maar voor zover die principes worden gehanteerd om concrete reductieverplichtingen van landen te berekenen altijd ook normatieve en ethische overwegingen vereisen.
- 8.60. De Staat heeft dit onderzoek opgevat als een onderstreping van zijn centrale stelling dat iedere allocatiemethode is gebaseerd op normatieve keuzes, als gevolg waarvan consensus over welke allocatiemethode voor een land het meest geschikt is, of welk reductiepercentage voor een land moet gelden, per definitie ontbreekt (CvA, par. 12.23, 12.24 en 15.110).
- 8.61. Voor zover de Staat daarmee wil betogen – dit wordt niet geheel duidelijk – dat het de Nederlandse rechter niet vrij staat het klimaatbeleid uit de Klimaatwet te toetsen aan de verplichtingen die voor Nederland uit de verdragsrechtelijke context (het EVRM, het VN-Klimaatverdrag en het Parijs Akkoord) voortvloeien, omdat geen consensus bestaat over wat die verplichtingen minimaal voor Nederland inhouden, wordt die - overigens onjuiste - conclusie in elk geval niet door het rapport van Dooley et al. ondersteund.
- 8.62. Het enige dat Dooley et al. betogen is dat wetenschappers transparant moeten zijn over het feit dat allocatiemethodes die eerlijkheidsoverwegingen omzetten in concrete reductieverplichtingen voor een bepaald land altijd een zeker normatief karakter hebben.
- 8.63. Dooley et al. bepleiten echter zeer zeker niet dat de normatieve keuzes die aan allocatiemethodes ten grondslag liggen betekenen dat de rechter niet zou kunnen toetsen wat voor een land een (eerlijk) aandeel in het resterende carbonbudget zou moeten zijn. Daarnaast bepleiten (ook) Dooley et al. in sterke bewoordingen – alhoewel alle allocatiemethodes dus altijd in min of meerdere mate op normatieve keuzes gebaseerd zijn – dat bepaalde allocatiemethodes (met name: grandfathering en least cost) wel degelijk moeten uitgesloten, omdat zij niet berusten op de eerlijkheidsprincipes die aan het Parijs Akkoord ten grondslag liggen.
- 8.64. Greenpeace Nederland brengt ter verdere onderbouwing hiervan als **productie 90** een brief van Dr. Kate Dooley in het geding, die zij uit eigen beweging heeft opgesteld, na door Greenpeace Nederland op de hiervoor genoemde passages uit de CvA van de Staat te zijn gewezen. Onder verwijzing naar haar onderzoek stelt Dooley (onderstreping: advocaat):

“The purpose of this paper was to make clear that equity assessments cannot be done under the guise of scientific objectivity – decisions about countries’ fair share of global action unavoidably require normative judgements and ethical choices.

This is not to say that science plays no role in determining equitable allocations of the global carbon budget – indeed science, as compiled in the IPCC, is the starting point for temperature rise relative to atmospheric greenhouse gas concentrations and hence knowledge of the remaining carbon budget. However, ethics and values must necessarily play a role in any scientific assessment of fair shares, and the main argument of our paper was to state that this role should be explicitly declared rather than obscured behind a guise of objectivity.

In this sense, courts are an ideal institution to decide on equitable allocation of the carbon budget informed by science, but also guided by normative principles.

(...)

Beyond clarifying the normative role of ethics and values in determining equitable allocations, the second objective of our paper was to point out that many widely used equity studies embed principles which are not equitable, in particular grandfathering: “Grandfathering of emissions, in particular, should not be included in equity assessments of global climate action; it is not a defensible general principle of equity”(p.304).

Grandfathering emissions allocations causes a systematic bias in favour of wealthier, higher-emitting countries - in some studies, nearly half of the remaining carbon budget is grandfathered.

Many papers, including Ramanjani, L., et al. National ‘Fair Shares’ in Reducing Greenhouse Gas Emissions within the Principled Framework of International Environmental Law. Climate Policy 21, no. 8 (September 14, 2021), make complementary arguments to our paper, by excluding cost effectiveness and grandfathering from considerations of equity, and highlighting similar ethical and normative principles to Dooley et al 2021.

The purpose of both papers is in pointing out that equitably dividing the carbon budget must be based on well-established principles of equity.”

- 8.65. De stelling van de Staat dat allocatiemethodes berusten op normatieve keuzes en om die reden niet door de rechter aan de Staat kunnen worden opgelegd, wordt dus niet door het wetenschappelijk werk van Dooley et al. ondersteund. Integendeel, uit dit werk volgt dat de rechter bij de vaststelling van wat een eerlijke verdeling van het resterende carbonbudget is juist een belangrijke rol heeft en dat grandfathering als allocatieprincipe uitgesloten dient te worden.

Het PBL

- 8.66. Ook het PBL oordeelt dat grandfathering en least cost benaderingen geen geschikte allocatiemethodes zijn om de verplichting van Nederland onder het Parijs Akkoord vast te stellen.
- 8.67. Het PBL maart 2024 rapport berekent bandbreedtes voor broeikasgasreductie in Nederland rond zeven verschillende allocatiemethodes.

- 8.68. De resultaten in het rapport zijn afkomstig van een door het PBL in samenwerking met het Netherlands Science Center ontwikkelde tool, de Carbon Budget Explorer. De Carbon Budget Explorer is een open-source webtool (www.carbonbudgetexplorer.nl) die kan worden gebruikt om voor ieder land emissiereductiedoelen af te leiden als functie van keuzes rond mondiale klimaatdoelstellingen en allocatieregels. De tool kan ook worden gebruikt om huidig beleid af te zetten tegen de beloftes die landen hebben gedaan in hun NDC. Zie het PBL maart 2024 rapport, waarin staat: “De berekeningen in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4 zijn gebaseerd op deze tool” (productie 38 Staat, p. 9).
- 8.69. De achterliggende inputparameters en data van Carbon Budget Explorer zijn te vinden op een pagina van het openbare wetenschappelijke data-platform Zenodo, getiteld “Fair emissions allocations under various global conditions” (**productie 91**). De pagina is gepubliceerd door zes wetenschappers die verbonden zijn aan het PBL, waarvan vier ook auteur zijn van het rapport van PBL uit maart 2024.³⁰ Het PBL rapport van maart 2024 is dus onderdeel van een groter en continu lopend project van het PBL waarvan het doel is om reductiepaden en carbonbudgetten voor landen in kaart te brengen.
- 8.70. Het PBL geeft in haar rapport van maart 2024 in tabel 3.2 enkele ‘allocatieregels’, met daaronder per allocatiemethode een toelichting. Daaronder zijn inbegrepen de beginselen van ‘gelijke relatieve reductie’ (grandfathering), per capita convergentie (overgang van grandfathering naar per capita) en kostenoptimaal (least cost).

Grandfathering

- 8.71. Het PBL vermeldt omtrent de allocatiemethodes gelijke relatieve reductie (grandfathering) en per capita convergentie (gedeeltelijk grandfathering) als volgt:

(a) t.a.v. gelijke relatieve reductie:

“een eerste allocatiemethode, gebaseerd op het continuïteitsbeginsel is gelijke relatieve reducties (ook wel grandfathering). Daarbij krijgen alle landen hetzelfde reductiepercentage als het wereldgemiddelde. Zoals eerder gemeld, is het continuïteitsbeginsel in het geval van klimaatbeleid niet per se rechtvaardig (Caney, 2014; Dooley et al, 2021), hoewel de gelijke relatieve reductiemethode vaak wordt gebruikt als referentie (Pelz et al, 2023, Robiou Du Pont et al, 2017; van den Berg et al, 2020; Vrontis et al, 2019). Gelijke reductiepercentages gaan voorbij aan de grote verschillen tussen landen wat betreft verantwoordelijkheid, vermogen te reduceren, verwachte groei en ongelijkheid in emissies (...)”

(b) t.a.v. per capita convergentie:

“Bij deze benadering wordt langzaam overgegaan van grandfathering naar een per-capitatoewijzing (Meyer, 2000; Berk & den Elzen, 2001). Deze benadering biedt een soort overgangperiode voor landen om hun emissies te verminderen, maar zorgt er ook voor dat ontwikkelingslanden op langere termijn een gelijkwaardig koolstofbudget ontvangen (Bohringer & Welsch, 2006) Omdat voor de beginperiode deze benadering vergelijkbaar is met ‘gelijke relatieve reductie’ geldt dat dezelfde kritische opmerkingen worden gemaakt (Dooley et al, 2021)”

³⁰ Mark Dekker, Chantal Wurschinger, Rik van Heerden, Elena Hooijschuur, Isabela Tagomori en Detlef van Vuuren.

8.72. Op p. 19 van het rapport stelt het PBL

“Terwijl vermogen, verantwoordelijkheid, recht op ontwikkeling en gelijkheid dus kunnen worden gerelateerd aan beginselen van het internationale milieurecht, geldt dit niet voor het principe van continuïteit (Rajamani et al., 2021). Door de enorme verschillen tussen landen (figuur 3.1) is dit principe niet consistent met rechtvaardigheid en wordt het voornamelijk genoemd in het kader van een overgang naar een meer rechtvaardige situatie (Knight, 2013). In veel overzichten van rechtvaardigheidsprincipes wordt dit principe dan ook niet genoemd of zelfs expliciet uitgesloten”

8.73. Op p. 23 van het rapport heeft het PBL in kader 3.2. de discussie weergegeven over allocatieregels. Voor wat betreft grandfathering merkt het PBL op:

“Een van de meest omstreden allocatiebenaderingen is gelijke relatieve emissiereductie (grandfathering). In diverse publicaties wordt betoogd dat deze regel niet meegenomen zou moeten worden als rechtvaardigheidsbeginsel, bij een gebrek aan een duidelijke morele onderbouwing (Caney, 2014; Dooley et al., 2021; Rajamani, 2021; Kartha et al., 2018). Andere beschouwen dit beginsel wel en verdedigen het vooral als referentie of in het kader van haalbaarheid (Pelz et al., 2023; Robiou Du Pont et al., 2017; Vrontisi et al., 2019). Knight (2013) geeft aan dat het een methode kan zijn als een tijdelijke overgangsfase naar een langetermijnallocatie gebaseerd op andere rechtvaardigheidsbeginselen (Knight, 2013). Omdat ontwikkelingslanden in de regel een snellere bevolkings- en economische groei kennen, leidt een gelijke relatieve reductie in de regel tot een grotere opgave voor deze landen. Bovendien is in het verdrag al opgenomen dat rijke landen meer moeten doen (CBDR-RC). In die zin is duidelijk dat om praktische redenen dit beginsel niet als rechtvaardig beschouwd kan worden.”

8.74. De zin die daarop volgt is een wat vreemde eend in de bijt. Het PBL sluit de hiervoor geciteerde passage af met de volgende opmerking: “En daarmee vooral nuttig is om een soort ondergrens voor reducties van rijkere landen te bepalen.”

8.75. Minister Hermans (Klimaat en Groene Groei) refereert aan deze zin in de beantwoording van de Kamervragen van 20 september 2024 over het *KlimaSeniorinnen*-arrest.³¹ In haar beantwoording lijkt zij te suggereren dat het PBL grandfathering als een geschikte allocatiemethode beschouwt waarmee voor Nederland een ondergrens kan worden vastgesteld. Dat is echter onjuist.

8.76. Zoals gezegd zijn de berekeningen van het PBL in haar rapport uit maart 2024 onderdeel van het Carbon Budget Explorer-project en zijn zij gebaseerd op dezelfde dataset die beschikbaar is via de hiervoor genoemde Zenodo-pagina. Hier wordt informatie gegeven over onder meer de allocatieregels.

8.77. Onder het kopje ‘Allocation Rules’ licht het PBL toe dat de berekeningen ten aanzien van grandfathering enkel ter referentie zijn opgenomen (productie 91, onderstreping: advocaat):

“Grandfathering (GF) is a method that preserves current emission fractions. In other words, all countries reduce their emissions proportional to their current share. Note that this rule is

³¹ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 269, p. 5.

controversial and is commonly not regarded as fair (see Rajamani et al. 2021). It is include here for reference only.”

8.78. In de aanhef onder hetzelfde kopje, vermeldt het PBL dat de allocatieregels zijn ontleend aan Van den Berg (2020) – in vergelijkbare zin dus als de EU Klimaatadviesraad in haar advies over het 2040 doel voor de EU – en dat op deze allocatieregels nader wordt ingegaan in een ‘scientific paper (preprint) expected in summer 2024’.

8.79. De paper waaraan wordt gerefereerd is als preprint gepubliceerd op 20 september 2024 en is getiteld “Navigating the black box of fair national emissions targets” (**productie 92**). Het is geschreven door onder andere de zes onderzoekers die ook de aan het PBL maart 2024 rapport ten grondslag liggende dataset tot stand hebben gebracht en co-auteur zijn van dit rapport.

8.80. In de paper bevestigen de PBL onderzoekers dat grandfathering en least cost geen geschikte allocatiemethodes zijn om een fair share te berekenen. De PBL onderzoekers schrijven (productie 92, p. 6):

“Cost optimal (CO), baseline, Grandfathering (GF) and Greenhouse Development Rights (GDR) results are added for reference. The GF approach prescribes equal relative emission reductions for all countries, preserving current inequality. In the literature, GF is therefore described as inconsistent with distributive justice and international law.”

8.81. Even verderop in figuur 5 wordt opnieuw toegelicht dat grandfathering (aangeduid als continuity) en cost optimality (least cost) enkel zijn toegevoegd ter referentie (onderstreping: advocaat):

“Figure 5 shows a schematic framework of how allocation is performed in this paper as well as many preceding literature. There are allocation ‘principles’ underlying any form of emissions allocation (inner pentagon), which are more abstract concepts that may or may not be fundamentally regarded as fair. The fairness principles, a subset of potential principles underlying this allocation exercise, of Equality (population), Responsibility (historical emissions) and Capability (wealth) are common fair principles. Continuity (in the sense of continuing current emission distribution) and cost-optimality are added as references in this framework and some of the calculations of this paper (e.g., Figs. 1b-h).”

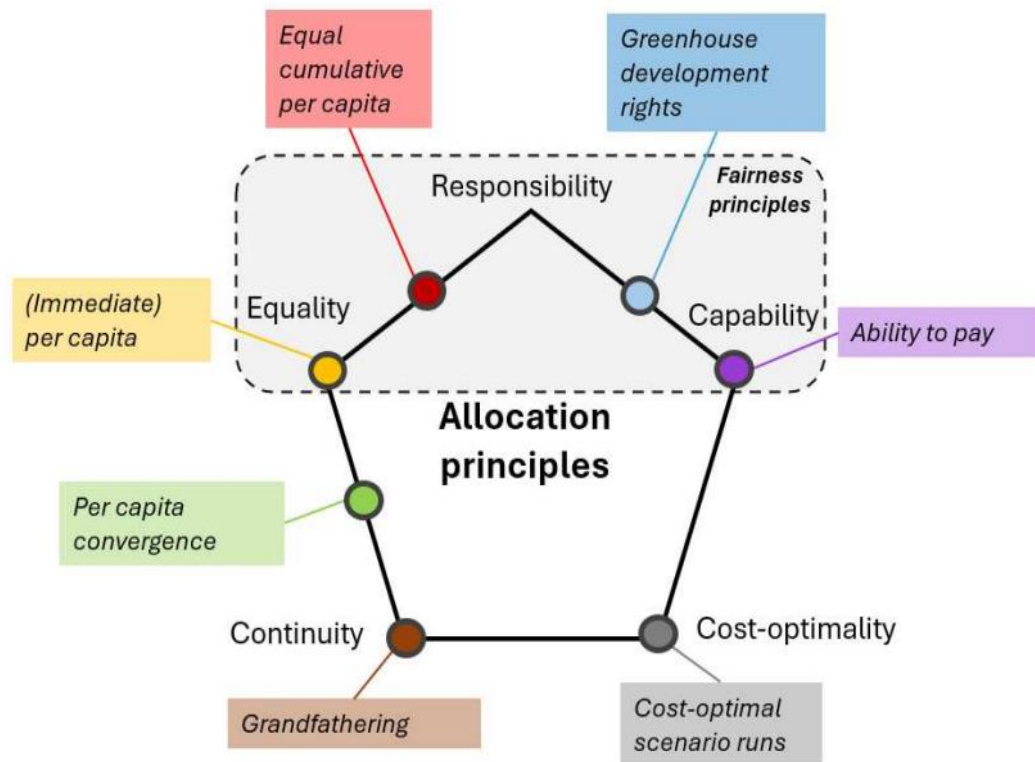


Figure 5. Allocation and fairness principles (corners of the pentagon, in black) and methods to quantify these principles or combinations thereof (in coloured text boxes). Figure concept based on Höhne et al. (2024)³⁷.

- 8.82. Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het PBL de twee allocatieregels die (deels) gebaseerd zijn op grandfathering (gelijke relatieve reductie en per capita convergentie) uitsluitend heeft opgenomen ter referentie. Deze reductiepaden moeten dus buiten beschouwing gelaten worden bij de vraag welke emissiereductiedoelen het PBL als een rechtvaardige en eerlijke invulling beschouwt van de Nederlandse bijdrage aan de klimaatinspanning onder de uitgangspunten van het Parijs Akkoord.

Rapport SRU

- 8.83. De Duitse Sachsverständigrat für Umweltfragen (“**SRU**”) is het Duitse equivalent van het PBL. De rapporten van de SRU zijn gezaghebbend. Zij zijn onder meer ten grondslag gelegd aan de *Neubauer*-uitspraak van de Duitse rechter. De SRU heeft in 2022 een rapport gepubliceerd waarin zij een update geeft van het CO₂-budget voor Duitsland en waarbij zij de allocatiemethodes grandfathering en least cost afwijst voor Duitsland, nu het SRU deze in strijd acht met artikel 2.2 Parijs Akkoord:³²

“Considerations based on economic costs or the criterion of allocating a budget to countries according to their current emissions (“grandfathering”), on the other hand, generally arrive at larger CO₂ budgets for Germany than if the population share is taken as a basis (Wuppertal Institut 2020, p. 27). However, they disadvantage economically and technologically less developed countries in terms of their available budget share, even though they have hardly

³² SRU, ‘A justified ceiling to Germany’s CO₂ emissions: Questions and answers on its CO₂ budget’, september 2022.

contributed to climate change. For a rich industrialised country like Germany, meanwhile, a disproportionate emission allowance would be perpetuated.”

Oordeel Hof van Beroep in Belgische Klimaatzaak

- 8.84. De Staat verwijst in zijn CvA naar het oordeel van het Hof van Beroep in de Belgische *Klimaatzaak* en wekt daarbij de suggestie dat uit dit arrest zou volgen dat een op grandfathering gebaseerd reductiepad kan fungeren als ondergrens van de fair share van een (geïndustrialiseerd) land (CvA, par. 11.80-11.85).
- 8.85. Wat daar ook van zij, dit oordeel is achterhaald door het *KlimaSeniorinnen*-arrest, waarin het EHRM een gezaghebbende interpretatie van het EVRM in het kader van mitigatievorderingen heeft vastgesteld. Als gezegd komt het EHRM tot het oordeel dat het simpelweg volgen van het wereldwijde IPCC pad door Zwitserland – wat neerkomt op grandfathering – in strijd is met artikel 8 EVRM. Er komt daarom hoe dan ook geen relevant gewicht toe aan het oordeel van het Hof van Beroep bij de beoordeling van de onderhavige zaak.
- 8.86. Voor zover de Rechtbank toch (enig) belang zou hechten aan de Belgische uitspraak merkt Greenpeace Nederland op dat de Belgische rechter uitdrukkelijk de mogelijkheid heeft opengelaten dat “het in theorie niet [kan] worden uitgesloten dat het EHRM ambitieuzere redacties van broeikasgassen oplegt [dan op het niveau van de Europese Unie vastgesteld – advocaat]” (dagvaarding, par. 40.23). Deze mogelijkheid heeft zich met het *KlimaSeniorinnen*-arrest verwezenlijkt. Ook daarom is de Belgische uitspraak achterhaald en kan deze niet dienen als bron (laat staan gezaghebbende bron) voor de uitleg van verplichtingen die op staten rusten op grond van het EVRM.

Kostenoptimale allocatiemethode (ook wel: least cost)

- 8.87. Hetzelfde als hiervoor voor grandfathering nader is toegelicht geldt voor de kostenoptimale allocatiemethode. Greenpeace Nederland is ook op de onrechtvaardigheid van deze allocatiemethode in de dagvaarding al ingegaan (par. 16.16 e.v.).
- 8.88. Het PBL maart 2024 rapport laat zien dat ook het PBL van mening is dat deze methode geen juiste invulling vormt van de uitgangspunten van het Parijs Akkoord en dat deze methode enkel is opgenomen ter referentie:

“In de tabel is ook kostenoptimale reductie opgenomen als een allocatieregul. Die wordt namelijk in de literatuur gebruikt als referentie. Het moet echter worden opgemerkt dat doordat emissiereducties in sommige ontwikkelingslanden goedkoper zijn, de kostenoptimale reductie regul vaak tot uitkomsten leidt waar de kosten in ontwikkelingslanden hoger zijn dan het wereldgemiddelde (zie kader 3.2.)” (PBL maart 2024 rapport, p. 24)

en

“De methoden kostenoptimaal en multistadia presenteren we hier niet. De eerste voldoet onvoldoende aan de rechtvaardigheidsprincipes (zie kader 3.2.) (...).” (PBL maart 2024 rapport, p. 20)

- 8.89. In kader 3.2, waar het PBL in bovenstaand citaat naar verwijst, merkt het PBL ten aanzien van deze benadering op:

“Een kostenoptimale allocatie wereldwijd leidt tot besparing van kosten en linkt aan het beginsel van een goede kosten-batenverhouding zoals opgenomen in artikel 2 van het Klimaatverdrag uit 1992. Het leidt echter ook tot onrechtvaardige uitkomsten (Dooley et al., 2021). Omdat veel ontwikkelingslanden meer reductieopties hebben en een koolstof-intensievere economie, leidt een dergelijke allocatie vaak tot hogere kosten in ontwikkelingslanden. Dit bekent dat de relevantie van deze benadering meer bij de implementatie ligt, dan bij het bepalen van een rechtvaardige allocatie (Rajamani et al., 2021).” (PBL maart 2024 rapport, p. 23)

- 8.90. Greenpeace Nederland verwijst verder naar (de toelichting op) tabel 2 en figuur 5 in het hiervoor genoemde wetenschappelijke paper ‘Navigating the black box of fair national emissions targets’ uit september 2024 (productie 92, besproken in par. 8.80 van deze CvR), waaruit ook duidelijk blijkt dat het PBL een least cost benadering niet beschouwt als een eerlijke manier om fair share vast te stellen.

Conclusie grandfathering en least cost methodes

- 8.91. Greenpeace Nederland concludeert dat uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest volgt dat het EHRM klimaatbeleid waar de allocatiemethode grandfathering aan ten grondslag ligt in strijd acht, en zal achten, met artikel 8 (en/of 2) EVRM. Deze allocatiemethode is daarom niet juridisch houdbaar als uitgangspunt van klimaatbeleid van een staat waarin het EVRM van toepassing is.
- 8.92. Verder heeft Greenpeace Nederland in dit hoofdstuk toegelicht dat uit het rapport van de EU Klimaatadviesraad en het daaraan ten grondslag liggende IIASA rapport blijkt dat deze gezaghebbende instantie van mening is dat grandfathering en de least cost benadering tegen de achtergrond van de juridische verplichtingen waaraan de EU is gebonden geen geschikte allocatiemethodes zijn om de fair share van de EU te berekenen. Zowel de grandfathering als least cost allocatiemethode leidt inherent tot oneerlijke uitkomsten die de zwaarste lasten op de minst ontwikkelde landen leggen. Dat is juist wat de in het Parijs Akkoord en het EU recht neergelegde principes beogen te voorkomen. Het advies en de daaraan ten grondslag liggende principes geldt ook voor Nederland als lidstaat van de EU als gezaghebbend. De WKR en de AIV hebben de Nederlandse overheid geadviseerd de bevindingen van de EU Klimaatadviesraad te omarmen.
- 8.93. Uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest volgt dat ook het EHRM oordeelt dat grandfathering geen juridisch houdbare allocatiemethode is. De overweging dat het Zwitserse klimaatbeleid minder streng is dan waartoe ‘zelfs’ een per capita allocatiemethode leidt, betekent dat het EHRM twijfels heeft over de gerechtvaardigheid van toepassing van een per capita methode en dus eigenlijk meent dat voor Zwitserland strengere, maar zeker niet minder strengere normen zouden moeten gelden.
- 8.94. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding verwezen naar verschillende peer-reviewed wetenschappelijke synthesepapers die deze allocatiemethodes uitsluiten. Ook het PBL en de SRU zijn het oordeel toegedaan dat deze allocatiemethodes tot een oneerlijke uitkomst leiden en daarom ongeschikt zijn. Er bestaat naar de mening van Greenpeace Nederland geen serieuze bron die bepleit dat grandfathering of least cost allocatiemethodes zijn die onder de uitgangspunten van het Parijs Akkoord tot een eerlijke verdeling van het resterende carbonbudget vallen en voldoen aan de geldende normen van (internationaal) recht.

- 8.95. Er bestaat dus een zeer breed gedragen consensus dat een klimaatbeleid dat op een van deze methodes is gebaseerd, althans een reductieverplichting oplegt die vergelijkbaar is met de verplichting waartoe toepassing van deze methodes zou leiden, door de ondergrens zakt van de klimaatbijdrage die van Nederland (minimaal) kan worden verlangd.³³
- 8.96. De Staat worstelt in de CvA duidelijk met deze positie. Hij wil enerzijds niet afwijken van zijn beleid, maar is anderzijds niet bereid uitdrukkelijk te verklaren dat toepassing van de allocatiemethode grandfathering leidt tot een aanvaardbare (minimale) fair share verplichting van Nederland, zoals bedoeld onder het Parijs Akkoord. Nederland is echter een land met een hoge uitstoot per hoofd van de bevolking en een grote historische verantwoordelijkheid, maar ook met veel mogelijkheden om een scherpe reductie van de emissie te realiseren. Als Nederland daadwerkelijk wil handelen overeenkomstig haar situatie en mogelijkheden en 'het zijne' wil doen aan wat het Gerechtshof Den Haag in de *Shell*-zaak typeerde als 'het grootste probleem van deze tijd' moet Nederland zijn klimaatambitie aanzienlijk bijstellen.³⁴
- 8.97. Door vast te houden aan een beleid dat qua ambitie – zeker op de korte en middellange termijn die bepalend is voor het halen van het 1,5°C doel vergelijkbaar is met grandfathering, handelt de Staat in strijd met de mensenrechten van zijn burgers op Bonaire, die in de frontlinie zit van de klimaatcrisis. Greenpeace Nederland wil niet ontkennen dat de opgave die met een versnelling van de energietransitie gepaard zal gaan niet gering zal zijn. Dat wij met elkaar op dit moment voor een grote opgave staan is echter ten eerste en voornamelijk te wijten aan het stilzitten van de Staat, die de gevolgen van klimaatverandering al decennialang kende maar zijn emissiebeleid daarop niet heeft aangepast.

9. Berekening van minimale fair share voor Nederland

- 9.1. Indien grandfathering en least cost allocatiemethodes worden uitgesloten, is de allocatiemethode die daarna tot een voor de Staat zo gunstig mogelijk resultaat leidt de equal per capita methode, waarbij het voor Nederland resterende carbonbudget wordt bepaald aan de hand van het mondiaal resterende carbonbudget, afgezet tegen het aandeel van de Nederlandse bevolking in de wereldbevolking.
- 9.2. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van een doorrekening van het per 1 januari 2024 resterende mondiale carbonbudget voor de Nederlandse situatie, uitgaande van hetzelfde startjaar als de Europese Klimaatraad heeft aangenomen in haar advies over het 2040 doel (2015), toegelicht dat het fair share carbonbudget voor Nederland in 2023 opgeraakt is. Deze doorrekening is gebaseerd op een update van het mondiale carbonbudget door Forster et al. (2023).
- Update van het mondiaal nog beschikbare carbonbudget*
- 9.3. Sinds het Parijs Akkoord is de consensus dat de temperatuurstijging op aarde tot 1,5°C moet worden beperkt om de ernstigere en onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering te voorkomen in de klimaatwetenschap en de politiek alleen maar toegenomen. Dit wordt bevestigd door de IPCC rapporten die sinds het Parijs Akkoord zijn uitgekomen en is

³³ Dit geldt temeer nu Nederland stelt de hoogst mogelijke ambitie te hebben met zijn klimaatbeleid, en hier ook uitvoering aan geeft door deelname aan de High Ambition Coalition. Zie in dit kader High Ambition Coalition COP 29 Leaders' Press Statement, 13 november 2024, te raadplegen via:

<https://www.highambitioncoalition.org/statements/cop29-leaders-statement>, waarin alle staten opgeroepen worden tot het verhogen van de ambities voor klimaatbeleid.

³⁴ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.25.

sindsdien ook steevast door Nederland tot uitgangspunt genomen (zie dagvaarding, par. 8.12-8.49).

- 9.4. Het IPCC heeft uitgerekend welke mondiale carbonbudgetten resteren om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C. Het IPCC hecht grote waarde aan de vaststelling van carbonbudgetten. Dit belang is ook door het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest bevestigd. Greenpeace Nederland heeft de door het IPCC berekende carbonbudgetten weergegeven in par. 7.34 van de dagvaarding (tabel SPM.2). Uit deze tabel volgt dat om de temperatuurstijging met een kans van minimaal 50% tot 1,5°C te beperken, volgens het IPCC per 1 januari 2020 een mondiaal carbonbudget resteerde van (afgerond) 500 Gton CO₂.
- 9.5. Greenpeace Nederland benadrukt dat dit carbonbudget van het IPCC een mondiaal budget is, en dat het IPCC daarbij uitdrukkelijk geen rekening houdt met eerlijkeheidsbeginselen of hoe dat carbonbudget, althans de noodzakelijke klimaatinspanning over de landen zou moeten worden verdeeld. Zoals hiervoor uitgelegd, maakt het EHRM in *KlimaSeniorinnen* duidelijk dat het CBDR-RC principe vereist dat de inspanningen van staten hun eigen verantwoordelijkheid en capaciteit weerspiegelen. Dat houdt in dat staten niet simpelweg allemaal hetzelfde mondiale traject kunnen volgen dat geen rekening houdt met deze verschillende omstandigheden. Als alle staten het mondiale traject voor emissiereducties zouden volgen, zou dit in feite het mondiale carbonbudget verdelen op basis van de huidige emissies van staten (grandfathering). In de dagvaarding en in het hoofdstuk hiervoor heeft Greenpeace Nederland laten zien dat een dergelijke verdeling van het mondiale budget niet gebaseerd is op principes van rechtvaardigheid en CBDR-RC en voor een ontwikkeld land als Nederland dus niet volstaat om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 2 en 8 EVRM.
- 9.6. Het door het IPCC vastgestelde carbonbudget is na publicatie van de Sixth Assessment Report ("**AR6**") tweemaal geupdate door dezelfde wetenschappers die ook aan de budgetbepaling door het IPCC in AR6 hebben gewerkt, en gebruikmakend van dezelfde methodiek. Dit heeft geresulteerd in twee wetenschappelijke papers: Forster et al. 2023 en Forster et al. 2024. Greenpeace Nederland brengt deze papers als **productie 93** en **94** in het geding.
- 9.7. In de update van 8 juni 2023 komen Forster et al. tot de volgende carbonbudgetten :

Table 7. Updated estimates of the remaining carbon budget for 1.5, 1.7 and 2.0 °C, for five levels of likelihood, considering only uncertainty in TCRE.

Historical cumulative CO ₂ emissions (1850–2019) AR6 WGI Table SPM.2	2390 (±240; <i>likely</i> (66 %–100 % probability) range)					
Remaining carbon budgets Case/update	Base year	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of base year (GtCO ₂)				
Likelihood of limiting global warming to temperature limit.		17 %	33 %	50 %	67 %	83 %
1.5 °C from AR6 WGI	2020	900	650	500	400	300
+ AR6 emulator update	2020	750	500	400	300	200
+ as above with AR6 scenario update	2020	750	500	400	300	200
+ as above with warming update (2013–2022) (best estimate)	2023	500	300	250	150	100
1.7 °C from AR6 WGI	2020	1450	1050	850	700	550
+ AR6 emulator update	2020	1250	900	700	600	450
+ as above with AR6 scenario update	2020	1300	950	750	600	500
+ as above with warming update (2013–2022) (best estimate)	2023	1100	800	600	500	350
2 °C from AR6 WGI	2020	2300	1700	1350	1150	900
+ AR6 emulator update	2020	2050	1500	1200	1000	800
+ as above with AR6 scenario update	2020	2200	1650	1300	1100	900
+ as above with warming update (2013–2022) (best estimate)	2023	2000	1450	1150	950	800

Estimates start from AR6 WGI estimates (first row for each warming level), updated with the latest scenario information from AR6 WGIII (from second row for each warming level), and an update of the anthropogenic historical warming, which is estimated for the 2013–2022 period (third row for each warming level). Estimates are expressed relative to either the start of the year 2020 or 2023. The probability includes only the uncertainty in how the Earth immediately responds to carbon, not long-term committed warming or uncertainty in other emissions. All values are rounded to the nearest 50 GtCO₂.

- 9.8. Te zien is dat Forster et al. als basis het door het IPCC berekende carbonbudget voor 1,5 °C gebruiken van 500 Gton CO₂. Daarop vinden twee aanpassingen plaats.
- 9.9. Ten eerste wordt een update doorgevoerd op basis van de meest recente scenario informatie van AR6, werkgroep III. Dat leidt tot een vermindering van het beschikbare carbonbudget per 1 januari 2020 van 500 naar 400 Gton CO₂.
- 9.10. Ten tweede wordt een update van de antropogene opwarming doorgevoerd voor de periode 2013 – 2022. Die update gaat uit van een grotere uitstoot van CO₂ in de genoemde periode 2013 – 2020 dan door het IPCC aangenomen, en betreft daarbij verder uiteraard ook de CO₂ uitstoot in de jaren 2020 - 2022. Dit leidt tot de 'best estimate' van een per 1 januari 2023 beschikbaar CO₂-budget van 250 Gton CO₂.
- 9.11. Het PBL neemt in het hierna te bespreken PBL maart 2024 rapport voor het carbonbudget per 1 januari 2020 het herberekende carbonbudget van Forster et al. uit 2023 tot uitgangspunt (zie tabel in par. 11.39 CvA en hieronder).

Tabel 2.1

Koolstofbudgetten vanaf januari 2020, in gigaton, gebaseerd op IPCC AR6-rapporten

Temperatuurdoel	Koolstofbudget 67-33% (50%)	
	IPCC AR6 WGI (Gt CO ₂)	Forster et al. (2023), consistent met IPCC AR6 WGIII (Gt CO ₂)
1,5 °C	400-650 (500)	300-500 (400)
1,7 °C	700-1050 (850)	600-950 (750)
2,0 °C	1150-1700 (1350)	1100-1650 (1300)

NB: Budgetten zijn genoteerd bij kansen op het behalen van het temperatuurdoel tussen 33-67%, en tussen haakjes de mediaanwaarde (50% kans). Getallen zijn afgerond op 50 Gt CO₂. Sinds 2020 is er reeds zo'n 150 Gt CO₂ uitgestoten.

- 9.12. Het PBL schrijft ter toelichting op deze tabel op p. 12 van het PBL maart 2024 rapport (productie 38, p. 12):

“Voor de budgetten in dit rapport hebben we ons gebaseerd op de laatste cijfers uit het IPCC AR6 WGI-rapport (IPCC, 2021) en de recentere bijstelling in het WGIII-rapport (IPCC, 2022; Forster et al., 2023)). De WGIII-rapportbijstelling geeft lagere waarden door hoger ingeschatte emissies van niet-CO₂ (op basis van de scenariodatabase die is gebruikt voor het IPCC WGIII-rapport) (zie ook Foster et al., 2023).

(...)

“Het koolstofbudget voor het 1,5C-doel (50% kans) ligt rond 400 Gt CO₂.”

- 9.13. De Staat gaat in par. 11.40 CvA uit van het carbonbudget van 500 Gton CO₂. Dat uitgangspunt is gebaseerd op gedateerde data, die door het IPCC en Forster et al. zijn geactualiseerd en welke actualisatie ook het PBL tot uitgangspunt neemt. De Staat verwijst ter onderbouwing van het budget naar de mondiale carbonbudgetten die door de Europese Klimaatadviesraad in hun rapport over het 2040 doel zijn gebruikt. Daarbij citeert de Staat het rapport wel heel selectief. Het rapport dateert van 15 juni 2023, een week derhalve ná de eerste update van Forster et al (8 juni 2023). Het is uiteraard aannemelijk dat het rapport van de Europese Klimaatadviesraad op dat moment al grotendeels gereed was. De Europese Klimaatadviesraad baseert de fair share van de EU dus inderdaad op het door het IPCC vastgestelde budget van 500 Gton CO₂, in lijn met het 1,5°C doel, maar vermeldt vervolgens wel uitdrukkelijk, onder verwijzing naar de update van Forster et al. (productie 72, p. 24, voetnoot 8):

“Updated estimates of the remaining carbon budget point towards even smaller values (Forster, P.M., et al., 2023). These would further reduce the fair shares estimated for the EU”

- 9.14. Het PBL concludeert naar aanleiding van deze cijfers vervolgens dat een doorrekening van dit budget naar januari 2024 betekent dat het mondiale carbonbudget dat past bij 1,5°C al vóór 2030 op is:

“Het koolstofbudget voor het 1,5C-doel (50% kans) ligt rond 400 Gt CO₂. Budgetten vanaf januari 2024 kunnen hieruit worden herleid door de emissies tussen 2020 en 2023 ervan af te trekken (ruim 150 Gt CO₂). Dat betekent dus dat, wanneer de emissies constant zouden blijven, het koolstofbudget voor 1,5C al vóór 2030 wordt overschreden”

- 9.15. Forster et al. hebben een aantal maanden na het PBL maart 2024 rapport een nieuwe update van het resterende mondiale carbonbudget gepubliceerd (productie 94):

Table 8. Updated estimates of the remaining carbon budget for 1.5, 1.7 and 2.0°C, for five levels of likelihood, considering only uncertainty in TCRE. Estimates start from AR6 WGI estimates (first row for each warming level), updated with the latest MAGICC emulator and scenario information from AR6 WGIII (from second row for each warming level) and an update of the anthropogenic historical warming, which is estimated for the 2014–2023 period (third row for each warming level). Estimates are expressed relative to the start of either the year 2020 or the year 2024. The probability only includes the uncertainty in how the Earth immediately responds to carbon emissions, not long-term committed warming or uncertainty in other emissions. All values are rounded to the nearest 50 Gt CO₂. Bold numbers refer to the full remaining carbon budget estimate containing all terms.

Remaining carbon budget case/update	Base year	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of base year (Gt CO ₂)				
Likelihood of limiting global warming to temperature limit		17 %	33 %	50 %	67 %	83 %
1.5 °C from AR6 WGI	2020	900	650	500	400	300
+ AR6 emulators and scenarios	2020	750	500	400	300	200
+ Updated warming estimate	2024	450	300	200	150	100
1.7 °C from AR6 WGI	2020	1450	1050	850	700	550
+ AR6 emulators and scenarios	2020	1300	950	750	600	500
+ Updated warming estimate	2024	1000	700	550	450	350
2 °C from AR6 WGI	2020	2300	1700	1350	1150	900
+ AR6 emulators and scenarios	2020	2200	1650	1300	1100	900
+ Updated warming estimate	2024	1900	1400	1100	900	750

- 9.16. Deze update is wederom gebaseerd op het door het IPCC vastgestelde budget, geactualiseerd op basis van de meest recente beschikbare relevante data zoals CO₂ emissies en gemeten temperatuurstijgingen. Forster et al. concluderen dat er per 1 januari 2024 nog een mondiaal carbonbudget resteert van 200 Gton CO₂.

Het aandeel van Nederland in het resterende carbonbudget

- 9.17. Setu Pelz, de hoofdauteur van het IIASA rapport waar het advies van de EU Klimaatadviesraad terzake het 2040 doel op is gebaseerd, heeft samen met Zebedee Nicholls van IIASA en Yann Robiou du Pont van de Universiteit Utrecht (hierna: "**Pelz et al. (2025)**") het aandeel van Nederland in het per 1 januari 2024 resterende mondiale carbonbudget berekend (**productie 95**). Nicholls en Robiou du Pont zijn tevens de auteurs van het rapport in de *KlimaSeniorinnen*-zaak op basis waarvan het EHRM tot de conclusie kwam dat de Zwitserse reductiedoelen zelfs niet aan een equal per capita verdeling van het wereldwijde carbonbudget voldeden (zie r.o. 569 en r.o. 323 van het arrest en productie 82).
- 9.18. Pelz et al. (2025) hebben hun berekeningen gebaseerd op de ethische en juridische uitgangspunten die de EU Klimaatadviesraad aan haar rapport ten grondslag heeft gelegd, welk rapport weer gebaseerd is op het IIASA rapport van Pelz et al. (2023). Pelz et al. (2025) merken op dat voor de operationalisering van de allocatiemethodes een aantal normatieve keuzes ('value judgments') nodig zijn (productie 95, p. 14).
- 9.19. Een van deze keuzes is het startjaar voor de berekening van de fair share verplichting. De EU Klimaatadviesraad heeft voor de berekening van de fair share van de EU gekozen voor het startjaar 2015, omdat dit het jaar is dat het Parijs Akkoord is getekend. Pelz et al. (2025) hebben dit overgenomen. Voor wat betreft de overige keuzes (zie p. 14) hebben Pelz et al. (2025) op verzoek van Greenpeace Nederland die keuzes gemaakt die leiden tot een voor de Staat zo gunstig mogelijke uitkomst. Dit voorkomt de door de Staat gevoerde discussie over het verschil in resultaat dat met verschillende normatieve keuzes kan worden behaald. Iedere andere set parameters leidt immers tot een voor de Staat minder gunstige uitkomst.
- 9.20. Pelz et al. (2025) gebruiken in afwijking van de Europese Klimaatwet wel de geupdate berekeningen van Forster et al. (2023) – zie hiervoor – en vergelijkbare berekeningen van Lamboll et al. (productie 95, p. 14).

Source	Budget from	Global carbon Budget (Gt CO ₂)		
		33%	50%	67%
<i>IPCC AR6</i>	2020	650	500	400
Updated AR6	2023	530	380	280
Forster et al.	2023	300	250	150
<u>Lamboll et al.</u>	2023	480	247	60

Table 2 – The remaining global carbon budget from 2023 onwards, as estimated using AR6 (updated to reflect emissions between 2020 and 2022), Forster et al. and Lamboll et al. The IPCC AR6 budget from 2020, which was used in the ESABCC Report, is also presented in italics for comparative purposes.

9.21. De berekening van het voor Nederland resterende aandeel van het mondiale carbonbudget per 1 januari 2023 is als volgt (productie 95, p. 17-18):

Remaining carbon budget from 2023 for the Netherlands in Gt CO ₂				
Source	Equal per capita ('Equality')	CO ₂ per capita since 1990 ('Responsibility')	GDP per capita ('Capability')	GDP per capita since 1990 ('Responsibility and capability')
<i>Updated AR6</i>	0.23	-1.86	-0.60	-4.30
Forster et al.	-0.07	-2.23	-0.73	-4.42
<u>Lamboll et al.</u>	-0.08	-2.24	-0.73	-4.43

Table 3 – Overview of the Netherlands' remaining carbon budget, using the global carbon budgets from Forster et al. and Lamboll et al. as the basis for calculations. Budgets that have been exhausted by 2023 are presented in red. Estimates of the Netherlands' carbon budget using the Updated AR6 carbon budget as the basis of calculations have been included for reference in grey.

Year by which the Netherlands' carbon budget was exhausted				
Source	Equal per capita ('Equality')	CO2 per capita since 1990 ('Responsibility')	GDP per capita ('Capability')	GDP per capita since 1990 ('Responsibility and capability')
Forster et al.	2022	2008	2017	1996
Lamboll et al.	2022	2008	2017	1996

Table 4 – Overview of the years by which the carbon budgets for the Netherlands are exhausted for allocation methods that take into account principles of equality, responsibility, capability, or both capability and responsibility, for global budgets as reported in Forster et.al and Lamboll et al.

- 9.22. Pelz et al. (2025) komen dus tot de conclusie dat, uitgaande van startjaar 2015, in lijn met het advies van de EU Klimaatadviesraad, het carbonbudget voor Nederland zelfs bij toepassing van de equal per capita allocatiemethode in 2022 al op is. Het aandeel van Nederland in het per 1 januari 2023 resterende budget is dus nul, althans negatief.
- 9.23. Pelz et al. (2025) hebben in hun rapport ten slotte laten zien hoe het berekende beschikbare carbonbudget voor Nederland op basis van een equal per capita allocatie (groen gearceerd) zich verhoudt tot het benodigde carbonbudget gerelateerd aan de doelen in de Klimaatwet, inclusief het op unieniveau voorgenomen doel van 90% emissiereductie in 2040 (rood gearceerd, rechterhelft van de grafiek):

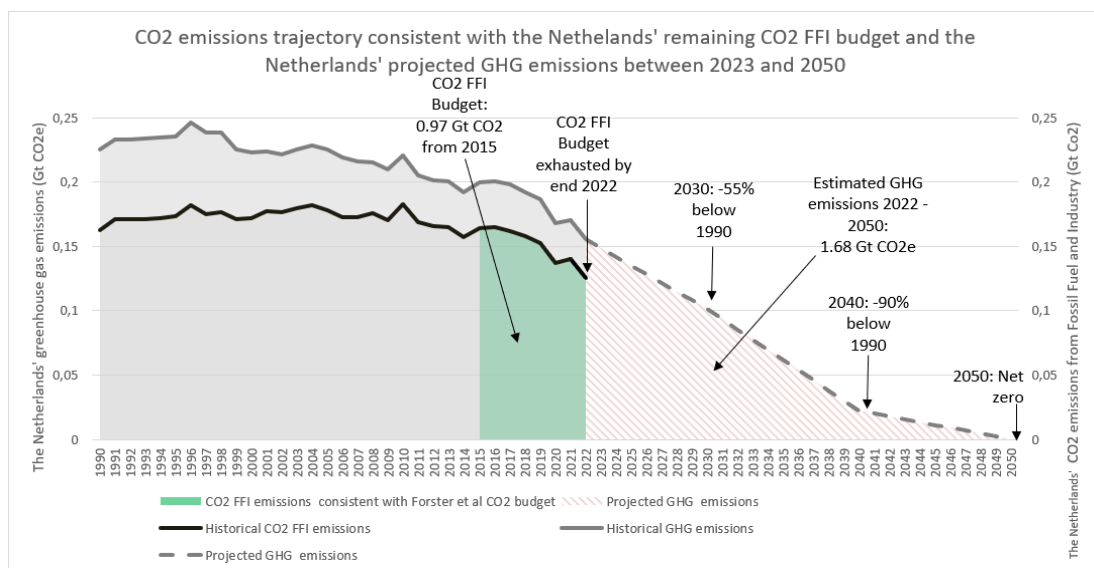


Figure 2 – The Netherlands' historical CO2 emissions from Fossil Fuel and Industry (FFI) are represented by the black solid line. The Netherlands' historical cumulative FFI emissions that were consistent with an interpretation of the Netherlands' remaining carbon budget are shaded in green. Assuming a budget of 0.97 Gt CO2 available from the start of 2015 (under an equal per capita allocation of the Forster et al. global carbon budget in that year ('Equality')), the Netherlands exhausted its budget by the end of 2022. For illustrative purposes, the Netherlands' historical greenhouse gas (GHG) emissions are represented by the solid grey line (Gt CO2e). The Netherlands' projected GHG emissions between 2023 and 2050, assuming it achieves emissions reductions in line with the EU's targets, are represented by the grey dashed line and the red hatching. Cumulative emissions over this timeframe are projected to be 1.68 Gt CO2e. This report does not discuss possible assumptions for non-CO2 emissions nor LULUCF CO2 emissions, hence the two cumulative emissions numbers are not directly comparable in terms of fairness principles alone.

- 9.24. Pelz et al. (2025) laten zien dat Nederland op basis van het huidige Klimaatbeleid, dat beoogt pas in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, maar liefst 1.68 Gton aan broeikasgassen (CO2-eq) méér zal uitstoten dan hij op grond van een minimale fair share berekening van het voor

Nederland resterende carbonbudget, op basis van een equal per capita verdeling, zou mogen. Ter vergelijking: de Nederlandse broeikasgasuitstoot in 2023 was ca. 150 Megaton ("Mton").

Verskil tussen resultaten fair share voor de EU en fair share voor Nederland

- 9.25. Het verschil tussen de resultaten van de berekeningen van de EU Klimaatadviesraad voor de EU en deze doorrekening, is dat Pelz et al. (2025) anders dan de EU Klimaatadviesraad uitgaan van de meest actuele ramingen van het beschikbare carbonbudget op basis van Forster et al. en Lamboll et al. Zoals hiervoor uiteen gezet was de eerste update van Forster et al. pas vlak voor de publicatie van het rapport van de EU Klimaatadviesraad beschikbaar en heeft laatstgenoemde daarmee dus niet gerekend, alhoewel het wel aanstipt dat de carbonbudgetten op basis van meer recente bevindingen lager uitvallen dan in 2022 door het IPCC berekend. Verder is ook de Nederlandse uitstoot tot 2023 meegenomen, waar het rapport van de EU Klimaatadviesraad rekende met de EU uitstoot tot en met 2020. Ten slotte is de broeikasgasuitstoot per capita in Nederland een stuk hoger dan het Europese gemiddelde (zie onderstaande grafiek). Dit maakt een veel snellere daling noodzakelijk dan het Europees gemiddelde.



De bevindingen van Pelz et al. (2025) stroken met de bevindingen van de SRU voor Duitsland

- 9.26. De bevindingen van Pelz et al. (2025) komen overeen met recente berekeningen (oktober 2024) van de SRU voor de Duitse uitstoot. De SRU komt tot de conclusie dat het carbonbudget voor Duitsland, uitgaande van 50% kans op het behalen van het 1,5°C temperatuurdoel, ook in 2024 op is.³⁵

³⁵ SRU, oktober 2024, Where do we stand with Germany's CO2 budget? An update, p 3.

Maximum CO ₂ budget in Gt CO ₂		World					
		1.75 °C, 67 %	1.5 °C, 50 %	1.5 °C, 67 %			
IPCC AR6 ¹	from 2020	775	500	400			
IPCC AR6 ¹ (minus emissions 2020–2022)	from 2023	655	380	280			
FORSTER et al. ²	from 2023	569	231	168			
Maximum CO ₂ budget in Gt CO ₂ from 2024		Germany			EU		
		1.75 °C, 67 %	1.5 °C, 50 %	1.5 °C, 67 %	1.75 °C, 67 %	1.5 °C, 50 %	1.5 °C, 67 %
based on IPCC AR6 ¹		4.7	1.7	0.6	33.6	17.4	11.4
based on FORSTER et al. ²		3.8	0.1	-0.6	28.7	8.7	4.9
Year in which the CO ₂ budget is (or was) used up assuming a linear emissions reduction							
based on IPCC AR6 ¹		2039	2029	2026	2050	2037	2033
based on FORSTER et al. ²		2036	2024	2021	2046	2030	2027

- 9.27. De reden dat een vergelijking met Duitsland relevant is, houdt verband met het feit dat de uitstoot per hoofd van de bevolking voor Nederlanders en Duitsers vergelijkbaar is (in 2023: Nederland 8.5 ton CO₂ per jaar ten opzichte van 7.9 ton CO₂ voor iedere Duitser).³⁶ Beide landen dienen hun uitstoot dus op basis van een equal per capita berekening ongeveer even snel te reduceren om binnen de voor hen geldende budgetten te blijven. Dat hebben zij niet gedaan en om die reden teren beide landen vanaf 2022 (Nederland), respectievelijk 2024 (Duitsland) in op de budgetten die beschikbaar zouden moeten zijn voor andere landen, tenzij zij dit compenseren met internationale klimaatfinanciering.

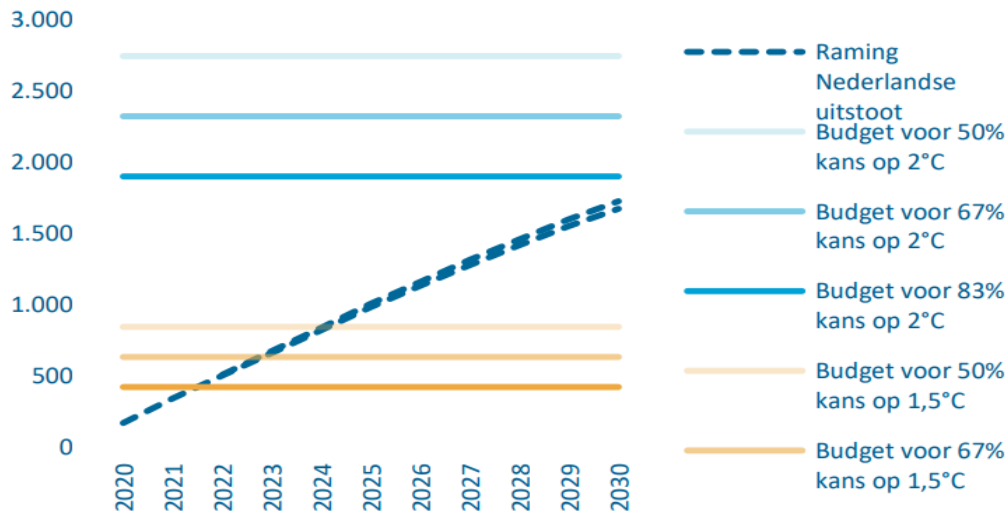
Blauwe boekje

- 9.28. Greenpeace Nederland benadrukt ten slotte dat de conclusie van Pelz et al. (2025) dat het Nederlandse carbonbudget al op is ook al volgde uit het op 1 september 2023 door het Ministerie van Financiën gepubliceerde blauwe boekje (zie dagvaarding, par. 26.55). In dit overzicht berekent het ministerie het resterende carbonbudget voor Nederland op basis van een equal per capita allocatiemethode en aan de hand van het mondiale carbonbudget uit Forster et al. (2023). Dit leidde ook het ministerie tot de conclusie dat het budget voor Nederland in 2024 op zou raken.

³⁶ Our World in Data, Per capita greenhouse gas emissions, <https://ourworldindata.org/grapher/per-capita-co2-including-land?tab=chart®ion=Europe&country=NLD-DEU>

Het doel om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C raakt uit zicht. Nederland overschrijdt al in de komende 2 jaar het koolstofbudget dat past bij dit doel...

1.8.1 Uitstoot binnen Nederland (cumulatief) en het overblijvende koolstofbudget voor Nederland om de opwarming te beperken tot 1,5°C en 2°C.



Bron: Gebaseerd op het mondiale koolstofbudget uit Forster et al., Indicators of Global Climate Change 2022: annual update, vermenigvuldigd met het aandeel van Nederland in de wereldbevolking tot 2050 (volgens de ramingen van de VN).

- 9.29. De berekeningen van de omzetting van de door de EU Klimaatadviesraad voor de EU berekende (minimale) fair share naar de Nederlandse situatie zijn dus bijna volledig in lijn met de berekeningen die de Staat zelf bijna anderhalf jaar geleden al maakte.
- 9.30. Op 1 september 2024 is het nieuwe blauwe boekje uitgekomen (2024 – 2025).³⁷ Daarin komt helaas, maar wellicht niet geheel onverwacht, geen update terug van de hiervoor weergegeven grafiek, maar beperkt het ministerie zich tot de constatering dat er op mondiaal niveau waarschijnlijk extra klimaatbeleid nodig is om de Parijs doelstellingen te halen (par. 7.1) en dat het onzeker is of Nederland de eigen klimaatdoelen haalt (par. 7.2, waarbij het Ministerie zich baseert op de KEV '23).

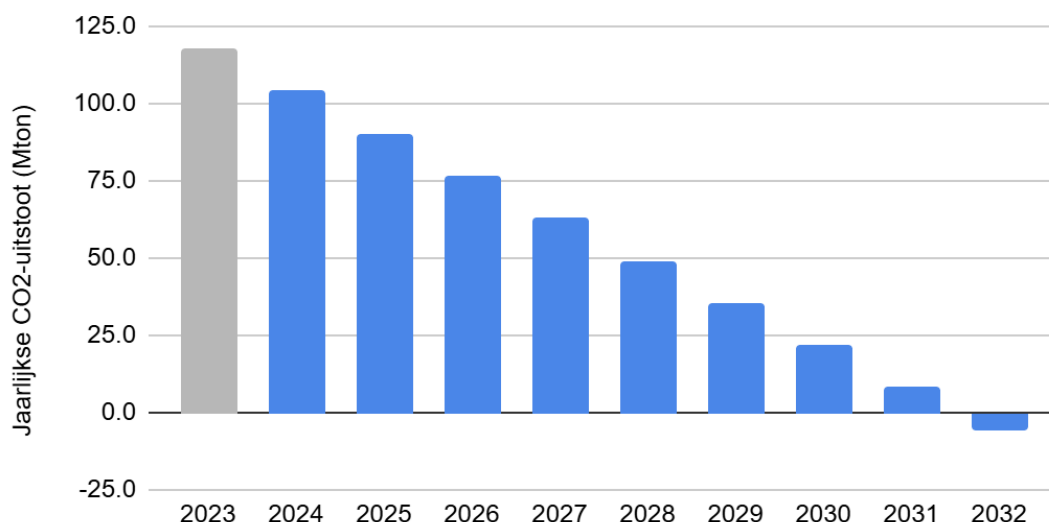
Berekening equal per capita CO₂-budget voor Nederland met startjaar 1 januari 2024

- 9.31. Pelz et al. (2025) komen in hun rapport tot de conclusie dat de ondergrens van de Nederlandse fair share, die wordt bepaald door een equal per capita verdeling van het globale CO₂-budget waarmee de opwarming van de aarde tot 1,5°C beperkt kan worden, al uitgeput is. Het rapport volgt zoals gezegd de keuze door de EU Klimaatadviesraad om de fair share van de EU te berekenen vanaf 2015, het jaar dat landen het Parijs Akkoord tekenden en zich committeren aan het doel om de opwarming onder de 1,5°C te begrenzen. De overige normatieve keuzes zijn op verzoek van Greenpeace Nederland steeds voor de Staat zo gunstig mogelijk gemaakt.

³⁷ Blauwe Boekje, 1 september 2024, Ministerie van Financiën, <https://open.overheid.nl/documenten/97477197-c7f5-4d0f-bd10-3884f0903dcb/file>.

- 9.32. Het startjaar heeft echter wel een significant effect op het resultaat. Een later startjaar leidt tot een groter deel van het resterende mondiale carbonbudget dat wordt ‘gegrandfathered’, aangezien een equal per capita allocatie geen rekening houdt met historische uitstoot en dus niet incalculeert dat de uitstoot van Nederland per hoofd van de bevolking steeds ver boven het wereldgemiddelde heeft gelegen (zie grafiek hiervoor onder 9.23).
- 9.33. Greenpeace Nederland heeft desalniettemin ook berekend wat het voor Nederland resterende carbonbudget zou zijn als wordt uitgegaan van de meest recent beschikbare wetenschappelijke bepaling van het mondiale carbonbudget (Forster et al., 2024). Deze update berekent het carbonbudget per 1 januari 2024 (200 Gton CO₂, zie par. 9.14 hiervoor).
- 9.34. Een dergelijke berekening is zeer eenvoudig en kan dus transparant en reproduceerbaar overgelegd worden. Het Nederlandse carbonbudget volgt uit het mondiale carbonbudget gedeeld door de wereldbevolking, maal de bevolking van Nederland.
- 9.35. Wanneer de equal per capita verdeling wordt gemaakt per 1 januari 2024, 9 jaar na het Parijs Akkoord, dan resteert voor Nederland nog een carbonbudget van 447,5 Mton. Uitgaande van een lineaire afname vanaf 1 januari 2024 moet de CO₂ uitstoot uiterlijk halverwege 2031 netto-nul zijn om binnen dit carbonbudget te blijven. Greenpeace Nederland overlegt de spreadsheet waarop zij deze berekening heeft gemaakt als **productie 96**.
- 9.36. De berekening is geverifieerd door Yann Robiou du Pont, expert op het gebied van fair share aan de Universiteit van Utrecht en (onder andere) de auteur van het rapport ‘Calculation of an emissions budget for Switzerland based on Bretschger’s (2012) methodology’ (productie 82) dat een belangrijke rol heeft gespeeld in de *KlimaSeniorinnen*-zaak. Onderstaande grafiek laat het budget van 447,5 Mton zien uitgesplitst per jaar bij een lineaire afname vanaf 1 januari 2024:

Equal per capita CO₂-budget voor Nederland per 1 januari 2024 met een lineaire afname



- 9.37. Het opschuiven van het startjaar bevoordeelt zoals gezegd de grootste uitstoters het meest en is daarmee een vorm van grandfathering. Dat is volgens het EHRM niet in lijn met het CBDR-RC beginsel uit het Parijs Akkoord en beantwoordt daarom niet aan de bescherming die

burgers aan artikel 8 EVRM mogen ontleen. Om deze reden is de EU Klimaatadviesraad in haar rapport van de datum van het Parijs Akkoord uitgegaan. Maar zelfs als uw rechtbank dit zou willen passeren en de fair share verplichting van de Staat per 1 januari 2024 zou willen vaststellen, blijft er voor de Staat een uiterst klein fair share budget over.

- 9.38. Ondanks de bezwaren tegen grandfathering heeft Greenpeace Nederland er toch voor gekozen als subsidiaire vordering onder IV van het petitum een nieuwe vordering op te nemen die vordert de Staat te veroordelen de CO₂ uitstoot per 2031 tot netto-nul te reduceren binnen een CO₂-budget van 448 Mton vanaf 1 januari 2024. Dat is dan de absolute ondergrens van zijn fair share verplichting, waarover geen enkele discussie kan bestaan. Greenpeace Nederland licht deze en haar overige eiswijzigingen toe in hst. 14 en 15 van deze CvR.

10. Het PBL maart 2024 rapport is ongeschikt om een fair share vast te stellen

- 10.1. De Staat baseert zijn stelling dat de Nederlandse reductiedoelstelling van 55% in 2030 aan rechtvaardigheidsprincipes voldoet onder meer op het PBL maart 2024 rapport (productie 38, zie CvA, par. 11.32 e.v. en par. 15.90-15.91). De Staat stelt dat uit dit rapport zou volgen dat het huidige Nederlandse klimaatbeleid 'passend' zou zijn bij drie rechtvaardigheidsprincipes zoals in dat rapport beschreven (CvA, par. 15.91). De Staat verwijst daarbij specifiek naar de ondergrenzen van drie bandbreedtes voor emissiereductiedoelen voor 2030 die in het PBL maart 2024 rapport zijn opgenomen in tabel 4.1 op p. 28. De 'drie rechtvaardigheidsprincipes' waar de Staat op doelt zijn 'gelijke relatieve reductie', 'per capita convergentie' en 'historisch cumulatief per capita'.
- 10.2. In deze CvR is Greenpeace Nederland al ingegaan op een ander deel van het PBL maart 2024 rapport. Dit gaat zowel om het deel van het rapport waarin het mondiale koolstofbudget wordt beschreven (hoofdstuk 2 van het PBL maart 2024 rapport), alsook om het deel waarin het PBL een overzicht geeft van de principes en daaraan gerelateerde allocatie methodes die relevant zijn bij het bepalen van fair share emissiereductiedoelen (hoofdstuk 3 van het PBL rapport). In hoofdstuk 4 gaat het PBL verder in op de mogelijkheden deze principes te kwantificeren in concrete emissiereducties. Het is in dit hoofdstuk waarin de tabel 4.1 is opgenomen waarnaar de Staat verwijst ter onderbouwing van zijn stelling dat Nederland zijn fair share zou doen.
- 10.3. Greenpeace Nederland betwist dat de emissiereductiecijfers zoals weergegeven in tabel 4.1 van het PBL maart 2024 rapport als basis kunnen dienen om de rechtmatigheid van het Nederlandse klimaatbeleid te beoordelen. Greenpeace Nederland wil de wiskundige correctheid van de PBL berekeningen op deze plaats niet betwisten. De uitkomsten van de berekeningen zijn naar de overtuiging van Greenpeace Nederland echter niet bruikbaar voor het bepalen van de rechtmatigheid van de Nederlandse reductie van broeikasgassen. Greenpeace Nederland licht dit hierna toe.
- 10.4. Allereerst geeft de Staat een verkeerde voorstelling van de resultaten zoals in het PBL maart 2024 rapport weergegeven. Anders dan dat de Staat stelt zijn niet alle resultaten in tabel 4.1 gerelateerd aan 'rechtvaardigheidsprincipes'. Zoals onder andere is op te maken uit de titel van de tabel, betreffen dit de resultaten van verschillende 'allocatieregels'. In hoofdstuk 3 van het rapport beschrijft het PBL dat verschillende principes over de verdeling van emissies kunnen worden gekwantificeerd met behulp van zogenaamde allocatieregels. De allocatieregels en daaraan verbonden principes zijn weergegeven in tabel 3.2 op p. 21 van het

rapport. De principes vermeld in tabel 3.2 zijn echter niet allemaal tegelijkertijd ook 'rechtvaardigheidsprincipes'. Dit is niet het geval voor het "principe van continuïteit", dat in tabel 3.2 wordt gerelateerd aan de allocatieregels "gelijke relatieve reductie" en "per capita convergentie" (twee van de drie allocatieregels waar de Staat aan refereert). Het PBL beschrijft allebei deze allocatieregels als "grandfathering". Op p. 19 van het rapport stelt het PBL dat het principe van continuïteit "niet consistent (is) met rechtvaardigheid". Continuïteit is niet rechtvaardig, en anders dan de Staat in zijn CvA stelt zijn de allocatieregels "gelijke relatieve reductie" en "per capita convergentie", en daarmee de resultaten van deze allocatieregels in tabel 4.1, niet verbonden aan rechtvaardigheidsprincipes. Het PBL stelt ook op p. 49: "Daarbij moet worden aangetekend dat niet alle principes in dit rapport ook echt rechtvaardig zijn."

- 10.5. De derde allocatieregels uit tabel 4.1 waar de Staat op wijst is "historisch-cumulatief per capita". Deze allocatieregels is gerelateerd aan het rechtvaardigheidsprincipe van "verantwoordelijkheid en gelijkheid" en neemt ook de historische uitstoot mee in de allocatie van het resterende carbonbudget (zie tabel 3.2 van het rapport). Daarmee beschrijft deze regels aspecten van het principe van CBDR-RC zoals neergelegd in het Parijs Akkoord en VN Klimaatakkoord. De bandbreedte voor emissiereducties in 2030 (ten opzichte van 1990) zoals weergegeven in tabel 4.1 bedraagt 51-104. Buiten het feit dat dit een uitzonderlijk grote bandbreedte is die alleen al om die reden moeilijk toepasbaar lijkt, valt met name de onderkant van deze aan historische verantwoordelijkheid gerelateerde allocatieregels op. In alle andere bij Greenpeace Nederland bekende wetenschappelijke publicaties zijn voor landen met historisch hoge emissies, zoals bij uitstek Nederland, veel strengere resultaten bepaald.
- 10.6. Zoals hierboven in hoofdstuk 8 beschreven heeft de EU Klimaatadviesraad berekend dat voor alle variaties van aan historische verantwoordelijkheid verbonden allocatieregels de carbonbudgetten voor de EU per 2020 al volledig (of vrijwel volledig) waren uitgeput (zie par. 8.49, figuur 3 uit het rapport van de EU Klimaatadviesraad). Deze resultaten voor de EU waren bepaald op basis van inmiddels verouderde gegevens over het nog resterende wereldwijde carbonbudget (zie hierboven onder par. 9.13). Nederland heeft een per capita uitstoot die significant boven die van de EU ligt. Op basis van de methodes uit het rapport van de EU Klimaatadviesraad, en recentere gegevens over het resterende wereldwijde carbonbudget op basis van Forster et al. heeft Pelz et al. berekend dat voor Nederland het aan historische verantwoordelijkheid gerelateerde carbon budget al in 2008 was verbruikt (zie bespreking hierboven bij par. 9.21-9.22 en productie 95). Daarbij zij opgemerkt dat Pelz et al. bij het berekenen van de fair share voor Nederland de meest ruimhartige parameters voor de EU (en daarmee Nederland) hebben toegepast. Zie par. 9.19 en productie 95, p. 15: "In respect of the remaining parameters, the plaintiffs have requested that these are selected to reflect the most lenient or generous results for the EU quantified by the ESABCC". Het hanteren van elke andere parameter uit het EU Klimaatadviesraad rapport zou tot nog strengere uitkomsten voor Nederland leiden. Een datum voor het uitputten van het Nederlandse carbonbudget in 2008, dat is bepaald op basis van de 'meest ruimhartige' interpretatie van historische verantwoordelijkheid voor Nederland, is zeer moeilijk te rijmen met een emissiereductie voor Nederland van slechts 51% in 2030 aan de onderkant van de bandbreedte bij 'historisch cumulatief per capita' in tabel 4.1 van het PBL maart 2024 rapport.
- 10.7. Het verschil in resultaten, zo blijkt uit bestudering van het PBL rapport, komt niet door een verschillende beoordeling van het nog beschikbare wereldwijde carbonbudget. Zoals

hierboven beschreven (zie para 9.11) baseert ook het PBL zich voor haar berekeningen op een nog resterend wereldwijd carbonbudget van 400 Gton CO₂ per 2020, zoals gerapporteerd door Forster et al. (2023). Dit is exact hetzelfde budget als waar de Nederlandse carbonbudget berekeningen van Pelz et al. op zijn gebaseerd (zie productie 95, p. 14, waarbij het verschil tussen de 400 Gton CO₂ per 2020 uit het PBL rapport en de 250 Gton CO₂ per 2023 genoemd door Pelz et al. volledig wordt verklaard door de “ruim 150 Gton CO₂” die tussen deze twee jaartallen is uitgestoten (zoals weergegeven door het PBL op p. 12 van haar rapport).

- 10.8. Op basis van dit resterende wereldwijde carbonbudget constateert het PBL zelf dat bij het huidige emissieniveau het wereldwijde emissiebudget vóór 2030 is uitgeput (tevens op p. 12 van het PBL maart 2024 rapport). Een uitputting van het wereldwijde carbonbudget vóór 2030 verhoudt zich bijzonder moeizaam met slechts een reductie voor Nederland van 51% in 2030, in het bijzonder op basis van een allocatieregels die gerelateerd is aan historische verantwoordelijkheid, voor een land waar deze historische verantwoordelijkheid bij uitstek bovengemiddeld hoog is.
- 10.9. Het rapport zelf geeft géén toelichting op basis waarvan deze cijfers wetenschappelijk kunnen worden gereproduceerd en beoordeeld. Dit is uitdrukkelijk wel het geval voor de budget berekeningen van het ESABCC, IIASA, Pelz et al., en de ‘eigen’ versimpelde budget berekening van Greenpeace Nederland, zoals hierboven besproken. Greenpeace Nederland heeft het PBL verzocht een nadere toelichting te publiceren op de resultaten zoals weergegeven in tabel 4.1. Het PBL heeft een dergelijke toelichting niet willen publiceren. Voor het nader kunnen duiden van de bandbreedtes uit tabel 4.1 is Greenpeace Nederland daardoor afhankelijk van haar eigen analyse van de aan het rapport onderliggende Carbon Budget Explorer, bijbehorende dataset en wetenschappelijke studie.
- 10.10. Hierna richt Greenpeace Nederland zich eerst op twee aspecten van de (beperkte) toelichting in het rapport over de methodologische keuzes die ten grondslag liggen aan de in tabel 4.1 weergegeven bandbreedtes. Vervolgens gaat Greenpeace Nederland nader in op gegevens die zij heeft kunnen achterhalen uit de aan het rapport onderliggende studie (zie voor beschrijving van deze studie hierboven in para 4).
- 10.11. Ten eerste stelt het PBL op p. 27 van het PBL maart 2024 rapport (productie 38 Staat) dat de resultaten in tabel 4.1 niet alleen zijn beïnvloed door verschillende normatieve keuzes in de toepassing van de allocatieregels, maar dat ook klimaat fysische en economische onzekerheden zijn meegenomen in het construeren van de volledige bandbreedte zoals weergegeven in tabel 4.1 (en waarnaar de Staat verwijst).

“Alvorens op de resultaten in te gaan is het belangrijk om bewust te zijn van de grote spreiding in deze tabel en figuur. Binnen elke allocatieregels is er spreiding doordat het mondiale emissiepad onzeker is (zie hoofdstuk 2), maar ook omdat er keuzes gemaakt worden in hoe iets berekend wordt (zie laatste kolom tabel 4.1). Dit is een van de redenen waarom deze waarden kunnen verschillen tussen verschillende bronnen. Deze onzekerheden zijn niet allemaal van dezelfde aard. Sommige van deze factoren hebben betrekking op politieke en normatieve keuzes, andere zijn fysische of economische onzekerheden. Om recht te doen aan zowel objectieve als normatieve onzekerheid, is in dit rapport een zo breed mogelijk palet aan (in literatuur genoemde) potentiële waarden van deze factoren meegenomen in de spreiding.”

- 10.12. Het verwerken van al deze onzekerheden in één enkele bandbreedte is op zichzelf al opmerkelijk. Wanneer in modellen onzekerheid op onzekerheid wordt gestapeld leidt dit automatisch tot een grote bandbreedte van uitkomsten waarbij de uiteinden van de bandbreedte de minst waarschijnlijke uitkomsten vertegenwoordigen.
- 10.13. Nu vaststaat dat voor de bandbreedtes uit tabel 4.1 zowel klimatologische als economische onzekerheden zijn geïncorporeerd, kan worden vastgesteld dat de onderkant van de bandbreedtes zijn bepaald op basis van één van de twee minst waarschijnlijke klimatologische en economische scenario's (waarbij het andere minst waarschijnlijke scenario zich aan de bovenkant van de bandbreedte bevindt). Het meest waarschijnlijke scenario bevindt zich in het midden van de bandbreedte. Deze 'middenwaarde' is op zijn minst meer geschikt dan de uiterste waarden om de rechtmatigheid van de Nederlandse klimaatdoelen te kunnen beoordelen. Het PBL maart 2024 rapport bevat echter geen verwijzing naar deze middenwaardes.
- 10.14. Ten tweede stelt het PBL, eveneens op p. 27 van het PBL maart 2024 rapport: "De timing van mitigatiebeleid tot aan 2030 is een grote factor voor 2030 doelstellingen". De invloed van deze timing wordt in het hoofdstuk 2 van het rapport nader uitgelegd: "de timing van mitigatie(beleid) is van belang: als op mondiaal niveau pas in 2030 sterke emissiereductie in gang gezet wordt, heeft het emissiepad bij hetzelfde temperatuurdoel een heel andere vorm (eerst minder steil, dan juist veel steiler naar beneden) dan het pad bij directe implementatie." Uit de twee voorgaande opmerkingen uit het PBL rapport blijkt dat de onderkanten van de bandbreedtes in tabel 4.1 in grote mate ("een grote factor") zijn beïnvloed door emissiepaden waarbij de emissiereductie niet onmiddellijk wordt ingezet, maar pas na een periode van uitstel (na 2030). Uitstel van emissiereducties leidt tot lagere reductieniveaus in 2030 en beïnvloedt daarmee met name (of uitsluitend) de onderkant van de bandbreedtes uit tabel 4.1.
- 10.15. Emissiescenario's die op de korte termijn minder reduceren (zoals de IPCC C2 scenario's, waarop de Staat zich ten onrechte beroept, zie CvA, par. 11.43 en 15.161) leiden tot een opwarming van méér dan 1.5°C (zogenaamde 'overshoot'), waarbij met behulp van negatieve emissies in latere decennia de temperatuur weer naar beneden zou moeten worden gebracht. Of deze negatieve emissies ook daadwerkelijk kunnen plaatsvinden is onzeker. Daarbij geldt over het algemeen dat hoe kleiner de emissiereductie op de korte termijn, hoe groter de afhankelijkheid van negatieve emissies. Deze wetmatigheid is al geruime tijd bekend, en bijvoorbeeld door de rechtbank in de *Urgenda*-uitspraak van 2015 uitgebreid beschreven en mede ten grondslag gelegd aan haar conclusie dat de Staat haar emissies eerder en sneller diende te reduceren.³⁸
- 10.16. Uitsluitend op basis van deze twee constatering mag al worden geconcludeerd dat in ieder geval de uitersten van de bandbreedtes in tabel 4.1, en bij uitstek de bandbreedtes voor 2030 waar de Staat naar verwijst, niet kunnen worden gebruikt om de rechtmatigheid van de Nederlandse klimaatmaatregelen te beoordelen. Op basis van de nu al veroorzaakte klimaatverandering bestaan er grote en onacceptabele gevaren die onder meer de bewoners van Bonaire ernstig bedreigen. Iedere ton additionele emissies leidt tot een vergroting van deze gevaren, die bekend zijn bij de Staat. Het is daarmee rechtens onaanvaardbaar dat de Nederlandse emissiereductiedoelen zouden worden gebaseerd op de meest extreme klimatologische en economische scenario's en emissiepaden die emissiereducties uitstellen

³⁸ Rechtbank Den Haag, 24 juni 2015, ECL:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), r.o. 2.32.

op basis van negatieve emissies waarvan de realisatie inherente onzekerheden met zich dragen. Een dergelijk handelen is evident in strijd met het voorzorgsprincipe (*Urgenda*-arrest, r.o. 5.3.2) en de vereisten onder het EVRM dat de rechtsbescherming onder artikel 8 EVRM “practical and effective” dient te zijn, niet “theoretical and illusory” (*KlimaSeniorinnen*-arrest, r.o. 545).

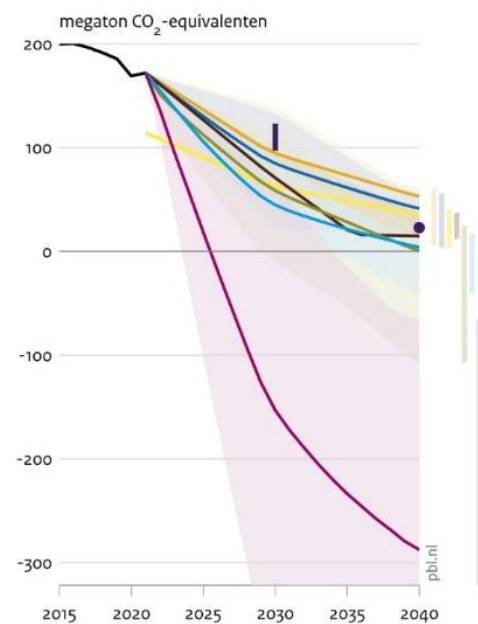
10.17. Uit de nadere analyse van Greenpeace Nederland van de studie die ten grondslag ligt aan het PBL maart 2024 rapport blijkt dat er nog meer (en mogelijk verder gaande) gronden zijn op basis waarvan geconcludeerd moet worden dat de bandbreedtes in tabel 4.1 zich niet lenen voor het bepalen van de rechtmatigheid van de Nederlandse reductiedoelen. Uit deze analyse blijkt dat de toepassing van alle in tabel 4.1 weergegeven allocatieregels voor de emissie reducties in 2030 en 2040 leidt tot grandfathering effecten.

10.18. Bij allocaties die aan grandfathering zijn gerelateerd wordt uitgegaan van het huidige emissieniveau van een land. Zie ook de toelichting in het PBL rapport op het aan grandfathering gerelateerde principe van continuïteit in tabel 3.1 op p. 19. De resultaten van alle allocatieregels uit tabel 4.1 zijn weergegeven in figuur 4.1, op p. 29 van het rapport. De figuur wordt hieronder weergegeven.

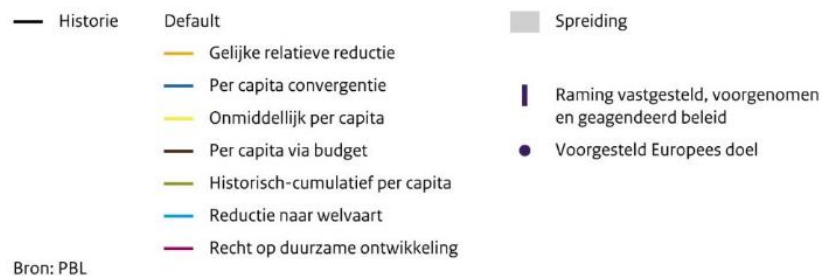
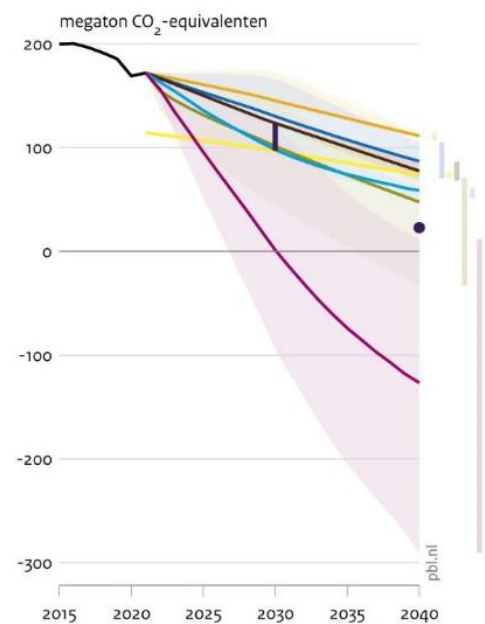
Figuur 4.1

Broeikasgasemissies voor Nederland per allocatieregels

1,5 °C met beperkte overschrijding



Ruim onder 2 °C



Bron: PBL

- 10.19. Evenals in het voorgaande richt Greenpeace Nederland zich in de analyse van deze figuur uitsluitend op het linker deel van de figuur waarin de allocatieregels voor 1.5°C worden getoond. Zoals uit de figuur 4.1 is af te lezen, nemen álle behalve één van de allocatie regels het Nederlandse emissieniveau in 2021 als startpunt. Dit is ook het geval voor de allocatieregels “historisch-cumulatief per capita”. Vanaf dit emissieniveau in 2021 worden emissiereductiepaden geconstrueerd, waarbij uitsluitend voor “recht op duurzame ontwikkeling” ruim voor 2030 en “reductie naar welvaart” rond 2040 het punt van nul emissies wordt bereikt. De figuur wekt daarbij de indruk dat er in 2021 voor alle allocatieregels nog een emissiebudget beschikbaar is en dat dit budget op basis van de geconstrueerde emissiepaden over de daarna volgende decennia kan worden verdeeld. Daarbij lijkt dit budget voor de ruime meerderheid van de allocatieregels aanzienlijk, nu deze paden zich zelfs in 2040 nog ruim boven de nul emissies vinden. Ook de allocatieregels “historisch cumulatief” lijkt op basis van het in figuur 4.1 geconstrueerde emissiepad nog over een dergelijk aanzienlijk budget te beschikken, wat zoals eerder uiteengezet in schril contrast staat met de hiervoor aangehaalde rapporten.
- 10.20. Een nadere analyse van de aan het PBL rapport onderliggende studie laat echter zien dat die níet het geval is en dat óók op basis van de door het PBL geconstrueerde allocatie voor historische verantwoordelijkheid Nederland in 2021 reeds over een negatief fair share budget beschikt.
- 10.21. Zoals uiteengezet in paragraaf 8.68 e.v. van deze CvR is het PBL maart 2024 rapport gebaseerd op de tool Carbon Budget Explorer die is ontwikkeld door het PBL en de bijbehorende dataset op een Zenodo-pagina getiteld “Fair emissions allocations under various global conditions” (productie 91). Een wetenschappelijk paper over deze tool, getiteld “Navigating the black box of fair national emissions targets” en geschreven door dezelfde auteurs als het PBL maart 2024 rapport, is vanaf september 2024 als preprint gepubliceerd (productie 92). Op de Zenodo-pagina zijn per allocatieregels de carbonbudgetten gepubliceerd op basis waarvan de bandbreedtes in tabel 4.1 en emissiepaden in figuur 4.1 zijn geconstrueerd. Deze carbonbudgetten zijn weergegeven in de onderstaande tabel die Greenpeace Nederland heeft opgesteld op basis van de meest recente dataset op de Zenodo-pagina (versie 0.4.2, 17 december 2024).

BKG reductie tov 1990	Gelijke relatieve reductie	Per capita convergentie	Onmiddellijk per capita	Per capita via budget	Historisch cumulatief per capita	Verdeling naar welvaart	Recht op duurzame ontwikkeling
2030	56,5%	61%	70,9%	69,5%	186,2%	80,5%	172,8%
2040	77%	82%	84,6%	92%	124,6%	104,6%	250,9%
CO2-budget (Mton CO2)			1.024,6	1.024,6	-2.694,9	549,3	

Tabel 1: Middenwaarden voor broeikasgasreductie in 2030 en 2040 en CO2-budgetten, behorende bij de allocatieregels zoals afgebeeld in figuur 4.1 van het PBL maart 2024 rapport, met uitzondering van ‘Historisch cumulatief per capita’ die het PBL na publicatie van het rapport heeft aangepast. Bovenstaande data is afkomstig uit de meest recente dataset op Zenodo (versie 0.4.2, 17 december 2024):
<https://zenodo.org/records/14505804>

- 10.22. Uit de data zoals weergegeven in deze tabel, afkomstig van de Zenodo-pagina, blijkt dat het carbonbudget voor ‘Historisch cumulatief per capita’ in het startjaar 2021 al negatief 2.695

Mton CO₂ bedraagt. Ter illustratie: Pelz et al. bepaalde op basis van een voor Nederland gunstige interpretatie van de EU Klimaatadviesraad methodiek dat het ‘historische verantwoordelijkheid’ budget per 2023 negatief 2.230 MtonCO₂ bedraagt. De berekening van Pelz et al. valt daarmee significant gunstiger uit voor Nederland dan de berekeningen van het PBL. Op basis van de gegevens van het CBS bedroegen de Nederlandse CO₂ emissies in 2021 143,1 Mton. De door Nederland in 2021 opgebouwde ‘emissieschuld’ op basis van historische verantwoordelijkheid is daarmee ongeveer even groot als 19 maal de emissies van het jaar 2021. Op basis van de versimpelde aanname van een gelijke uitstoot in alle aan 2021 voorafgaande jaren (in werkelijkheid lag de uitstoot in die gehele periode hoger dan het rond 2021) zou het door het PBL bepaalde carbonbudget al in 2002 (!) zijn uitgeput, 6 jaar eerder dan de berekeningen van Pelz et al.

- 10.23. Op basis van het voorgaande is het op het eerste oog onverklaarbaar dat juist de allocatie regel met het kleinste (grootste negatieve) budget, de laagste onderkant van de bandbreedte (min 51% reductie in 2030) van allocatieregels in tabel 4.1 die gerelateerd is een rechtvaardigheidsprincipes. De verklaring voor deze uiterst lage reductiewaarde in tabel 4.1 is te vinden in een ‘wiskundige exercitie’ waarbij in de loop van de tijd grote negatieve budgetten worden opgebouwd, die vervolgens decennia later met negatieve emissies worden gecompenseerd. Greenpeace Nederland licht dit nader toe.
- 10.24. Zoals gesteld starten alle allocatiepaden in figuur 4.1 op het huidige emissieniveau (een grandfathering uitgangspunt). Uit de analyse van Greenpeace Nederland blijkt dat vanaf die startpunt emissiepaden worden geconstrueerd als gevolg waarvan, onafhankelijk van de grootte van het nog bestaande carbonbudget, additionele emissies worden gecreëerd tot aan het moment dat de lijn het niveau nul bereikt. Zoals figuur 4.1 laat zien ligt dit moment in ieder geval na 2040. Dit is ook het geval voor historisch per capita, waar op het startjaar 2021 al een zeer groot negatief budget bestond. Als gevolg van deze wiskundige ‘emissiepad constructie’ wordt dit negatieve budget verder vergroot. Na het bereiken van het punt van nul emissies worden vervolgens de tot dat moment negatieve budgetten gecompenseerd met zeer grote negatieve emissies. Zowel het bereiken van het moment van nul emissie per allocatieregels, als ook de omvang van de voorts noodzakelijke negatieve emissies die noodzakelijk zijn om de ‘budget overshoot’ te compenseren zijn voor allen allocatieregels behalve ‘recht op duurzame ontwikkeling’ niet in figuur 4.1 of elders in het PBL rapport weergegeven. De figuur 4.1 stopt simpelweg in 2040, waardoor het hiervoor beschreven mechanisme (van zeer grote negatieve emissiecompensatie) geheel verborgen blijft.
- 10.25. Het voorgaande leidt tot de conclusies dat de emissiepaden voor alle allocatieregels tot aan het punt van nul emissies op basis van grandfathering zijn bepaald. Dit is het gevolg van het feit dat deze paden starten vanaf het emissieniveau in 2021, onafhankelijk van de omvang van het bepaalde carbonbudget. Dit mechanisme, dat fundamenteel is aan de berekeningen in het PBL rapport, worden ook expliciet in de pre-print van de onderliggende studie erkend: “the impact of equity is reduced due to the constraint that all effort-sharing rules start at current emissions levels. (This modelling choice yields a grandfathering influence that decreases over time.)” Wat hier wordt bedoeld is dat op basis van de toegepaste wiskundige formules eerst negatieve budgetten worden opgebouwd, en dat deze negatieve budgetten vervolgens in de decennia daarna met negatieve emissies worden gecompenseerd. Slechts de som van de positieve emissies in het heden en de zeer grote negatieve emissies in de toekomst leiden aan het einde van de eeuw tot een cumulatief emissieniveau dat correspondeert met de

onderliggende fair share budgetten. Op basis van de allocatieregels uit het PBL rapport wordt de volledige last om deze negatieve emissies te compenseren bij toekomstige generaties gelegd.

- 10.26. Deze wiskundige rekenregel is evident in strijd met het door het EHRM van groot belang geachte beginsel van 'intergenerational burden sharing'. Het effect van het doorschuiven van emissiereductielasten naar toekomstige generaties in de PBL studie lijkt nog vele malen groter dan die situatie in Duitsland op basis waarvan het Duitse Constitutionele Hof met verwijzing naar intergenerationale equity, de Duitse klimaatwet onrechtmatig achtte (de *Neubauer*-zaak).
- 10.27. De wiskundige rekenregels die door het PBL in haar studie zijn toegepast zijn daarmee volledig ongeschikt om de rechtmatigheid van het huidige handelen van de Staat te beoordelen. Anders dan dat de Staat doet voorkomen, zijn de uitkomsten van het PBL maart 2024 rapport niet in hoofdzaak beïnvloed door verschillende normatieve invullingen van de in de literatuur geïdentificeerde allocatiemethoden. Immers, zoals hierboven geïllustreerd heeft Nederland ook in de door het PBL toegepaste allocatiemethode voor historisch cumulatief al een negatief budget.
- 10.28. Ten overvloede: uit de analyse van Greenpeace Nederland blijkt dat nog een andere normatieve aanname de bandbreedtes in tabel 4.1 beïnvloedt, welke zich niet verdraagt met de relevante rechtsregels. Voor de in het PBL maart 2024 rapport beschreven allocatieregels heeft het PBL het nog beschikbare wereldwijde carbonbudget vanaf het jaar 2021 verdeeld. Dit wijkt af van de studies van het ESABCC en SRU, waarin op basis van een juridische analyse het startjaar voor de verdeling van het overgebleven carbonbudget op het sluiten en ingaan van het Parijs Akkoord (2015/2016) is gesteld.
- 10.29. Dit is niet zonder consequentie. Een later startjaar negeert de verantwoordelijkheid voor emissies die voor dit startjaar hebben plaatsgevonden. Een startjaar van 2021 negeert daarmee de emissies van Nederland in de periode tussen 2015 en 2021, zelfs nu hij zich toen al volledig bewust was van haar plicht zoals neergelegd in het Parijs Akkoord om 'het zijne' te doen om de temperatuur onder de 1.5°C te houden. Voor landen met hoger dan gemiddelde per capita emissies leidt het opschuiven van het startjaar tot een grandfathering-effect. Door de hogere per capita emissies wordt door die landen in de periode voor het startjaar een relatief groter deel van het carbon budget verbruikt. Bij een constant opschuivend startjaar eigent een dergelijk land zich over de hele periode genomen, een relatief steeds groter deel van het in eerste instantie nog bestaande carbonbudget toe.
- 10.30. Ook dit grandfathering effect wordt in de pre-print van de onderliggende studie erkend: "A final consideration on global emissions pathways is the point in time from which the allocation procedure starts. [...] The starting year is a normative choice, but an earlier starting point generally does yield more stringent reduction targets for developed countries. We chose 2021 for this study, which is the most recent year possible given the availability of the necessary data sources, but acknowledge the effect of retaining emission inequality for the historical period between (e.g.) 1990 and 2021. However, we acknowledge that this is a choice that also affects the results. It does so in different directions. If one would start later (e.g., even in the future such as 2025), near-term reduction targets become more lenient but longer-term reduction targets become much more stringent due to a more depleted carbon budget over time. (...). The reverse is true for choosing a starting year earlier in the past" (productie 92, p. 19).

- 10.31. Greenpeace Nederland acht deze normatieve aanname, waarbij het startjaar niet uiterlijk op de datum van het Parijs Akkoord wordt gezet, in strijd met de rechtsplicht van de Staat. Desondanks is het niet deze aanname die de uitkomsten van het PBL in beslissende mate beïnvloedt die de onderkant van de bandbreedtes kunnen verklaren. Zelfs met een nog latere startdatum van 2024, is het budget uiterst klein en is het budget bij een lineaire afname van de emissies in 2031 op (zie par. 9.35).
- 10.32. De conclusie uit het voorgaande is dat de Staat zijn stelling dat de rechtbank geen oordeel over het Nederlandse emissie niveau kan vellen niet kan baseren op de bandbreedtes uit tabel 4.1. die door het PBL in het PBL maart 2024 rapport worden weergegeven. De zeer lage reductiepercentages aan de onderkant van de bandbreedte in tabel 4.1 zijn het gevolg van een 'wiskundig mogelijke' verdeling van de reductielast over de tijd heen, waarbij enerzijds een zeer grote last voor emissiereducties naar toekomstige generaties wordt verschoven, en anderzijds geen enkele onderbouwing wordt gegeven of een zo grote negatieve emissie qua technische last op het Nederlandse grondgebied plaats zou kunnen vinden. De slotsom is dat de rekenexercitie van het PBL maart 2024 rapport zich evident niet verdraagt met het voorzorgsbeginsel, artikel 2 en/of 8 EVRM en de beginselen van 'intergenerational burden sharing'. Het PBL maart 2024 rapport kan daarom ook geen grondslag bieden voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de huidige Nederlandse emissiedoelen.

11. Klimaatfinanciering

- 11.1. De Staat gaat in grote mate van detail in op zijn inspanningen op het gebied van wat hij aanduidt als "internationale klimaatfinanciering" (CvA, par. 10.102 e.v.). Daarbij maakt de Staat echter niet geheel duidelijk wat de juridische grondslag is voor deze bijdragen aan internationale klimaatfinanciering. Dit is wel van belang om deze stellingen in de juiste context te plaatsen. Er dient namelijk onderscheid gemaakt te worden tussen verschillende vormen van klimaatfinanciering die onder het Parijs Akkoord mogelijk of verplicht zijn. Uit de stellingen van de Staat wordt duidelijk dat de klimaatfinanciering waarop hij doelt geldt ter invulling van een vorm van klimaatfinanciering die niets afdoet aan de afzonderlijke verplichting om zijn fair share te nemen bij het reduceren van zijn eigen uitstoot.

Klimaatfinanciering ex artikel 9 Parijs Akkoord

- 11.2. Als 'developed country' rust er op de Staat sinds 2009 (dus al vóór het Parijs Akkoord) op grond van het Copenhagen Accord een verplichting om het zijne bij te dragen "to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020 to address the needs of developing countries".³⁹ Dit doel is in 2011 door het bereiken van de Cancún Agreements tijdens COP16 geformaliseerd (**productie 97**). In artikel 52 Cancún Agreements is bepaald dat ontwikkelde landen middelen beschikbaar dienen te stellen voor de mitigatie-opgave van ontwikkelingslanden: "(...) developed country Parties shall provide enhanced financial, technological and capacity-building support for the preparation and implementation of nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties and for enhanced reporting by these Parties". De Staat heeft sindsdien elk jaar een financiële bijdrage geleverd aan dit doel.
- 11.3. Deze bestaande verplichting voor de Staat om klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden te verstrekken is in 2015 bevestigd in artikel 9 lid 1 Parijs Akkoord: "Developed country Parties

³⁹ UNFCCC, 'Copenhagen Accord', Decision 2/CP.15, 18 december 2009.

shall provide financial resources to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation in continuation of their existing obligations under the Convention.” (zie in dit kader ook productie 25 Staat, p. 7). Verder is tijdens COP21 (Parijs) besloten dat, in overeenstemming met artikel 9 lid 3 Parijs Akkoord, de collectieve opgave voor ontwikkelde landen om USD 100 miljard per jaar te mobiliseren verlengd wordt tot en met 2025.⁴⁰

- 11.4. Zoals in de door de Staat genoemde ‘technical note’ van het World Resource Institute (CvA, par. 10.106) is vastgesteld geldt: “Providing finance to help developing countries undertake climate action is both a moral responsibility and a legal obligation for developed countries”.⁴¹
- 11.5. Het doel van deze internationale klimaatfinanciering ex artikel 9 Parijs Akkoord is, zoals onder meer blijkt uit artikel 40(a) en (c), 42(b) en 52 van de Cancún Agreements (productie 97) en artikel 4 lid 5 Parijs Akkoord, dat ontwikkelde landen (die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor klimaatverandering) ontwikkelingslanden helpen om hun mitigatie-ambities te verhogen en verwezenlijken, zodat ook deze landen in staat zullen zijn om hun fair share te leveren en hun verplichtingen na te komen. Deze mitigatiedoelstellingen zijn echter niet het enige doel: artikel 9 Parijs Akkoord roept ook verplichtingen in het leven voor ontwikkelde landen om ontwikkelingslanden te helpen bij het treffen van de benodigde adaptatiemaatregelen, technische ondersteuning te beiden en in bredere zin duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te behalen.
- 11.6. De verplichtingen die op ontwikkelde landen rusten op grond van artikel 9 Parijs Akkoord zijn dus zelfstandige verplichtingen met een geheel eigen doel en karakter, die volledig los staan van de verplichting van ontwikkelde landen ex (onder meer) artikel 2 lid 1 onder (a) en lid 2 en artikel 4 lid 1-4 Parijs Akkoord om hun fair share te leveren aan de mondiale klimaatinspanning. Ontwikkelde landen kunnen hun activiteiten onder artikel 9 Parijs Akkoord dan ook niet opvoeren als manier om te voldoen aan hun eigen verplichting om door het reduceren van hun nationale broeikasgasuitstoot hun eerlijke bijdrage (fair share) te leveren aan de mondiale klimaatinspanning.
- 11.7. De enige wijze waarop wordt gemeten of staten aan de ex artikel 9 Parijs Akkoord op hen rustende verplichtingen voldoen is door te kijken naar hun concrete jaarlijkse financiële bijdragen (productie 35 Staat), waarvoor ex artikel 9.5 Parijs Akkoord een losstaande rapportageverplichting bestaat. Dat ligt ook voor de hand, omdat de verplichtingen tot doel hebben om door financiële bijdragen impact in bredere zin te creëren (mitigatie, adaptatie en hulp bij bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen). Alhoewel het belangrijk is dat de Staat aan deze zelfstandige verplichtingen onder artikel 9 Parijs Akkoord voldoet, zijn de inspanningen van de Staat in dit verband volgens Greenpeace Nederland niet relevant voor de uitkomst van deze procedure. Eventuele emissiereductie die als gevolg van deze vorm van klimaatfinanciering in het buitenland wordt bewerkstelligd kan immers niet in mindering worden gebracht op de nationale uitstoot van Nederland (waarbij een rol speelt dat eventuele reducties niet dubbel geteld kunnen worden).
- 11.8. Dit is ook niet de bedoeling van de Staat. De Staat stelt in dit verband dat “de Nederlandse klimaatfinanciering niet [is] ingegeven om de hierdoor in het buitenland ontstane emissiereducties toe te rekenen aan Nederland” (CvA, par. 10.108). Dit wordt later herhaald,

⁴⁰ UNFCCC, ‘Adoption of the Paris Agreement’, Decision 1/CP.21, par. 53.

⁴¹ J. Thwaites en J. Bos, ‘A Breakdown of Developed Countries’ Public Climate Finance Contributions Towards the \$100 Billion Goal’ Technical Note World Resources Institute: Washington, DC, p. 1.

waar de Staat nogmaals benadrukt dat “de door klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie nadrukkelijk niet is bedoeld ter toerekening aan donoren zoals Nederland – bijvoorbeeld als onderdeel van de eigen in het kader van de Overeenkomst van Parijs gestelde NDC, als Nederland al een NDC zou hebben.” (CvA, par. 10.118 – zie ook par. 11.69).

- 11.9. Overigens heeft het kabinet Schoof deze vorm van internationale klimaatfinanciering vanuit de Staat inmiddels significant teruggeschoefd, bleek recent.⁴² Volgens de laatste plannen van het kabinet wordt 1 miljard euro bezuinigd op het bestaande budget van 1,4 miljard euro voor ontwikkelingssamenwerking, waaronder ook de Nederlandse bijdrage aan internationale klimaatfinanciering.⁴³ Dit terwijl op COP29 juist een nieuw doel is overeengekomen van 300 miljard dollar per jaar, het zogeheten ‘new collective quantified goal on climate finance’ dat verder invulling geeft aan artikel 9 Parijs Akkoord.⁴⁴ In de tekst van deze nieuwe afspraken is overigens benadrukt dat de werkelijke behoefte van ontwikkelingslanden een veelvoud van 300 miljard dollar is, en worden partijen opgeroepen om financiering op te schalen naar 1.300 miljard dollar per jaar.⁴⁵

Klimaatfinanciering ex artikel 6 Parijs Akkoord

- 11.10. De hiervoor genoemde vorm van klimaatfinanciering moet worden onderscheiden van de klimaatfinanciering die lidstaten onder het Parijs Akkoord kunnen inzetten om hun nationale klimaatdoelen te bevorderen.
- 11.11. In de dagvaarding (par. 24.19) heeft Greenpeace Nederland benoemd dat artikel 6 Parijs Akkoord de mogelijkheid biedt voor staten om hun nationale bijdrage aan de wereldwijd benodigde emissiereductie te vergroten door in andere landen mitigatiemaatregelen te treffen of te financieren. Daar gelden wel strikte vereisten voor, en is een apart systeem voor ingericht, nu daarbij een risico op bijvoorbeeld dubbeltellingen speelt. Ook zijn er strikte definities die bepalen wat wel en niet meetelt als een daadwerkelijk gerealiseerd mitigatieresultaat (ofwel emissiereductie, waaronder negatieve emissies).
- 11.12. Deze vorm van klimaatfinanciering (dus onder artikel 6 Parijs Akkoord) is door Greenpeace Nederland genoemd als onderdeel van haar vorderingen. In de dagvaarding heeft zij dit als de ‘Nederlandse emissie’ gedefinieerd, te weten de “nationale emissie verminderd met de totale emissiereductie die door Nederlandse klimaatfinanciering in het buitenland is gerealiseerd en aan Nederland kan worden toegerekend” (par. 40.2). Dit is de enige vorm van klimaatfinanciering waarvan de daarmee gerealiseerde emissiereductie aan Nederland kan worden toegerekend. Greenpeace Nederland heeft nergens gesteld dat klimaatfinanciering onder artikel 9 Parijs Akkoord zou kunnen leiden tot aan Nederland toe te rekenen emissiereductie, zoals de Staat lijkt te veronderstellen (CvA, par. 10.108).
- 11.13. Art. 6 Parijs Akkoord maakt het mogelijk dat lidstaten internationale klimaatfinanciering kunnen inzetten voor de bevordering van hun nationale klimaatdoelen, waarbij de bereikte

⁴² J. Chaudron, ‘Kabinet komt belofte aan arme landen niet na en schroef klimaatsteun terug’, *Trouw* 30 oktober 2024, te raadplegen via: <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/kabinet-komt-belofte-aan-arme-landen-niet-na-en-schroeft-klimaatsteun-terug-b90d1a0f/>.

⁴³ Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp aan de Tweede Kamer van 11 november 2024, BZ2407119, inzake de Toekomst samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp, p. 4.

⁴⁴ UNFCCC, ‘Decision -/CMA.6 – New collective quantified goal on climate finance (Advance unedited version)’, 24 november 2024, par. 8.

⁴⁵ Id., par. 3 en 7.

uitstootvermindering niet dubbel geteld kan worden door zowel de financierende als de ontvangende staat (waar de mitigatie plaatsvindt). Onderdeel hiervan is een bilaterale samenwerking (artikel 6.2 Parijs Akkoord) en een koolstofmarktmechanisme (artikel 6.4 Parijs Akkoord). Dit laatste mechanisme heet het Paris Agreement Crediting Mechanism, dat wordt opgericht onder het gezag van de COP en onder toezicht zal staan van een door de COP aangewezen orgaan, de Article 6.4 Supervisory Body. Ook stelt dit lichaam protocollen vast om integriteit en transparantie te verzekeren. Deze protocollen zijn van doorslaggevend belang voor de toepassing van artikel 6 Parijs Akkoord, nu deze als doel hebben om te verzekeren dat er geen dubbeltelling en/of overschatting van mitigatie-inspanningen plaatsvindt.

- 11.14. Tijdens de klimaattoppen van Glasgow (COP26), Dubai (COP28) en Bakoe (COP29) is verdere invulling gegeven aan dit artikel. De COP26 heeft een mechanisme ingericht, aangeduid als het Paris Agreement Crediting Mechanism. Er is een toezichthoudend orgaan opgericht dat is aangeduid als de Supervisory Body, en er zijn nadere richtlijnen vastgesteld voor de toepassing in de praktijk van artikel 6 Parijs Akkoord. Na de afronding van COP29 is een begin gemaakt met het operationeel maken van artikel 6.2 en 6.4 Parijs Akkoord, en het is momenteel mogelijk voor staten om gebruik te maken van deze wijze van internationale klimaatfinanciering.⁴⁶

Standpunt Staat internationale klimaatfinanciering

- 11.15. De Staat voert aan dat de EU én Nederland voor het behalen van hun klimaatdoelstellingen géén gebruik zullen maken van internationale klimaatfinanciering onder artikel 6 Parijs Akkoord (CvA, par. 11.67). Dit standpunt betekent dus dat de Staat zich committeert om een fair share te leveren aan de klimaatinspanning door uitsluitend tijdige reductie van de nationale emissie van broeikasgassen, en dat hij zijn carbonbudget niet wenst te vergroten door gebruik te maken van op grond van artikel 6 Parijs Akkoord gerealiseerde mitigatieresultaten. Een nobel streven, alhoewel Greenpeace Nederland gelet op de hiervoor gedane constatering over het voor Nederland resterende carbonbudget betwijfelt dat Nederland de nationale emissie snel genoeg zal kunnen reduceren om op die manier een fair share te leveren.

- 11.16. Echter, dan voert de Staat het volgende aan (CvA, par. 10.109):

“Logischerwijs leveren klimaatfinanciering – en andere internationale inspanningen van Nederland – wel degelijk emissiereductie op die van belang is bij een oordeel over de mate waarin de Staat zijn aandeel levert aan de collectieve temperatuurdoelstelling uit de Overeenkomst van Parijs”

- 11.17. Dit standpunt lijkt te suggereren dat de Staat het voor mogelijk houdt dat eventuele emissiereductie die door internationale klimaatfinanciering onder artikel 9 Parijs Akkoord (dus ter voldoening aan een andere verplichting) is gerealiseerd betrokken kan worden bij de beoordeling van de vraag of Nederland zijn fair share levert. Dat standpunt is onbegrijpelijk. De Staat laat ook na te onderbouwen welke grondslag voor een dergelijke wissel zou kunnen bestaan. Het enkele feit dat met klimaatfinanciering op grond van artikel 9 Parijs Akkoord emissiereductie wordt bewerkstelligd is uiteraard onvoldoende, aangezien dat ook de

⁴⁶ UNEP-CCC, 'Article 6 Pipeline', laatste update 9 januari 2025, te raadplegen via: <https://unepccc.org/article-6-pipeline>.

bedoeling is, maar uitsluitend ter ondersteuning van de landen aan wie de financiering wordt verstrekt en niet ter bevordering van de eigen klimaatdoelen. Om precies te zijn dient financiering via artikel 9 Parijs Akkoord er toe om voorwaardelijk (conditional) mitigatiebeleid in NDC's van landen mogelijk te maken. Dit betekent dus dat gefinancierde mitigatie via dit artikel per definitie toegerekend wordt aan het ontvangende land.

- 11.18. Het standpunt van de Staat past evident niet binnen de systematiek die hierboven is geschetst. Er is een duidelijke methode waarlangs landen die dat willen hun klimaatdoelen via internationale klimaatfinanciering kunnen aanscherpen. Daaruit volgt dat iedere andere vorm van klimaatfinanciering, met name die geldt ter invulling van zelfstandige, andere verplichtingen niet kan worden betrokken bij de vraag of de Staat al dan niet zijn fair share levert.

Bevestiging van standpunt Greenpeace Nederland in analyse College Rechten voor de Mens

- 11.19. Het hiervoor geschetste standpunt van Greenpeace Nederland vindt steun in een recent rapport van het CRM. Ook het CRM is van oordeel dat er een strikt en helder onderscheid dient te bestaan tussen financiering onder respectievelijk artikel 6 en artikel 9 Parijs Akkoord (productie 84, p. 49):

“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).”

- 11.20. Het CRM bevestigt verder dat de mogelijkheid voor de Staat om gebruik te maken van de mogelijkheden die artikel 6 Parijs Akkoord biedt op dit moment open staat (productie 84, p. 50):

“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.”

- 11.21. Echter, voor dergelijke financieringen ex artikel 6 Parijs Akkoord gelden wel belangrijke waarborgen waar aan voldaan dient te zijn, zo oordeelt ook het CRM. Emissiereducties in het buitenland dienen onder meer in lijn te zijn met mensenrechten, daadwerkelijk bij te dragen aan het mitigeren van klimaatverandering, de rechten van de lokale bevolking respecteren en inspraak van de lokale bevolking garanderen. De maatregelen moeten verder in lijn zijn met duurzame ontwikkelingsdoelen en de best beschikbare wetenschap. Ook is van doorslaggevend belang dat eventuele resultaten goed verantwoord kunnen worden en niet dubbel geteld worden.

Analyse dr. Injy Johnstone (Universiteit van Oxford)

- 11.22. Greenpeace Nederland legt als **productie 98** een analyse over van dr. Injy Johnstone, een academicus verbonden aan St. Antony's College van Oxford University. Zij is tevens lid van de UNFCCC Article 6.4 'Roster of experts'.⁴⁷ Greenpeace Nederland heeft haar gevraagd te

⁴⁷ Zie: <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/article-64-supervisory-body/experts>.

reageren op het – kennelijke – standpunt van de Staat in deze zaak over klimaatfinanciering, en een eerste beoordeling te geven van het in opdracht van de Staat geproduceerde rapport.

- 11.23. In haar analyse benadrukt Johnstone het hiervoor omschreven systematische verschil tussen artikel 6 en artikel 9 Parijs Akkoord en het belang van het niet vermengen van deze twee vormen van internationale klimaatfinanciering.
- 11.24. Johnstone legt uit dat het concept ‘fair share’ is gebaseerd op het feit dat het beschikbare carbonbudget eindig is. Veel ontwikkelde landen, waaronder Nederland, hebben hun nationale carbonbudget al overschreden of bijna overschreden. Om dit te corrigeren, zijn maatregelen nodig om de uitstoot te verminderen, zowel op eigen grondgebied als in het buitenland. De enige manier waarop landen in het buitenland behaalde emissiereductie kunnen gebruiken om hun nationale carbonbudget te vergroten, is via het mechanisme van artikel 6 Parijs Akkoord: “Article 6 provides the only route for internationally financed mitigation outcomes that are attributable to a Party, and thus towards the fair share effort towards the Paris Agreement’s temperature goal” (productie 98, p. 2).
- 11.25. In haar paper geeft Johnstone een nadere toelichting op de werking van artikel 6 Parijs Akkoord en de waarborgen waarmee de mechanismes van dit artikel zijn omkleed om te voorkomen dat emissiereductie die niet daadwerkelijk wordt bewerkstelligd wordt toegerekend aan een land (overschatting), dan wel dat emissiereductie zowel door het ontvangende land als het financierende land ter invulling van de klimaatdoelen wordt gebruikt (dubbeltelling, productie 98, p. 2-5).
- 11.26. Johnstone beschrijft ook duidelijk het verschil tussen artikel 6 en de in artikel 9 vervatte verplichting van ontwikkelde landen om ontwikkelingslanden te helpen bij mitigatie, adaptatie en duurzame ontwikkeling (productie 98, p. 8). Daaruit volgt duidelijk dat artikel 6 en 9 “completely different intents and impacts” hebben. Het is daarom “highly problematic” als zou worden toegestaan dat partijen bij het Parijs Akkoord de zorgvuldig onderhandelde regels onder artikel 6 omzeilen door “pseudo mitigation outcomes” te genereren onder artikel 9, zo schrijft Johnstone. Dit zou kunnen leiden tot “drastically overestimating Parties’ progress towards the Paris Agreement” (productie 98, p. 7).
- 11.27. Johnstone concludeert dat artikel 6 Parijs Akkoord het enige mechanisme is waarmee in het buitenland gefinancierde emissiereductie toerekenbaar kan zijn aan Nederland. Om aan zijn fair share verplichtingen te voldoen, moet Nederland daarom zorgen voor transparante, meetbare en eerlijke emissiereducties via artikel 6.
- 11.28. Greenpeace Nederland meent dan ook dat de discussie over klimaatfinanciering hiermee kan worden afgesloten. De Staat heeft immers gesteld dat hij geen gebruik zal maken van klimaatfinanciering ex artikel 6 Parijs Akkoord om zijn fair share te halen. Dat is zijn keuze. Hij kan dan niet de effecten van internationale klimaatfinanciering onder artikel 9 Parijs Akkoord, die niet met de nodige waarborgen zijn omkleed, meenemen bij de mate waarin hij aan zijn fair share voldoet en deze vorm van financiering speelt in deze procedure dan ook geen rol.
- Subsidiar: onderzoek Trinomics dient terzijde te worden gesteld*
- 11.29. Voor zover de Rechtbank zou oordelen dat de inspanningen van de Staat onder artikel 9 Parijs Akkoord ondanks het voorgaande relevant zijn voor de beoordeling van de fair share van de Staat geldt subsidiar het volgende.

- 11.30. De Staat voert, op basis van één in opdracht van de Staat uitgevoerd onderzoek van het bureau Trinomics, aan dat hij met “internationale klimaatfinanciering” significant zou bijdragen aan de reductie van de mondiale emissie van broeikasgassen (CvA, par. 2.15; 10.102 e.v., productie 36 Staat). Greenpeace Nederland betwist uitdrukkelijk dat dit onderzoek daar bewijs voor vormt.
- 11.31. Trinomics licht al in de introductie toe dat dit onderzoek “the first of its kind” is (productie 36 Staat, p. 6) en dat de conclusies op talrijke, niet zonder meer te volgen, aannames berusten. Een aparte kop van het onderzoek luidt “Complexity of the assignment” (productie 36 Staat, p. 10). Daarbij wordt onder meer toegelicht dat de vele aannames van Trinomics berusten op aannames in de onderliggende data en dat de schattingen van emissiereducties berusten op door de gefinancierde partij ex ante aangeleverde schattingen (dus vóórdat de projecten überhaupt zijn uitgevoerd). Ook is blijkens de inhoud van het rapport sprake van “uncertainty and inaccuracy on the actual starting point”. De auteurs vermelden zelfs de disclaimer dat Trinomics “can thus not take full responsibility for the final outcomes” (productie 36 Staat, p. 6 en 10). Daarom heeft dit rapport in de context van deze procedure geen toegevoegde (bewijs)waarde.
- 11.32. Ook dr. Johnstone is zeer kritisch op het rapport van Trinomics. In haar paper identificeert Johnstone verschillende fundamentele tekortkomingen in de poging van Trinomics om de impact van Nederlandse internationale klimaatfinanciering te kwantificeren in reductie van emissie van broeikasgassen (oftewel reductie CO₂-eq). Ze wijst erop dat de auteurs van het Trinomics rapport zelf erkennen dat een dergelijke berekening “far from easy [is] due to many reporting discrepancies and lack of a harmonised methodology applied internationally”. Dit is ook begrijpelijk, aangezien internationale klimaatfinanciering onder artikel 9 Parijs Akkoord nooit bedoeld was om te worden gekwantificeerd in CO₂-eq. Ook bevestigt ze de andere, hiervoor genoemde door de auteurs zelf aangewezen gebreken.
- 11.33. Naast deze gebreken identificeert Johnstone andere belangrijke tekortkomingen in de methodologie van Trinomics. Zo uit ze kritiek op de kleine steekproef van negen projecten die Trinomics heeft geselecteerd uit een totaal van ongeveer 500 projecten, wat vragen oproept over de representativiteit en selectiecriteria (productie 98, p. 9). De willekeurige selectie van projecten leidt bovendien tot grote onzekerheden omdat de geselecteerde projecten enkel een schatting geven voor de behaalde emissiereductie, op basis waarvan Trinomics de resultaten vervolgens extrapoleert. Zoals de auteurs van het Trinomics rapport zelf aangeven, worden hiermee aannames op aannames gestapeld: “for most activities, we are applying assumptions to data that already contains underlying assumptions” (productie 36 Staat, p. 10). Daarnaast vergelijkt het rapport gegevens van verschillende soorten projecten en combineert het resultaten uit zowel afgeronde, bestaande als toekomstige projecten (productie 36 Staat, p. 15). De auteurs geven dan ook toe dat de resultaten “are mainly an estimation with a certain range rather than precise figures” (productie 36 Staat, p. 6), maar dit weerhield hen er niet van om verder te extrapoleren. Ten slotte zijn sommige bronnen die Trinomics heeft gebruikt vertrouwelijk, waardoor gegevens oncontroleerbaar zijn.
- 11.34. Johnstone wijst daarnaast op integriteitsproblemen in het rapport, zoals het gebrek aan ‘additionaliteit’. Dit houdt in dat de emissiereducties zonder de investeringen niet zouden hebben plaatsgevonden. (productie 98, p. 11). Het rapport negeert daarnaast externaliteiten als bosbranden en illegale houtkap, terwijl de auteurs van het Trinomics rapport toegeven dat dergelijke gebeurtenissen de mitigatieresultaten teniet kunnen doen (productie 98, p. 11).

Daarnaast zijn de meeste resultaten gebaseerd op prognoses in plaats van daadwerkelijk geverifieerde emissiereductie, een praktijk die niet wordt geaccepteerd in de context van artikel 6 Parijs Akkoord. Veel projecten hebben bovendien brede doelstellingen, zoals armoedebestrijding, die niet direct verband houden met klimaatmitigatie. Andere projecten betreffen soorten projecten die breed bekritiseerd worden vanwege integriteitsproblemen. Ook ondersteunen bepaalde projecten bestaande structuren voor vrijwillige koolstofmarkten, wat het risico creëert dat resultaten dubbel worden geteld door zowel de Nederlandse Staat als andere actoren (productie 98, p. 12).

- 11.35. Dit risico op dubbeltelling wordt nog groter doordat veel projecten meerdere donoren hebben, waardoor het onduidelijk is hoe en aan wie de mitigatie-effecten worden toegewezen. Het Trinomics rapport neemt voorts projecten mee van vóór het Parijs Akkoord en verwacht algemene klimaatfinanciering met specifiek op mitigatie gerichte financiering, wat leidt tot een overschatting van de impact van de projecten (productie 98, p. 12-13).
- 11.36. Al deze tekortkomingen ondermijnen de betrouwbaarheid van de bevindingen van Trinomics en maken dat het rapport geen bruikbaar bewijs kan vormen voor de stelling dat de Staat met 'internationale klimaatfinanciering' significant zou bijdragen aan de reductie van de mondiale emissie van broeikasgassen (laat staan dat de Staat deze resultaten zou kunnen gebruiken om aan te tonen dat hij op zijn eigen grondgebied zijn fair share levert aan de mondiale klimaatinspanning). Zoals Johnstone benadrukt, zijn daarvoor strengere standaarden en waarborgen vereist die de nauwkeurige kwantificering van mitigatieresultaten garanderen en dubbeltelling en overschatting van emissiereducties voorkomen.

12. Haalbaarheid: rapport Kalavasta

- 12.1. Greenpeace Nederland neemt in deze procedure het standpunt in dat de structurele nalatigheid van de Staat om de uitstoot van broeikasgassen vanaf het Nederlandse grondgebied te adresseren tot een situatie heeft geleid waarin momenteel een gat bestaat tussen de Nederlandse emissiereductieverplichting op basis van fair share en wat voor Nederland nog met nationale emissiereductie haalbaar is. Dit volgt onder meer uit de conclusies van de Europese Klimaatadviesraad, waarin dit gat ook op Europees niveau wordt geconstateerd. In deze CvR is op basis van een doorrekening van de berekening van de Europese Klimaatadviesraad voor de Nederlandse situatie duidelijk geworden dat het carbonbudget dat voor Nederland op basis van fair share resteert al op is. Dat betekent dat de nationale emissies zo snel mogelijk naar netto-nul gebracht moeten worden. Wat 'zo snel mogelijk' is hangt af van wat onder de gegeven omstandigheden van de Staat kan worden verlangd. Deze verplichting mag op de Staat immers geen onmogelijke of onevenredige last leggen. De afbouw van de nationale emissies komt dus neer op een haalbaarheidsvraagstuk.
- 12.2. Uit de verschillende fair share studies en haalbaarheidsonderzoeken die Greenpeace Nederland in de dagvaarding heeft gepresenteerd blijkt dat Nederland in 2040 klimaatneutraal kan zijn. Nederland kan de 'schuld' die opbouwt vanaf het moment dat het carbonbudget voor Nederland opraakt en het moment dat Nederland klimaatneutraliteit bereikt, inlossen met behulp van internationale klimaatfinanciering ex artikel 6 Parijs Akkoord. Dit is de enige manier waarop Nederland nog een eerlijke bijdrage aan de mondiale klimaatinspanning kan leveren.
- 12.3. De vorderingen in deze zaak zijn in lijn met de gezaghebbende wetenschappelijke conclusies van de Europese Klimaatadviesraad, waarbij de fair share verplichting van Nederland en de

haalbaarheid van de reductie van nationale emissies gescheiden onderwerpen zijn. Die scheiding is gelet op de discrepantie tussen fair share en wat haalbaar is terecht. Vordering IV gaat over waar Nederland op basis van fair share toe verplicht is. Vordering V gaat over wat voor Nederland op eigen grondgebied op basis van de hoogste mogelijke ambitie, ofwel de haalbaarheid, kan bewerkstelligen.

- 12.4. De Staat heeft in de CvA onder verwijzing naar twee rapporten van het PBL aangevoerd dat de primaire en subsidiaire vorderingen van Greenpeace Nederland onder vorderingen IV en V niet haalbaar zijn en dat – althans zo begrijpt Greenpeace Nederland het betoog van de Staat – het huidige klimaatbeleid de grens is van de reductie die voor Nederland haalbaar is (productie 31 en 38 Staat).
- 12.5. De Staat betoogt daarmee dat óók als het huidige klimaatbeleid door de ondergrens zou zakken van zijn juridisch bindende verplichtingen op het vlak van mitigatie, een versnelling van de mitigatie-inspanningen er niet in zit omdat dit onmogelijk zou zijn voor de Staat.
- 12.6. Dat standpunt is wel bijzonder wrang. De ernstige gevaren van klimaatverandering zijn al decennialang duidelijk. Die gevaren hadden in het verleden tegen zeer aanvaardbare kosten kunnen worden bestreden door tijdig een adequaat mitigatiebeleid te voeren, waarmee de uitstoot veel geleidelijker had kunnen worden teruggedrongen. Opvolgende regeringen hebben dit nagelaten en zijn daarmee tekortgeschoten in een kernverplichting van staten om de mensenrechten van hun burgers te beschermen. Als gevolg daarvan zijn de op dit moment noodzakelijke maatregelen om verdere schade te voorkomen niet onevenredig, maar inderdaad wel aanzienlijk. De Staat lijkt te betogen dat zolang zijn tekortkoming om het klimaatprobleem te adresseren maar voldoende ernstige vormen aanneemt, althans voldoende lang duurt, vanzelf een situatie ontstaat waarin de tekortkoming niet meer kan worden gerepareerd en de Staat verschoond raakt van de verplichting om de maatregelen te treffen die nodig zijn om zijn burger tegen gevaarlijke klimaatverandering te beschermen.
- 12.7. Greenpeace Nederland betwist niet dat de Staat niet kan worden veroordeeld tot het doen van het onmogelijke. Bij de beoordeling van de vraag hoe snel de Staat de nationale reductie dient te reduceren, en welke concessies in dat verband van de Staat mogen worden verlangd, moet echter wel zeer zwaar worden meegewogen dat de Staat de gevaren van klimaatverandering voor een kwetsbaar land als Nederland volledig onderkende, maar er desondanks voor gekozen heeft tot op heden geen adequaat mitigatiebeleid te voeren, terwijl dat destijds tegen zeer aanvaardbare kosten had gekund. Dat betekent naar de mening van Greenpeace Nederland dat van de Staat méér kan worden verlangd dan in een hypothetisch geval waar (de gevaren van) klimaatverandering pas nu in beeld zou(den) zijn gekomen en pas onder zeer bijzondere omstandigheden zou mogen worden geoordeeld dat de noodzakelijke maatregelen op de Staat een onevenredige last leggen.
- 12.8. In dit hoofdstuk zet Greenpeace Nederland in aanvulling op hetgeen zij hierover in de dagvaarding heeft opgemerkt nader uiteen dat het bereiken van klimaatneutraliteit in 2040 haalbaar is én dat daarvoor voldoende draagvlak bestaat.

Bewijslast

- 12.9. Greenpeace Nederland benadrukt bij deze bespreking dat het standpunt van de Staat dat haar vorderingen praktisch niet uitvoerbaar zijn een bevrijdend verweer is, waarvan de Staat de bewijslast draagt. Dat de door Greenpeace Nederland bij dagvaarding overgelegde rapporten en onderzoeken onvoldoende zouden ondersteunen dat haar vorderingen praktisch

uitvoerbaar zijn, zoals de Staat bepleit (CvA, par. 15.174), is dus onvoldoende. Het is aan de Staat om aan te tonen dat de maatregelen die nodig zijn om aan de vorderingen uitvoering te geven op de Staat een onmogelijke of in de gegeven omstandigheden onevenredige last leggen.⁴⁸

12.10. De Staat heeft in de CvA voor wat betreft de haalbaarheid van de vordering gewezen op twee rapporten van het PBL (CvA, par. 15.181-15.183).⁴⁹ In deze rapporten is het PBL onder meer kort ingegaan op de haalbaarheid van het huidige klimaatbeleid, dat uitgaat van klimaatneutraliteit in 2050.

12.11. Van belang is dat deze rapporten, in verband met het draagvlak, veronderstellen dat de klimaattransitie plaatsvindt zonder een wezenlijke verandering in onze manier van leven. Tegelijkertijd erkent het PBL, bijvoorbeeld in het PBL maart 2024 rapport, dat in vrijwel ieder land een meerderheid van de bevolking bereid is tot (beperkte) teruggang in inkomen ten behoeve van klimaatbeleid.⁵⁰ Als Nederland daadwerkelijk een eerlijke bijdrage wil leveren aan de bestrijding van het klimaatprobleem, is dus de vraag of de veronderstelling die aan de genoemde rapporten ten grondslag ligt gerechtvaardigd is. Binnen de klimaatwetenschap, maar ook op (inter)nationaal politiek niveau⁵¹ bestaat er geen verschil van mening over het feit dat zeer ingrijpende maatregelen nodig zijn om het klimaatdoel van 1,5°C in beeld te houden. Dat de verplichting om die maatregelen te nemen rust op staten op grond van het EVRM, maakt het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest duidelijk met een centrale plek voor het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid. Daaruit volgt dat op staten de verantwoordelijkheid rust om zowel voor de belangen van de huidige generatie en die van toekomstige generaties te waken, zodat er niet een onevenredige last op de schouders van laatstgenoemden komt te rusten. De tekortkomingen van de Staat in het verleden spelen de toekomstige generatie Bonairianen nu in toenemende mate parten. Daarom is de Staat er toe gehouden om nu vergaande mitigatiemaatregelen te nemen en tijdig adequaat beleid te ontwikkelen dat recht doet aan het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid.

12.12. Van belang is verder dat in deze rapporten, maar ook in het PBL-rapport “Trajectverkenning klimaatneutraal 2050” van april 2024 (productie 42 Staat) een berekening gemaakt wordt van de haalbaarheid van het huidige klimaatbeleid, maar niet ingegaan wordt op de vraag of het moment van klimaatneutraliteit kan worden vervroegd. De rapporten zijn dus bruikbaar om de haalbaarheid van het huidige klimaatbeleid aan te tonen (beide rapporten concluderen in dit verband dat een emissiereductie van 55% in 2030 ‘grenst [...] aan wat praktisch maximaal te realiseren is’)⁵², maar de rapporten zijn gebaseerd op aannames waarvan niet is vastgesteld dat die op dezelfde manier gelden als beoordeeld moet worden of het klimaatbeleid kan worden versneld. Zo gaan beide rapporten uit van een ‘min of meer gelijkblijvende economische structuur’.⁵³ Het is de vraag of dat terecht is, gelet op de vergaande maatregelen

⁴⁸ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.4

⁴⁹ PBL, ‘Reflectie op de leefomgevingsthema’s in het coalitieakkoord 2021-2025’, 23 december 2021 en het PBL maart 2024 rapport.

⁵⁰ PBL maart 2024 rapport, p. 46 op basis van Andre et al., ‘Different This Time? The Prospects of CCS in the Netherlands in the 2020s, *Frontiers in Energy Research* 2021, vol. 9.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld de verschillende slotverklaringen van de COP’s.

⁵² PBL, ‘Reflectie op de leefomgevingsthema’s in het coalitieakkoord 2021-2025’, 23 december 2021, p. 5 en het PBL maart 2024 rapport, p. 39.

⁵³ PBL maart 2024 rapport, p. 39 onder verwijzing naar PBL, ‘Reflectie op de leefomgevingsthema’s in het coalitieakkoord 2021-2025’, 23 december 2021.

die van de Staat mogen worden verlangd en het aandeel dat hij heeft geleverd aan het ontstaan van de situatie die deze maatregelen nodig maakt.

- 12.13. Verder houdt het PBL uitdrukkelijk geen rekening met de mogelijkheid tot internationale klimaatfinanciering. Beide rapporten gaan er dus vanuit dat de emissiereductie volledig op eigen grondgebied wordt bewerkstelligd. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding en in deze CvR uiteengezet dat het Parijs Akkoord in artikel 6 een systeem in het leven heeft geroepen waarbij staten in het buitenland gerealiseerde emissiereductie onder voorwaarden bij hun nationale emissiereductie mogen optellen. Dat de Europese Unie heeft besloten, en de Staat kennelijk ook, geen gebruik te maken van deze vorm van klimaatfinanciering is een keuze, maar betekent uiteraard niet dat de haalbaarheid van een versnelde emissiereductie daarmee wordt verkleind.
- 12.14. Voor wat betreft het 2040 doel onderkent het PBL dat 'nog geen gerichte scenariostudie gedaan [is] naar verdere versnelling ten opzichte van het lineaire pad van 55 procent reductie in 2030 naar klimaatneutraliteit in 2050.'⁵⁴ Toch acht het PBL op basis van voorlopige modeluitkomsten een reductie van 90% in 2040 mogelijk. Ook een verdere versnelling is mogelijk, maar dan moeten andersoortige maatregelen genomen worden. Het PBL noemt daarbij als voorbeelden de verandering van consumptiepatronen bij – met name – welvarende burgers (stimulering circulair economiebeleid, snellere omslag naar andere vormen van transport etc.) en het sneller opschalen van nationale en Europese emissiereductietechnologieën (windenergie, kernenergie en het afvangen en ondergronds opslaan van CO₂ ofwel CCS, inclusief negatieve emissies) (PBL maart 2024 rapport, p. 43-44).
- 12.15. Voor wat betreft de verandering van consumptiepatronen of de economische structuur wordt niet geheel duidelijk waarom dit niet mogelijk of zelfs noodzakelijk zou zijn (alleen al gezien het feit dat Nederland 5 grote olieraffinaderijen en 3 grote kunstmestfabrieken telt). Wellicht dat het PBL van mening is dat dit maatschappelijk onaanvaardbaar zal worden gevonden, maar tegelijkertijd erkent het PBL geen onderzoek te hebben verricht naar, en dus ook geen rekening te hebben gehouden met de maatschappelijke impact van een versneld klimaatbeleid. Voor wat betreft de snellere ontwikkeling van emissiereductietechnologieën wijst het PBL op de grootschalige herallocatie van publieke middelen, maar wordt niet duidelijk waarom een dergelijke herallocatie gelet op de grote dreiging van klimaatverandering niet mogelijk zou zijn, dan wel tot een onevenredige last zou leiden.
- 12.16. Ten slotte ziet het PBL ook voor wat betreft het moment van klimaatneutraliteit mogelijkheden tot versnelling. Het PBL verwijst in dat verband naar het Duitse klimaatbeleid, dat het moment van klimaatneutraliteit van 2050 naar 2045 heeft verschoven, terwijl het PBL Nederland qua mogelijkheden tot reductie gelijk stelt met andere Europese landen (Nederland lijkt qua economische structuur en per capita broeikasgasuitstoot overigens sterk op Duitsland).⁵⁵

⁵⁴ PBL maart 2024 rapport, p. 40. Zie ook PBL Trajectverkenning 2050, p. 201:

“Zoals aangegeven zal in de komende jaren worden besloten over een tussendoel in 2040 voor Nederland op basis van het voorstel van de Europese Commissie van 90% emissiereductie in de EU (EC, 2024b, 2024a). Dat leidt voor Nederland mogelijk tot een lager emissiedoel in 2040 dan waarmee is gerekend in deze studie (zie kader 2.2). Ook zijn er politieke partijen en NGO's die aansturen op klimaatneutraliteit in 2040, maar het is ook denkbaar dat het huidige doel wordt afgezwakt waardoor Nederland pas na 2050 klimaatneutraal zou zijn. Het is belangrijk een feitenbasis voor dit debat aan te dragen en de implicaties – ook wat betreft haalbaarheid en rechtvaardigheid – te onderzoeken van een eerder of juist later moment waarop klimaatneutraliteit wordt bereikt.”

⁵⁵ PBL maart 2024 rapport, p. 40: “Vooralsnog nemen we hier aan dat Nederland niet in een uitgesproken gunstige of ongunstige positie verkeert ten opzichte van andere landen”.

- 12.17. Greenpeace Nederland concludeert dat alle drie rapporten van PBL dus niet onderbouwen dat uitvoering van de maatregelen die nodig zijn om invulling te geven aan de primaire en subsidiaire vorderingen van Greenpeace Nederland onder IV en V van het petitum van de dagvaarding op de Staat onmogelijk zijn, dan wel een onevenredige last leggen, nu de rapporten veronderstellingen doen die niet stroken met de hoogst mogelijke ambitie die Nederland bij het te voeren klimaatbeleid in acht dient te nemen en ten onrechte aanpakken buiten beschouwing laat die de Nederlandse emissiereductie aanzienlijk zouden kunnen vergroten.
- 12.18. Greenpeace Nederland heeft verder kennis genomen van het door de Staat tegen het overgelegde Ecorys rapport gevoerde verweer (CvA, par. 15.185 e.v.). Dit rapport laat zien dat het mogelijk is om de uitstoot van broeikasgassen in 2037 met 97% te reduceren ten opzichte van de uitstoot in 1990. De Staat noemt in zijn verweer een aantal hordes die volgens hem in de weg staan aan de haalbaarheid van de door Ecorys gestelde emissiereductie. De Staat onderbouwt echter niet waarom die hordes de genoemde emissiereductie onmogelijk maken. Het hierna te bespreken Kalavasta-rapport identificeert deze hordes ook, alleen komt gemotiveerd tot de conclusie dat die hordes in principe te nemen zijn. Het Kalavasta-rapport bevestigt in zoverre de conclusies van Ecorys, die erop neerkomen dat Nederland in 2037 97% van de nationale emissie kan hebben gereduceerd ten opzichte van 1990, wat vertaald kan worden naar klimaatneutraliteit in 2040 door de inzet van negatieve emissietechnologie.
- 12.19. Greenpeace Nederland heeft - al vóór ontvangst van de CvA van de Staat - wel besloten om door drie toonaangevende instanties, Kalavasta, Berenschot en CE Delft, een tweede, meeromvattend onderzoek te laten doen naar de haalbaarheid van haar vorderingen onder V. Dit onderzoek heeft geleid tot het rapport “Nederland klimaatneutraal in 2040; een haalbaarheidsanalyse” (verder aan te duiden als het “**Kalavasta rapport**”). Greenpeace Nederland brengt dit rapport als **productie 99** in het geding. Zij gaat op dit rapport hieronder in meer detail in.
- Het Kalavasta rapport*
- 12.20. De Europese Commissie heeft voorgesteld het tussendoel voor 2040, dat de EU op grond van de Europese Klimaatwet uiterlijk in 2024 had moeten vaststellen, te bepalen op een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 90% ten opzichte van de uitstoot in 1990. Zoals eerder in de dagvaarding en deze CvR besproken, is dat doel gebaseerd op haalbaarheid en niet op wat voor de EU op grond van een fair share minimaal kan worden verlangd. Nederland heeft zich uitgesproken ter ondersteuning van dat tussendoel. Het PBL acht een dergelijke reductie mogelijk. De meer subsidiaire vordering onder vordering V is gelijk aan deze reductie en vordert dat dit tussendoel als bindende verplichting aan Nederland wordt opgelegd.
- 12.21. Greenpeace Nederland heeft samen met Natuur & Milieu opdracht gegeven aan de onderzoeksbureaus Kalavasta, CE Delft en Berenschot om onderzoek te doen naar de haalbaarheid van de primaire en subsidiaire vorderingen van Greenpeace Nederland onder V van het petitum, die strekken tot een reductie van de nationale emissies van broeikasgassen met 100%, dan wel – subsidiair – 95% in 2040.
- 12.22. Kalavasta, CE Delft en Berenschot gelden op het gebied van klimaatbeleid zonder meer als autoriteit en hebben de Staat daarover in het verleden meerdere malen geadviseerd. De onderzoeksbureaus hebben daarnaast al vaker samengewerkt op het gebied van de klimaatneutraliteit van Nederland. Het gaat specifiek om de volgende samenwerkingen:

- (a) Noodzakelijk beleid Klimaatakkoord (2018). Gezamenlijke review en doorrekening van de concept doorrekening door PBL van het klimaatakkoord in de herfst van 2018.⁵⁶
- (b) Additional climate policies for 2030 (2022). Dit rapport, gepubliceerd in december 2022, onderzocht aanvullende beleidsopties om de klimaatambities van de Nederlandse overheid te realiseren. Het consortium analyseerde de beleidsopties en valideerde de voorgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen voor 2030 haalbaar zijn.⁵⁷
- (c) Bestemming Parijs: Wegwijzer voor Klimaatkeuzes 2030, 2050 (2021). Dit rapport onderzocht hoe Nederland zijn klimaatdoelen kan bereiken. Het bevatte aanbevelingen voor strengere normen en prijsmechanismen om deze doelen te halen. Het consortium was zowel betrokken bij het reviewen van de beleidsmaatregelen als het eindrapport.⁵⁸
- (d) Scherpe doelen, scherpe keuzes: Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 (2023). Dit rapport richt zich op aanvullende normerende en beprijzende maatregelen om de klimaatdoelen te bereiken. Het stelde concrete stappen voor om de CO₂-uitstoot te verminderen en benadrukte de noodzaak van meer regelgeving en prijsprikkels om de uitstoot tegen 2050 tot nul te reduceren. Voor dit IBO (Interdepartementaal BeleidsOnderzoek) mocht het consortium zowel een eerste voorstel doen aan de verschillende ministeries voor de verschillende sectoren (Kalavasta: landbouw en industrie, CE Delft: mobiliteit, Berenschot: gebouwde omgeving en elektriciteitsproductie), als een reactie geven op de draft fiches met beleidsmaatregelen.⁵⁹
- (e) Transitie van het Nederlands energiesysteem (2024/2025). Netbeheer Nederland actualiseert momenteel, ondersteund door Berenschot en Kalavasta, de vier integrale klimaatneutrale toekomstscenario's voor het Nederlandse energiesysteem in 2050. Dit betreft onder meer een update van de II3050 studie door Berenschot en Kalavasta in 2020 (2021 en 2023) die ook als uitgangspunt wordt gebruikt voor het Kalavasta rapport en de studie daarvoor door CE Delft in 2017.⁶⁰

12.23. Het Kalavasta rapport is gebaseerd op het hierboven genoemde door de gezamenlijke netbeheerders, in samenwerking met Berenschot en Kalavasta, in 2023 gepubliceerde rapport 'Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's' (hierna: het "**II3050 rapport**"). In dit rapport worden vier toekomstscenario's uiteengezet die alle vier leiden tot klimaatneutraliteit in 2050, maar die gebaseerd zijn op andere toekomstbeelden. Dit zijn Decentrale Initiatieven (DEC), Nationaal Leiderschap (NAT), Europese Integratie (EUR) en

⁵⁶ Kalavasta, CE Delft & Berenschot, *Noodzakelijk beleid Klimaatakkoord - Een maatschappelijke afweging*, december 2018, te raadplegen via: <https://ce.nl/publicaties/noodzakelijk-beleid-klimaatakkoord-een-maatschappelijke-afweging>

⁵⁷ CE Delft, Berenschot & Kalavasta, *Additional climate policies for 2030*, december 2022, te raadplegen via: <https://cedelft.eu/publications/additional-climate-policies-for-2030/>

⁵⁸ Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*, januari 2021, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/29/bestemming-parijs-wegwijzer-voor-klimaatkeuzes-2030-2050>

⁵⁹ Rijksoverheid, *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, maart 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/13/bijlage-2-hoofdrapport-ibo-klimaat>

⁶⁰ Rijksoverheid, *Scherpe doelen, scherpe keuzes; IBO aanvullend, normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, maart 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/13/bijlage-2-hoofdrapport-ibo-klimaat>

Internationale Handel (INT) (II3050 rapport, p. 2). Het rapport wordt door de netbeheerders gebruikt voor hun tweejaarlijkse investeringsprogramma en zowel door de Rijksoverheid als door lagere overheden gebruikt als referentie voor tientallen vervolgstudies, waaronder het Nationaal Plan Energiesysteem. Greenpeace Nederland brengt het II3050 scenario rapport (editie 2) in het geding als **productie 100**.

- 12.24. De onderzoekers hebben uit de vier scenario's in het II3050 rapport het Nationaal Leiderschap scenario gekozen om als basis te dienen voor de haalbaarheidsstudie ten aanzien van klimaatneutraliteit in 2040. Het Nationaal Leiderschap scenario gaat uit van aansturing door de Rijksoverheid en wordt in het II3050 rapport als volgt omschreven (II3050 rapport, p. 27):

“3.2.2. Nationaal Leiderschap (NAT)

Nederland streeft naar een energetisch efficiënt systeem binnen de Nederlandse mogelijkheden en stuurt nationaal sterk op de invulling van de energiemix. Overheden maken daarbij keuzes over de technieken die in Nederland gebruikt gaan worden. Hiervoor maakt de overheid verplichtend beleid en regulering en participeert zij financieel in projecten van nationaal belang. De overheid bevordert de ontwikkeling van nieuwe industrieën (onder andere synthetische brandstofproductie) en stimuleert elektrificatie van de bestaande industrie. In de gebouwde omgeving zorgt regie (verplichtende wijkaanpakken) voor de ontwikkeling van warmtenetten, gevoed door hoofdzakelijk restwarmte, geothermie en flexibele elektrische bronnen (zoals power-to-heat). Voor het energieaanbod komen grootschalige nationale projecten tot stand, zoals wind op zee die tot een maximum wordt benut en enkele flexibele kerncentrales. Groene waterstof speelt verder een belangrijke rol voor het balanceren van het elektriciteitssysteem, voor de levering van hogetemperatuurwarmte in de industrie en als grondstof.”

- 12.25. Het Kalavasta rapport merkt over dit scenario op dat het “veronderstelt dat onze huidige levensstijl grotendeels behouden blijft, de industrie in Nederland gevestigd blijft, en dat er al substantiële productie plaatsvindt van synthetische brandstoffen en grondstoffen” (Kalavasta rapport, p. 3). Net als de PBL rapporten die hierboven zijn aangehaald, gaat dit scenario dus uit van een handhaving van onze huidige levensstijl en economische structuur. Dat vergroot het draagvlak voor dit scenario, zoals uit het Kalavasta rapport ook zal blijken.

- 12.26. De onderzoekers rechtvaardigen de keuze voor dit scenario als volgt (Kalavasta rapport, p. 3):

“Om de vraag te beantwoorden of Nederland de transitie naar klimaatneutraliteit kan versnellen, kiezen we 1 van deze scenario's en onderzoeken of deze versneld bereikt kan worden. Gegeven het idee dat Nederland sneller dan de voor de EU voorgestelde emissiereductiedoelstelling van minstens 90% in 2040 naar netto 0 emissies zou willen gaan in 2040 en gegeven dat met name in het Nationaal Leiderschap Scenario de Rijksoverheid de regie heeft, hebben we voor dit scenario gekozen.” (Kalavasta rapport, p. 28)

- 12.27. De onderzoekers van het Kalavasta rapport hebben vervolgens een aantal beperkte aanpassingen aan dit klimaatscenario gedaan om tot een ‘Klimaatzaak 2040 scenario’ te komen. Zo is onder meer op verzoek van Greenpeace Nederland de inzet van kerncentrales geschrapt.⁶¹

⁶¹ Dit heeft overigens geen effect op de haalbaarheid gehad omdat kerncentrales kunnen worden vervangen door waterstofcentrales. Dit toont dus juist aan dat kernenergie geen vereiste is voor de energietransitie.

12.28. Greenpeace Nederland hecht eraan op te merken dat ondanks de minimale aanpassingen aan het Nationaal Leiderschap scenario, het door het Kalavasta rapport gehanteerde Klimaatzaak 2040 scenario uitdrukkelijk geen 'Greenpeace scenario' is. Greenpeace Nederland is van mening dat veel verdergaande maatregelen genomen kunnen en moeten worden om de emissie van broeikasgassen versneld te beperken. Daarbij is Greenpeace Nederland van mening dat weldegelijk gekeken kan en moet worden naar een krimp van de zware industrie en een gestuurde verandering van het consumptiepatroon. Dergelijke maatregelen maken een verdergaande reductie sneller mogelijk, zoals het Kalavasta rapport bevestigt, onder meer op p. 9 van het rapport:

"Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland een sterke industriële groei doorgemaakt. Ons consumptiepatroon is veranderd van een dieet waarin vlees en vis uitzonderingen waren, naar een overconsumptie van dierlijke eiwitten. We winkelen in supermarkten waar tachtig procent van de aangeboden producten ongezond is, terwijl de gezonde levensverwachting van Nederlanders al jaren daalt. Het online bestellen van producten uit China is gemeengoed geworden, evenals het kopen van kleding die slechts enkele keren gedragen wordt. Daarnaast is het aantal vierkante meters woonruimte per persoon sterk toegenomen - ruimte die in de winter verwarmd moet worden. Vliegen voor vakantie is veranderd van een luxe voor enkelen naar een vanzelfsprekendheid voor velen. Een scenario waarin we niet alle energie-intensieve industrie in Nederland willen of kunnen behouden (industrie vertegenwoordigt ongeveer vijftig procent van de elektriciteitsvraag in 2040), waarin de gemiddelde Nederlander langer gezond is (en ook beter kan deelnemen aan het arbeidsproces), waarin we een minder materiaal-intensief leven leiden (bijvoorbeeld minder producten uit China bestellen), anders op vakantie gaan (reizen per trein en elektrische auto in plaats van vliegen), gezonder en plantaardiger eten van Nederlandse bodem en genoeg nemen met minder vierkante meters woonoppervlakte per individu, zou het doel van netto klimaatneutraliteit eenvoudiger en goedkoper binnen bereik kunnen brengen. Met deze factoren hebben we in deze analyse echter geen rekening gehouden. Onze analyse toont aan dat Nederland in 2040 netto klimaatneutraal kan worden, zelfs in een scenario waarin de huidige levensstijl en industrie grotendeels behouden blijven."

12.29. Greenpeace Nederland beseft zich evenwel dat de Staat haar opvattingen niet noodzakelijkerwijs hoeft te delen en heeft daarom aan de onderzoekers gevraagd om de haalbaarheidsstudie te baseren op het door de netbeheerders ontwikkelde scenario, dat door de Staat en verschillende lagere overheden voor allerlei gerelateerde onderzoeken wordt gebruikt en waarbij het uitgangspunt nu juist is dat onze huidige levensstijl kan worden gehandhaafd. In die zin is het rapport dus een zeer conservatieve inschatting van wat haalbaar is, omdat het rapport opereert binnen een aantal stringente kaders, waarvan het maar zeer de vraag is of die kaders gelet op het belang dat op het spel staat zo scherp zouden moeten worden gesteld. Het vergroot daarmee naar de mening van Greenpeace Nederland echter wel de overtuigingskracht van het rapport en daarmee de bruikbaarheid ervan door uw rechtbank in deze procedure. Want zelfs binnen die kaders komen de onderzoekers tot de conclusie dat het mogelijk is om de energietransitie met tien jaar te versnellen en dat klimaatneutraliteit dus al in 2040 kan worden bereikt.

Methodiek van het Kalavasta rapport

12.30. Het Kalavasta rapport onderzoekt op basis van het Klimaatzaak 2040 scenario of het in het II3050 rapport en op basis van het huidige klimaatbeleid geïdentificeerde jaar voor

klimaatneutraliteit (2050) met tien jaar kan worden vervroegd. De daarbij gehanteerde methodiek wordt uiteengezet in hoofdstuk 3 van het Kalavasta rapport. Greenpeace Nederland geeft die hieronder samengevat weer.

12.31. De onderzoekers hebben eerst de volgende sectoren geanalyseerd en bepaald welke reductiemaatregelen binnen die sectoren op welke termijn getroffen kunnen worden (Kalavasta rapport, p. 6-7, verder uitgewerkt in hoofdstuk 4):

- (a) Elektriciteits- en warmteproductie,
- (b) mobiliteit,
- (c) industrie,
- (d) gebouwde omgeving,
- (e) landbouw en
- (f) landgebruik (LULUCF).

12.32. Daarnaast is ook het potentieel voor de productie van negatieve emissies onderzocht, waarmee CO₂ uit de lucht kan worden gehaald en restemissies in bepaalde sectoren kunnen worden gecompenseerd, om zo tot netto-nul uitstoot te komen voor Nederland. Ten slotte zijn sectoroverstijgende analyses gemaakt op het vlak van nationale kosten en investeringen, de benodigde infrastructuur, de beschikbaarheid van arbeid en de beschikbaarheid van schaarse grondstoffen en materialen.

12.33. De haalbaarheid van de emissiereductie is vervolgens per onderscheiden sector geanalyseerd vanuit zeven verschillende invalshoeken ('lenzen'). Per sector is op basis van deze 'lenzen' met een stoplichtmodel de haalbaarheid van de versnelling beoordeeld en ingeschat hoeveel restemissies er in 2040 zullen zijn na (maximale) beleidsversnelling:

"We hebben de haalbaarheid van netto klimaatneutraliteit geanalyseerd via zeven verschillende 'lenzen': beleid, economie, sociaal-maatschappelijk en cultureel, milieu, technologie, infrastructuur en ruimtelijke ordening. Per sector is met een stoplichtmodel (groen, oranje, rood) de haalbaarheid van versnelling beoordeeld en is ingeschat hoeveel restemissies er in 2040 nog zullen zijn, zelfs na introductie van veel normerend, stimulerend en beprijzende maatregelen. Onderdeel van de haalbaarheidsanalyse is een overzicht van enkele belangrijke beleidsmaatregelen die de energietransitie versnellen."

12.34. Greenpeace Nederland wijst met name op de derde lens "sociaal-maatschappelijk" en cultureel" die het draagvlak voor de onderzochte versnelling in beeld brengt. De Staat wijst er in de CvA op verschillende plekken op dat voor een versnelling van het klimaatbeleid wel draagvlak moet zijn, hetgeen de Staat in twijfel trekt. Het Kalavasta rapport concludeert dat voor de versnelling binnen de verschillende sectoren steeds voldoende draagvlak bestaat (vgl. tabel 2 zoals weergegeven in par. 12.42 hieronder).

12.35. Greenpeace Nederland betwist overigens dat het bestaan van voldoende draagvlak voor beslissingen die – als zij niet worden genomen – tot catastrofale en onomkeerbare gevolgen leiden, een vereiste is voor de verplichting van de Staat om die beslissingen toch te nemen. Als gezegd kan een staat ertoe gehouden zijn om in dit kader (moeilijke) beslissingen te nemen die het belang van de huidige bevolking en – met name - van toekomstige generaties die nu nog geen stem hebben dient, óók waar dat de korte termijn belangen van de huidige

generatie op andere vlakken schaadt. Het is juist het gebrek aan bereidheid om die moeilijke beslissingen te nemen die de wereld heeft gebracht tot dit kruispunt en het klimaatprobleem tot 'het grootste probleem van deze tijd' heeft gemaakt, zoals het Gerechtshof Den Haag dit in de *Shell*-zaak treffend heeft verwoord.

Het stoplichtmodel

- 12.36. Het stoplichtmodel aan de hand waarvan de haalbaarheid van de versnelling per sector bij iedere invalshoek wordt geanalyseerd, onderscheidt de kleuren groen, oranje en rood. Het Kalavasta rapport geeft daarop de volgende toelichting:

De haalbaarheid van het versnellen van het eindbeeld naar 2040 beoordelen we met behulp van dit stoplichtmodel:

- **Groen:** Bereiken van het eindbeeld in 2040 lijkt haalbaar en geïdentificeerde uitdagingen zijn te overkomen.
- **Oranje:** Bereiken van het eindbeeld in 2040 lijkt moeilijk haalbaar en er bestaan significante onzekerheden, doordat er zeer grote veranderingen dienen plaats te vinden op het gebied van technologie, innovatie, financiering en/of aantal arbeidskrachten om de versnelling te realiseren.
- **Rood:** Bereiken van het eindbeeld in 2040 lijkt niet haalbaar. Bereiken van het eindbeeld in 2045 is mogelijk haalbaar. Dit betekent overigens wel dat er met zeer stringente maatregelen en grote veranderingen een aanzienlijke versnelling van emissiereductie kan worden gerealiseerd. Tot het halen van het eindbeeld blijven tijdelijk extra restemissies ten opzichte van dat eindbeeld, die gecompenseerd moeten worden.

- 12.37. Greenpeace Nederland benadrukt dat de definitie van oranje ('lijkt moeilijk haalbaar') niet betekent dat de onderzoekers van mening zijn dat de versnelling in die sector, bekeken vanuit een bepaalde invalshoek niet haalbaar is, maar enkel dat er in 2040 voor die sector nog tijdelijke restemissies te verwachten zijn. Die kunnen worden gecompenseerd door technologieën waarmee netto CO₂ uit de lucht kan worden gehaald (negatieve emissies). Greenpeace Nederland wijst erop dat ook bij een reductie in 2040 van 90% ten opzichte van 1990 voor sommige sectoren, zoals de gebouwde omgeving, restemissies gecompenseerd zullen moeten worden. In de landbouw zijn niet-CO₂ restemissies blijvend zolang de veestapel niet geheel verdwijnt, en is dus ook blijvende compensatie met negatieve emissietechnologie nodig. Het aanmerken van een bepaalde sector, in combinatie met een bepaalde invalshoek als oranje betekent dus niet dat de kans op haalbaarheid van klimaatneutraliteit voor Nederland als geheel in 2040 klein is.

Conclusies methodiek

- 12.38. Uit het voorgaande blijkt dat de analyse een genuanceerde en objectieve beoordeling oplevert van de mate waarin de nationale emissie versneld kan worden afgebouwd om in 2040 klimaatneutraliteit te bereiken.
- 12.39. Greenpeace Nederland hecht eraan te benadrukken dat deze studie naar haar weten de enige studie is die de mogelijkheden tot klimaatneutraliteit van de nationale emissies in 2040 heeft onderzocht. Zoals gezegd, en zoals het Kalavasta rapport ook opmerkt heeft het PBL ook haalbaarheidsstudies verricht, die de Staat ook aanvoert (zie hiervoor), maar deze zien allemaal op de haalbaarheid van klimaatneutraliteit in 2050. Het PBL heeft geen onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een versnelling van het moment van klimaatneutraliteit naar 2040 (Kalavasta rapport, p. 23):

“PBL heeft zich niet gebogen over de vraag of klimaatneutraliteit al in 2040 zou kunnen worden gehaald, en geeft aan dat nader onderzoek naar deze vraag nodig is.”

Conclusies van het Kalavasta rapport

12.40. Het Kalavasta rapport komt op basis van de hiervoor uiteengezette methodiek tot de volgende conclusies.

12.41. Er bestaan in verschillende sectoren uitdagingen om alle emissies geheel naar nul te krijgen.

In sommige sectoren, zoals de gebouwde omgeving en mobiliteit, is dit simpelweg niet mogelijk voor 2040 en zijn er tijdelijke restemissies tot 2050. In de landbouw is netto-nul uitstoot in 2040 wel mogelijk, maar wordt het in dit scenario niet als wenselijk beschouwd omdat er vanuit wordt gegaan dat er blijvend behoefte is aan een veestapel in een bepaalde omvang, wat leidt tot uitstoot van met name methaan. Na maximale inspanning om emissiereductie te versnellen, zal er in 2040 altijd nog ongeveer 18.5 Mton CO₂-eq (bandbreedte 14 – 26 Mton) aan restemissies gecompenseerd zal moeten worden om tot klimaatneutraliteit in 2040 te komen (Kalavasta rapport, p. 3 en 231). De resultaten van de analyse van de verschillende sectoren wordt in de volgende tabel 1 weergegeven (Kalavasta rapport, p. 4):

Tabel 1. Een overzicht van historische emissies per sector, de verwachte emissies in 2030 volgens de KEV, de verwachte emissies in een klimaatneutraal 2050 volgens twee andere studies (II3050v2 scenario Nationaal Leiderschap en de Trajectverkenning van PBL) en in een klimaatneutraal 2040 volgens dit rapport.

Sector	Sub-sector	1990	2023	2030	2050 (klimaatneutraal in eerdere studies)		2040 (klimaatneutraal in deze studie)	
					II3050- NAT ²	PBL TVKN	Resultaat analyse	Aard van restemissies
Elektriciteit en warmte	Opwek, infrastructuur en flex	39,6	23,5	12,9	0	0,8	0,4 (0 – 0,8)	Tijdelijk
Mobiliteit	Personen	17,9	15,3	10,5	0	1,3	2,9 (0 – 4,2)	Tijdelijk
	Goederen	10,5	11,9	8,1				
	Mobiele werktuigen + binnenvaart en spoor	5,1	3,4	2,5				
Industrie	ETS2	86,8	10,5	2,0	0	0,0	0,3 (0 – 0,7)	Tijdelijk
	ETS1		36,1	36,5				
Gebouwde omgeving	Woningen	21,0	12,6	11,8	0	4,6	6,2 (5,6 – 8,5)	Tijdelijk Mogelijk nog na 2045, 2050 neutraal
	Utiliteitsbouw	9,1	5,2	3,8				
Landbouw	Energetische emissies en methaanslip (GTB)	7,5	6,6	5,4	1,5	14,2	7,6 (7,6 – 11,0)	Blijvend
	Niet energetische emissies	25,3	17,8	16,5	7,5			
Landgebruik	LULUCF	5,4	3,8	4,8	- ³		1,1 (0,75-1,25)	Blijvend
Negatieve emissies					-	22	18,5 (14 – 26)	Waarvan 7 Mton DACCS
Totaal Mton CO ₂ -eq. (reductie ten opzichte van 1990)		228,0 0%	146,7 -31%	117 49%	9,0 -96%	-1 ⁴ -100%	0 -100%	

² De getallen uit deze kolom zijn gebaseerd op de data onderliggend aan het II3050 rapport, welke in het team aanwezig waren vanwege betrokkenheid bij dat project. Ze sluiten niet altijd volledig aan bij de ETM scenario's, wel op het II3050v2-scenario-rapport.

12.42. Bezien vanuit de beoordeling aan de hand van de zeven lenzen en het stoplichtmodel, zien de resultaten van het onderzoek van Kalavasta er als volgt uit:

Tabel 2. Een overzicht van de haalbaarheid van het bereiken van het eindbeeld in 2040, bekeken door 7 lenzen.

Sector	Sub-sector	Lens							Som van Sector
		Beleids	Economisch	Sociaal, maatschappelijk en cultureel	Milieukundig	Technologisch	Infrastructuur	Ruimtelijk	
Elektriciteit en warmte	Opwek, infrastructuur en flex								
Mobiliteit	Personen								
	Goederen								
	Mobiele werktuigen + binnenvaart en spoor								
Industrie	ETS2								
Gebouwde omgeving	Woningen								
	Utiliteitsbouw								
Landbouw	Energetische emissies en methaanslip (GTB)								
	Niet energetische emissies								
Landgebruik	LULUCF								
Negatieve emissies									
Som van lens									

12.43. Alleen bij het aardgasvrij maken van woningen is de conclusie dat het einddoel van nul uitstoot in 2040 niet haalbaar is (rood). De belangrijkste reden is een tekort aan arbeidskrachten om alle woningen tijdig van het aardgas af te krijgen. De restemissie moet daarom tijdelijk met negatieve emissies (ETS2, aanschaf negatieve emissies en handel in certificaten daarvan) worden gecompenseerd. Uiterlijk in 2050 zal de gebouwde omgeving aardgasvrij zijn (Kalavasta rapport, p. 131).

12.44. Bij landbouw en landgebruik is er ook een aanzienlijke restemissie (7,6 Mton CO₂-eq), maar daar is het einddoel niet om die naar nul te krijgen omdat het gaat om methaanemissie die inherent is aan landgebruik en het houden van dieren (niet energetische emissies), met name rundvee. De veestapel wordt in omvang wel flink teruggebracht, waarbij de rundveestapel wordt gehalveerd. Maar restemissies zijn daar in principe blijvend, tenzij beleid wordt gemaakt voor een verdergaande afname van de rundveestapel. Kalavasta et al. zeggen daarover (p. 137):

“Hoewel dit scenario een aanzienlijke krimp van de veestapel veronderstelt, biedt het een conservatieve schatting van de resterende emissies, zonder grote additionele effecten of andere ingrijpende wijzigingen. Dit maakt de inschatting in onze ogen robuust.”

12.45. De totale (over alle sectoren) geïdentificeerde restemissies van 18.7 Mton (CO₂-eq) in 2040 komen neer op een emissiereductie van 92% ten opzichte van de emissie in 1990. 12 Mton van die restemissies kan volgens de onderzoekers worden gecompenseerd door bestaande

negatieve emissietechnologie, wat leidt tot een emissiereductie van 97% ten opzichte van de uitstoot in 1990. Voor de resterende 7 Mton moet Direct Air Capture (“**DACCS**”) worden ingezet (Kalavasta rapport, p. 4, verder uitgewerkt in par. 4.8.2, p. 163).

12.46. Op basis hiervan zijn de hoofdconclusies van het Kalavasta rapport als volgt (p. 5):

“De analyse wijst uit dat er geen onoverkomelijke belemmeringen zijn voor het bereiken van verregaande emissiereductie in 2040, maar dat het wel een formidabele opgave wordt die vraagt om zeer stringent overheidsbeleid en grote inspanningen van alle betrokkenen.”

(...)

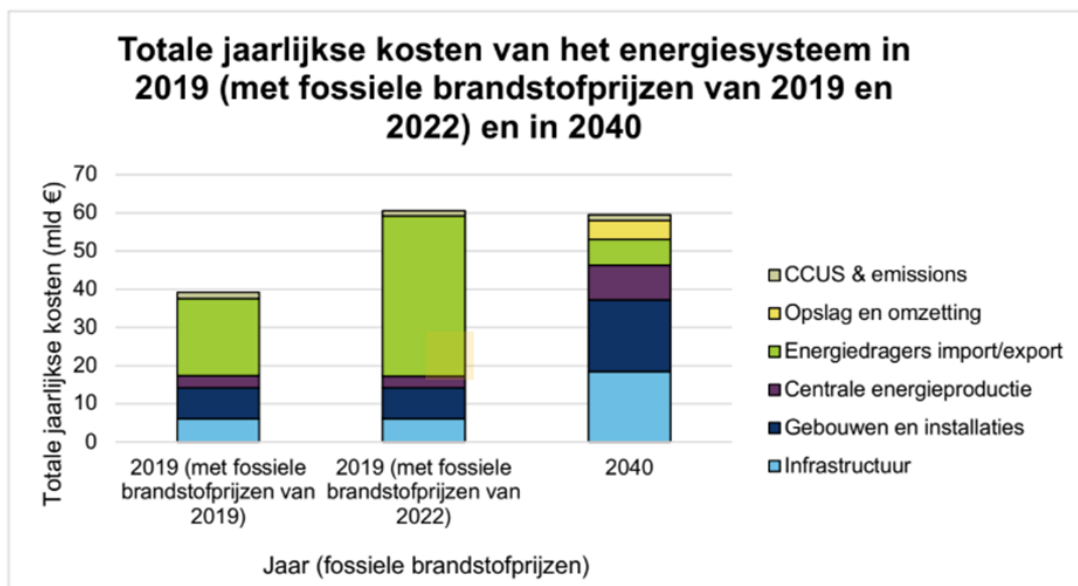
“Wij concluderen dat in 2040 een emissiereductie van meer dan 95% t.o.v. 1990 zeker haalbaar is, en dat bij maximale inspanning van alle partijen in combinatie met negatieve emissies (incl. DACCS), netto klimaatneutraliteit zeer uitdagend, maar mogelijk is. Cruciaal hierbij is tijdig, duidelijk en stringent overheidsbeleid, zowel beprijzend als normerend, in combinatie met stimulerend beleid voor burgers en bedrijven die de transitie niet op eigen kracht kunnen maken”

12.47. Op basis van het Kalavasta rapport wordt dus duidelijk dat – binnen de beperkte kaders van het Nationaal Leiderschap scenario, dat door de gezamenlijke netbeheerders is opgesteld en ook door de Staat wordt gebruikt voor verschillende onderzoeken – een versnelling van het moment van klimaatneutraliteit haalbaar is. Belangrijk om nog op te merken is verder dat het in verschillende sectoren mogelijk zou zijn om voor een grotere reductie te kiezen, maar dat de onderzoekers daar om verschillende redenen niet voor hebben gekozen. Ook is meer negatieve emissie mogelijk dan de 18,7 Mton CO₂-eq die nu in het scenario nodig is voor netto-nul uitstoot in 2040.

- (a) De geraamde restemissie van 0,4 Mton in de elektriciteitssector kan helemaal naar nul worden gebracht, maar er is bewust voor gekozen dit niet te doen vanwege de geraamde hoge kosten. Het gaat hierbij om winterse dagen zonder zon en wind waarbij zeer veel opslagcapaciteit nodig is om ook die dagen elk uur voldoende CO₂-vrije elektriciteit op te wekken. Er is gekozen daarvoor gascentrales achter de hand te houden, maar dit is een kostenafweging. Met CO₂-vrije technologie, zoals waterstofcentrales, kan ook op bewolkte en windluwe dagen stroom gegarandeerd worden, maar naar verwachting tegen hogere kosten omdat het gaat om centrales die maar een paar dagen per jaar hoeven te draaien (Kalavasta rapport, p. 54).
- (b) Ook in de mobiliteitssector kan de restemissie in principe helemaal naar nul worden gebracht door de inzet van biodiesel bij sectoren waar volledige elektrificatie in 2040 nog niet haalbaar is, met name de binnenvaart en mobiele werktuigen. Nu wordt biodiesel bijgemengd bij fossiele diesel. Mensen die diesel tanken, tanken daardoor automatisch een deel biodiesel. Echter, doordat het wagenpark in 2040 volledig elektrisch zal zijn valt dat weg. Deze biodiesel zou ingezet kunnen worden in de binnenvaart en bij mobiele werktuigen (bijv. graafmachines), echter de productie van biodiesel kent potentiële risico's voor de biodiversiteit omdat het gaat om plantaardige oliën die geteeld moeten worden. Daarom is hier besloten dit niet te doen en de restemissie te compenseren met negatieve emissietechnieken (Kalavasta rapport, p. 88).

- (c) Ook in de gebouwde omgeving zou de restemissie nog verder verlaagd kunnen worden door meer groengas bij te mengen in het gasnet en door meer inzet van tijdelijke hybride warmtepompen. Dit is vooralsnog ook niet meegenomen in de beoordeling (Kalavasta rapport, p. 172).

12.48. Kalavasta heeft ten slotte ook de financiële haalbaarheid van de nodige versnelde transitie in kaart gebracht (de tweede lens – economie). Er zijn grote investeringen nodig in alle sectoren (in totaal ongeveer EUR 500 miljard), maar die vertalen zich niet automatisch naar hogere nationale kosten voor Nederland, omdat die investeringen over langere perioden kunnen worden uitgesmeerd en inkoop van fossiele brandstoffen als kostenpost wegvalt. Dit wordt in figuur 2 (p. 9) inzichtelijk gemaakt:



Figuur 2. De totale jaarlijkse kosten van het energiesysteem in 2019 en 2040. Voor 2019 is onderscheid gemaakt tussen 2019 met de fossiele brandstofprijzen van 2019 en 2022 (gecorrigeerd voor inflatie).

12.49. Ook de kosten van een versnelling van het klimaatbeleid naar klimaatneutraliteit in 2040 staan dus niet aan de haalbaarheid en dus aan toewijzing van de in dit verband door Greenpeace Nederland ingestelde vorderingen in de weg.

Juridische haalbaarheid

12.50. Greenpeace Nederland sluit af met een opmerking over de juridische haalbaarheid van netto-nul broeikasgasuitstoot in 2040. De Staat voert in zijn CvA (par. 15.191) aan dat vanwege Europees beleid Nederland niet altijd voor de troepen uit zou mogen lopen, omdat dat zou botsen met regels omtrent de interne markt. De Staat haalt daarbij de verouderde Verordening 2019/631 aan over emissienormen voor voertuigen. Deze is vervangen door Verordening 2023/851, waarin is vastgelegd dat vanaf 2035 alleen emissieloze voertuigen mogen worden verkocht.

12.51. Om ervoor te zorgen dat alle auto's in 2040 emissieloos (elektrisch) zijn, stellen ook Kalavasta et al. in hun rapport voor om deze Europese emissienormen in Nederland naar voren te halen, waardoor in Nederland alle nieuw verkochte voertuigen in 2030 emissieloos moeten zijn. Hier zijn twee zaken over op te merken.

12.52. Allereerst gaat de Staat in par. 15.191 van de CvA te kort door de bocht als hij stelt dat voor een dergelijke maatregel geen ruimte is gelet op "specifieke Europese regels" op dit gebied.

De Europese regels waarnaar de Staat hier verwijst - Verordening 2019/631, inmiddels gewijzigd naar Verordening 2023/851 - zijn namelijk gebaseerd op artikel 192 VWEU over milieubescherming. Artikel 192 VWEU voorziet in minimum harmonisatie, wat betekent dat het lidstaten vrij staat om nationaal strengere regels in te voeren.

12.53. Ten tweede, het nationaal naar voren halen van de emissienorm zou het doelbereik helpen, maar gelijktijdig stelt Kalavasta et al. voor om ook in te zetten op beprijzing. Door een combinatie van heffingen op de verkoop van benzine- en dieselauto's en subsidies op elektrische auto's kan Nederland eveneens sturen op het volledig uitfasen van benzine- en dieselauto's in 2040.

12.54. Het Kalavasta rapport concludeert dan ook terecht dat er geen juridische belemmeringen zijn om het klimaatbeleid te versnellen. Verschillende Europese landen houden er aanzienlijk ambitieuzer klimaatbeleid op na dan in Europees verband van hen als minimum gevraagd wordt. Uiteraard staat het Nederland vrij om een ambitieuzer klimaatbeleid te voeren dan waartoe de EU op Unieniveau verplicht is. Sterker nog, dat staat Nederland niet alleen vrij, Nederland is daartoe verplicht.

Bewijsaanbod

12.55. Greenpeace Nederland heeft geprobeerd dit belangwekkende rapport zo kort mogelijk te bespreken. Daarbij is noodzakelijkerwijs een grote hoeveelheid detail niet uitdrukkelijk genoemd. Voor zover uw rechtbank vragen heeft over het rapport of de daarin getrokken conclusies, althans voor zover de Staat de stellingen van Greenpeace Nederland in de conclusie van dupliek naar het oordeel van uw rechtbank voldoende gemotiveerd betwist, biedt Greenpeace Nederland hierbij uitdrukkelijk aan om één of meer van de hoofdonderzoekers die betrokken waren bij het Kalavasta-rapport als getuige op te roepen en te horen.

13. Nederland gaat de eigen klimaatdoelstellingen niet halen

13.1. Meest subsidiair vordert Greenpeace Nederland dat de Staat wordt veroordeeld tot nakoming van haar eigen in de Klimaatwet vastgestelde klimaatbeleid (vordering VIII). Dat houdt in dat de Staat alle maatregelen treft die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse broeikasgasemissie ten opzichte van 1990 in 2030 met 55% is gereduceerd en dat de netto uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd.

13.2. Volgens de Staat moet deze vordering worden afgewezen omdat:

- de Staat de emissiedoelstellingen gaat halen (CvA, par. 15.229);
- de vordering te prematuur is (CvA, par. 15.229);
- de vereiste wetgevingsoperatie complex is (CvA, par. 10.86);
- toewijzing van de vordering in strijd zou zijn met het democratisch besluitvormingsproces en leidt tot een wetgevingsbevel (CvA, par. 15.233).

13.3. Greenpeace Nederland zal hierna op elk van deze verweren ingaan.

Het behalen van de doelstellingen uit de Nederlandse klimaatwet

- 13.4. Volgens de Staat is het behalen van de 55% reductiedoelstelling in zicht. Dit baseert zij op de bevindingen uit KEV '23, waaruit zou volgen dat met de op dat moment genomen maatregelen in 2030 een reductie van broeikasgasemissies mogelijk is van 46-57% ten opzichte van 1990, hetgeen overeenkomt met een emissieniveau van 87 tot 123 Mton CO₂-eq in 2030 (CvA, par. 10.83 en 10.84).
- 13.5. Volgens de Staat neemt hij de maatregelen om te voldoen aan de 2030-doelstelling (CvA, par. 15.227). Daar komt volgens de Staat bij dat de Nederlandse Klimaatwet voorziet in een plannings-, monitorings- en bijsturingsmechanisme waardoor het kabinet kan bijsturen wanneer de resultaten van toekomstige KEV's tegenvallen. De Staat stelt dat mocht uit KEV '24 blijken dat de extra stappen nodig zijn, het kabinet die alternatieve maatregelen zal voorbereiden (CvA, par. 10.90-10.91). Zoals zal worden toegelicht is uit KEV '24 inderdaad gebleken dat er slechts een minimale kans is dat de reductiedoelstellingen gehaald zullen worden. Echter, de huidige regering heeft tot op heden alleen maar maatregelen getroffen waardoor de kans op het halen van de bestaande reductiedoelstellingen (nog) kleiner is geworden.

Een nieuwe regering: het Hoofdlijnenakkoord en Regeerakkoord

- 13.6. Op 2 juli 2024 is het kabinet Schoof beëdigd. Het kabinet Schoof bestaat uit bewindspersonen van de PVV, VVD, NSC en BBB. Op 16 mei 2024 hebben deze vier partijen hun Hoofdlijnenakkoord gepresenteerd (**productie 101**). In dit akkoord zetten de partijen hun visie en beleidsplannen voor Nederland uiteen.
- 13.7. Die visie is evident niet gericht op het voorkomen van verdere klimaatverandering. Het behalen van de klimaatdoelstellingen wordt slechts zijdelings genoemd in het hoofdstuk 'Energietransitie, leveringszekerheid en klimaatadaptatie'. De nadruk wordt gelegd op het handelingsperspectief voor burgers en bedrijven.
- "Stabiel beleid is belangrijk: burgers en bedrijven moeten weten waar ze aan toe zijn. Het klimaatbeleid moet draagbaar, haalbaar en uitvoerbaar zijn; handelingsperspectief voor burgers en bedrijven is cruciaal. We houden ons aan de bestaande afspraken; alleen als we de doelen niet halen, maken we alternatief beleid. Er komen geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid." (productie 101, p. 13)
- 13.8. Interessant is verder dat het kabinet nadrukkelijker inzet op klimaatadaptatie, maar uitsluitend voor Europees Nederland (productie 101, p. 14). Maatregelen specifiek en op maat voor de BES-eilanden worden niet genoemd. Caribisch Nederland moet het doen met de overweging: "Nederland beschouwt het Caribisch deel van het Koninkrijk als waardevol." (productie 101, p. 19)
- 13.9. Het Hoofdlijnenakkoord is uitgewerkt in het Regeerprogramma, dat door het kabinet Schoof op 31 september 2024 is gepubliceerd (de relevante delen hiervan worden overgelegd als **productie 102**). Het Regeerprogramma bevat de plannen voor de komende kabinetsperiode.
- 13.10. Ook in het Regeerprogramma is klimaatverandering duidelijk geen hoofdthema. Het kabinet stelt zichzelf tot doel de uitstoot te reduceren conform de doelen van het Parijsakkoord en de Europese en Nationale Klimaatwet." (productie 102, p. 57) Maatregelen die geïntroduceerd zijn om die doelen te behalen, komen echter niet aan bod. Het kabinet lijkt hier te varen op de uitwerking van het beleid van het vorige kabinet, terwijl het specifieke beleidsmaatregelen

schrappt zonder deze te vervangen met andere maatregelen die eenzelfde uitstootreductie beogen (productie 102, p. 7).

- 13.11. Verder introduceert het kabinet maatregelen die juist een reductietoename met zich meebrengen, zoals: “De maximumsnelheid op de snelweg wordt – daar waar dat kan - verhoogd naar 130 kilometer per uur” (productie 102, p. 42); “De verhoging van het tarief van de CO₂-heffing industrie wordt teruggedraaid om een gelijk speelveld te creëren” (productie 102, p. 60); “Bij het inpassen van nieuwe windenergiegebieden in de Partiële Herziening van het Programma Noordzee, eind 2025 voorzien, kijkt het kabinet eerst naar ruimte voor de visserij” (productie 102, p. 62). Het klimaateffect van dergelijke maatregelen wordt niet relevant geacht.

KEV '23 en KEV '24

- 13.12. De Staat bepleit in de CvA dat op basis van KEV '23 het halen van de 2030-doelstelling “in zicht” is (CvA, par. 10.84, 15.89 en 15.225). Volgens het kabinet lag Nederland zelfs “op koers” om de doelstellingen te halen.⁶²
- 13.13. Greenpeace Nederland bestrijdt dat deze conclusie uit KEV '23 getrokken kan worden. In KEV '23 concludeert het PBL slechts dat het behalen van de doelstelling voor het eerst binnen de mogelijke bandbreedte lag, te weten indien kort gezegd alle voorgenomen maatregelen met 100% succes en effectiviteit zouden worden uitgevoerd. De bandbreedte laat dus ook zien dat er een grote kans is dat het 2030-doel niet wordt gehaald. De conclusies van de WKR en de Raad van State over de Klimaatnota en KEV '23 waren dan ook dat het halen van de 2023-doelstelling nog té onzeker was om positief te kunnen zijn over de bevindingen. Volgens de Raad van State was het geen realistisch scenario dat “alle voornemens én volledig én tijdig worden uitgevoerd én maximaal effect hebben”.⁶³
- 13.14. Greenpeace Nederland benadrukt verder dat de reductiedoelstellingen als gevolg van maatregelen ter uitvoering van het klimaatbeleid in KEV '23 *voor het eerst* binnen de bandbreedte lagen. De maatregelen die in voorgaande jaren waren genomen, waren daarvoor steeds onvoldoende. KEV '21 en KEV '22 laten daarover geen misverstand bestaan. De Staat schetst dus naar de mening van Greenpeace Nederland wel een heel rooskleurig beeld door op basis van KEV '23 te suggereren dat de Staat op koers ligt om aan de eigen klimaatdoelstellingen te voldoen (dagvaarding, par. 25.6 e.v.).
- 13.15. Wat hier verder van zij, de realiteit heeft de Staat inmiddels ingehaald. Op 24 oktober 2024 is KEV '24 uitgebracht (**productie 103**). Daaruit volgt dat het heel erg onwaarschijnlijk is dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 gaat halen. Het PBL concludeert (productie 103, p. 5):
- “Voor 2030 is het streefdoel uit de Klimaatwet dat de uitstoot van broeikasgassen is afgenomen met 55 procent ten opzichte van 1990 (hierna: klimaatdoel 2030). Tussen 2022 en 2023 daalde de broeikasgasreductie van 31 naar 36 procent ten opzichte van 1990. Een deel van deze forse daling is tijdelijk en had te maken met hoge energieprijzen en groot onderhoud in het basismetaal. Op basis van alleen het vastgestelde en voorgenomen beleid komt de geraamde emissiereductie van broeikasgassen tussen 1990 en 2030 uit op 44-52 procent. De

⁶² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatnota 2023*, p.4.

⁶³ Raad van State, 12 oktober 2023, beschouwing op de klimaatnota, p. 8.

kans dat Nederland het klimaatdoel 2030 gaat halen, komt uit op minder dan 5 procent. Het is daarmee heel erg onwaarschijnlijk dat dit doel gehaald wordt.”

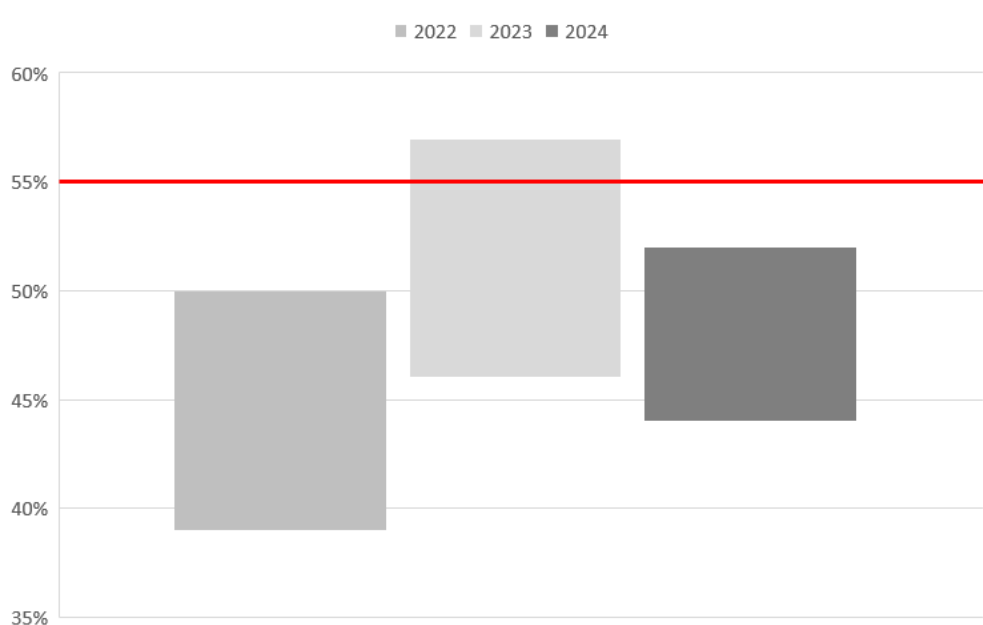
13.16. Het PBL zegt hier twee dingen. Ten eerste wordt een deel van de reductie tussen 2022 en 2023 geweten aan niet-structurele omstandigheden. De hoge energieprijzen als gevolg van het uitbreken van de oorlog in Oekraïne zijn ondertussen weer flink gedaald. Met het grote onderhoud in het basismetaal wordt bedoeld op het feit dat Tata Steel, met afstand de grootste CO₂-uitstoter in Nederland, één van de twee hoogovens in groot onderhoud had, waardoor daar de uitstoot een stuk lager was. Ten tweede concludeert het PBL dat de emissiereductie in 2030 uit zal komen op 44 – 52% en dat de kans om het klimaatdoel voor 2030 op basis van het huidige beleid te halen minder dan 5% is.

13.17. Het doel van 55% broeikasgasreductie in 2030 stond voor het eerst in het regeerakkoord van Rutte IV dat in 2022 werd gepresenteerd (productie 21). Daarin stond ook dat de regering streeft naar 60% reductie in 2030, om daarmee 55% reductie veilig te stellen.

“Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO₂ reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030.”

13.18. Daarmee erkent de Staat dat er inherente onzekerheden bestaan voor het halen van een klimaatdoel: om die reden moet het streven hoger liggen dan het bindende wettelijke reductiedoel (zie ook KEV '24, productie 103, p. 6).

13.19. Onderstaande grafiek van Greenpeace Nederland, laat de bandbreedtes zien voor het doelbereik die staan in achtereenvolgens de KEV '22, '23 en '24.



13.20. Alleen in 2023 lag het 55% doel binnen de door het PBL geschetste bandbreedte (46 - 57%), maar wel aan de bovenkant, wat betekent dat dit doel alleen gehaald kan worden als alles meezit.

13.21. Het kabinet Schoof draait in plaats van de benodigde versnelling juist voorgenomen klimaatbeleid van het vorige kabinet terug, schrapt maatregelen en komt met beleid dat leidt tot meer uitstoot. Het PBL zegt daarover in de KEV '24 (productie 103, p. 5):

“Dat het geagendeerde beleid per saldo nauwelijks extra emissiereductie oplevert, heeft te maken met een aantal tegengestelde effecten. Zo leveren de geagendeerde maatregelen bij de industrie (bijvoorbeeld extra uitwerking van maatwerkafspraken en extra budget voor waterstof), de gebouwde omgeving (bijvoorbeeld extra budget voor de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE) en uitfasering van slechte labels in de utiliteitsbouw) en het landgebruik (door minder grasland en meer bouwland vanwege de geagendeerde hernieuwde derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn) beperkte extra emissiereducties op. Deze emissiereducties worden echter teniet gedaan door hogere emissies in de mobiliteit en de landbouw als gevolg van de geagendeerde maatregelen, zoals de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 kilometer per uur en de hernieuwde derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn.”

13.22. In de 'Reflectie Brede Welvaart: Prinsjesdag 2024' schrijven het Centraal Planbureau, het PBL en het Sociaal Cultureel Planbureau daarover:⁶⁴

“Het kabinet houdt vast aan de Europees afgesproken klimaatdoelen (55% reductie in 2030), maar voert een aantal concrete beleidswijzigingen door, die neerkomen op het terugdraaien van beleid van het vorige kabinet. De aangekondigde verhogingen van de CO₂-heffing voor bedrijven en de energiebelasting op aardgas voor klein- en grootverbruikers komen te vervallen. Ook de verplichting om, bij vervanging van het verwarmingstoestel, vanaf 2026 een hybride warmtepomp te installeren wordt geschrapt. Wel stelt het kabinet nieuwe maatregelen voor, zoals een gedifferentieerde luchthavenbelasting, onderzoek naar de bouw van twee extra kerncentrales en uitbreiding van de maatwerkafspraken met de industrie. Voor een deel zijn deze maatregelen minder concreet. De set van voorgenomen maatregelen in het hoofdlijnenakkoord zijn per saldo waarschijnlijk onvoldoende om de in de Klimaatwet vastgelegde doelstelling van 55% reductie in 2030 te halen.”

13.23. Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State concludeert in het advies aan de regering over de Klimaatnota 2024:⁶⁵

“De regering heeft aangekondigd dat in het voorjaar zal worden besloten over alternatief beleid. Hoewel de regering zich daarmee bewust toont van de urgentie van het voeren van effectief klimaatbeleid, wijst de Afdeling op de risico's voor het behalen van de klimaatdoelen door de gemaakte keuzes in de concept-Klimaatnota, in samenhang gezien met het Regeerprogramma. Zo wordt besloten tot uitstel of afstel van een aantal maatregelen waartoe door het vorige kabinet was besloten, wordt gekozen voor een beperking van ruimte voor wind op zee en op land en wordt een aantal subsidies afgeschaft of verminderd. Het is onzeker of het voor de voorjaarsbesluitvorming aangekondigde alternatieve beleid toereikend zal zijn en op tijd zal komen om de doelstellingen voor 2030 te halen.”

13.24. In een rapport van 5 december 2024 (**productie 104**) analyseert het PBL de Cluster Energiestrategieën (CES) van de vijf grote industriële clusters in Nederland. Het PBL

⁶⁴ Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving & Sociaal en Cultureel Planbureau, *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*, 17 september 2024, p. 14.

⁶⁵ Raad van State, beschouwing concept Klimaatnota 2024, No. W19.24.00242/IV, 17 oktober 2024, p. 2.

concludeert dat de geraamde CO₂-reductie voor 2030 in twee jaar tijd flink is gedaald en dat het streefdoel voor emissiereductie in de industrie niet wordt gehaald. In het nieuwsbericht schrijft het PBL:⁶⁶

“De optelsom van de plannen voor verduurzaming van de industrie in de Cluster Energiestrategieën (CES 3.0) zorgt voor 19 Mton broeikasgasemissiereductie tussen 2021 en 2030. Dat is 7 Mton minder dan in de plannen van twee jaar geleden (CES 2.0).”

13.25. Ook voor de langere termijn concludeert het PBL in KEV '24 dat het huidige klimaatbeleid onvoldoende is. Het niet halen van het 55% reductiedoel in 2030 heeft ook consequenties voor het doelbereik in 2040 en 2050. Het PBL schrijft in het nieuwsbericht bij de publicatie van de KEV '24:⁶⁷

“De KEV bevat ook een raming voor 2035 en een doorkijk tot 2040. Daaruit blijkt dat het 2030-doel van 55 procent emissiereductie waarschijnlijk rond 2035 gehaald wordt. Dat betekent dat het tempo van emissiedaling met het huidige beleid niet volstaat om klimaatneutraliteit in 2050 en een indicatieve emissiedaling rond 90 procent in 2040 in EU-verband (zoals voorgesteld door de Europese Commissie) te bereiken. Hiervoor zou voortaan een emissiereductietempo nodig zijn van 7,3 megaton per jaar. Het hoge reductietempo tussen 2018 en 2023 bereikte nog 9 megaton CO₂-equivalenten per jaar, maar in de jaren tot 2035 wordt volgens deze raming slechts 3,8 megaton per jaar gereduceerd.”

13.26. Dit staat haaks op wat de Staat in de CvA stelt (par. 15.231):

“Daarbij is overigens relevant dat hoewel er nog meer dan 25 jaar resteert tot 2050, er nu reeds onderzoek wordt gedaan naar wat de reductiedoelstelling zou kunnen zijn van EU en Nederland.”

13.27. Ondank de heldere adviezen van de planbureaus is de Staat er kennelijk nog steeds niet doordrongen van het feit dat nu al in alle economische sectoren alles in gang moet worden gezet om klimaatdoelen zowel op de korte als de lange termijn met zekerheid te halen. Zo is er nog nauwelijks beleid voor de periode ná 2030, zoals de Staat ook zelf bevestigt (CvA, par. 15.158).

13.28. Dit blijkt ook uit het voornemen van minister Hermans van Klimaat en Groene Groei om niet het Europese doel van 90% emissiereductie in 2040 op te nemen in de Nederlandse Klimaatwet. Zij stelt:⁶⁸

“De Europese Commissie heeft op 6 februari jl. een tussendoelstelling van netto 90% emissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 aanbevolen (...) Het Europese doel voor 2040 ziet het kabinet als een logische tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Het kabinet zal dit doel echter niet als nieuw doel in de Nederlandse Klimaatwet verankeren.”

13.29. De Raad van State is daar in haar advies over de Klimaatnota 2024 zeer kritisch op en adviseert (nogmaals) dit doel voor 2040 wel vast te leggen in de Klimaatwet.⁶⁹

⁶⁶ PBL, 'Minder afname broeikasgasemissie in plannen industrie, 5 december 2024, te raadplegen via:

<https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/minder-afname-broeikasgasemissie-in-plannen-industrie>

⁶⁷ PBL, 'Klimaatdoel 2030 raakt uit zicht; extra beleid met snel effect nodig', 24 oktober 2024, te raadplegen via:

<https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/klimaatdoel-2030-raakt-uit-zicht-extra-beleid-met-snel-effect-nodig>

⁶⁸ Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *Klimaatnota 2024*, oktober 2024, p. 8.

⁶⁹ Raad van State, *beschouwing concept Klimaatnota 2024*, No. W19.24.00242/IV, 17 oktober 2024, p. 28.

“Vastgesteld moet worden dat in de concept-Klimaatnota, met voorbijgaan aan de gegeven adviezen, geen motivering wordt gegeven om geen tussendoel voor 2040 te stellen. De Afdeling heeft in de beschouwing van vorig jaar, met herhaling van haar advies in de beschouwing van 2021, geadviseerd om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 op te nemen en daarbij ook ambitieus te zijn. Ook van andere zijden is op het belang van een tussendoel voor 2040 gewezen. Zo heeft de Wetenschappelijke Klimaatraad aanbevolen een emissiereductiedoel van 90 tot 95% voor 2040 in de wet op te nemen. (...) Het vastleggen van een nationaal doel voor 2040 borgt steviger dat dit doel daadwerkelijk wordt nagestreefd. Het biedt daarmee ook houvast voor de verschillende sectoren op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. De Afdeling adviseert dan ook opnieuw om in de Klimaatwet een dergelijk tussendoel vast te leggen.”

13.30. Dit advies is, getuige de definitieve tekst van de Klimaatnota 2024, opnieuw door de regering terzijde geschoven.

Het Ontwerp Klimaatplan

13.31. Op grond van artikel 4 van de Klimaatwet maakt het kabinet eenmaal per vijf jaar een klimaatplan. Het klimaatplan bevat de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van de 2030- en 2050-doelstellingen. Volgens de Klimaatwet moet het klimaatplan onder meer de maatregelen die worden getroffen om deze doelstellingen te halen bevatten.⁷⁰ Het eerste klimaatplan dateert uit 2020. Het volgende klimaatplan dient op 1 april 2025 te worden gepresenteerd. Het Ontwerp Klimaatplan 2025-2035 heeft van 24 oktober 2024 tot 7 februari 2025 ter consultatie aan het publiek voorgelegd. De bevindingen van KEV '24 zijn opgenomen in het Ontwerp Klimaatplan (productie 85).

13.32. Het Ontwerp Klimaatplan schetst een hoog-over van de uitgangspunten van het kabinet voor de uitwerking van het klimaatbeleid. Het kabinet wil dat het klimaatbeleid 1) leidt tot rechtvaardige uitkomsten en expliciet is over wat daarmee wordt bedoeld; 2) economisch perspectief biedt; 3) ruimte biedt aan maatschappelijk initiatief; en 4) rekening houdt met de samenhang tussen de drie samenhangende transitieën die gelijktijdig moeten plaatsvinden om klimaatneutraliteit te bereiken (productie 85, p. 7).

13.33. Het Ontwerp Klimaatplan bevat op dit moment echter geen concrete maatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om Nederland in 2050 klimaatneutraal te maken, laat staan een doorrekening van maatregelen zoals in de KEV. Ook gaat het Ontwerp Klimaatplan nauwelijks in op de (sectorale) bijsturing die nodig is om de reductiedoelstelling voor 2030 te behalen, ondanks dat op basis van KEV '24 duidelijk is dat het behalen van die doelstelling niet in zicht is. Het kabinet geeft aan meer in te willen zetten op koolstofverwijdering, naast verdergaande emissiereductie in sectoren (productie 85, p. 25).

13.34. Hoe het kabinet concreet deze doelstelling wil halen, wordt vooruit geschoven naar begin 2025, wanneer met het definitieve klimaatplan een Routekaart Koolstofverwijdering wordt gepresenteerd (productie 85, p. 26). Greenpeace Nederland heeft verder grote vraagtekens bij de sectorspecifieke maatregelen die het kabinet wil gaan nemen. Bijvoorbeeld onder 'veehouderij en akkerbouw' wordt wel gesteld voor dat er voor deze sector nog een restopgave van 13,6 Mton CO₂-eq in 2030 is, maar worden geen concrete maatregelen gepresenteerd om die reductie te bewerkstelligen (productie 85, p. 39).

⁷⁰ Artikel 3 lid 2 sub a Klimaatwet.

- 13.35. Ook in het Ontwerp Klimaatplan laat de Staat niet blijken dat zij alles op alles zet om de sombere prognoses van KEV '24 bij te sturen.
- 13.36. De conclusie van bovenstaande is dat op basis van het huidige beleid de 2030-, 2040- en 2050- doelstellingen niet worden behaald. Ook het plannings-, monitorings- en bijsturingsmechanisme dat de Staat opvoert (KEV, Advies Raad van State, Klimaatnota) leidt er niet toe dat beleid wordt gevoerd waarmee met zekerheid het klimaatdoel voor 2030 of zelfs 2050 behaald kan worden.

De vordering is niet prematuur

- 13.37. De Staat stelt dat vordering VIII prematuur is, nu er nog vijf jaar te gaan is tot 2030. Er zou geen aanleiding zijn te veronderstellen dat de Staat zijn eigen reductiedoelstellingen in 2030 niet zou gaan halen (CvA, par. 15.229). Die stelling snijdt op grond van het voorgaande geen hout. Alle conclusies wijzen er op dat Nederland de doelstellingen niet gaat halen. Uiteraard is het weinig zinvol als pas wordt ingegrepen op het moment dat zeker is dat de doelstellingen niet meer kunnen worden gehaald. Op dat moment is ingrijpen immers nutteloos geworden. Om (alleen al) de wettelijke doelstellingen voor 2030 te kunnen halen is per direct ingrijpende actie nodig. Volgens het PBL is de huidige verwachting dat het klimaatdoel van KEV "pas rond 2035 in beeld" komt (productie 103, p. 16). Er is dus nu al ten minste vijf jaar vertraging ten aanzien van een bindende tussendoelstelling, en het is reëel dat verdere vertraging zich zal aandienen. Het kabinet wil zich ook niet committeren aan een bindende 2040-doelstelling, zoals hiervoor toegelicht, terwijl PBL constateert dat er "ook nog onvoldoende Europees en nationaal beleid dat past bij de benodigde grote emissiereductie richting 2040" (productie 103, p. 16). Door dit alles raakt de 2050-doelstelling nu al ver uit zicht.
- 13.38. Weliswaar kan de Staat het tij nu nog keren, maar daarvoor is een ambitieus aanvullend maatregelenpakket nodig dat op de korte termijn leidt tot een versnelde afbouw van de emissie. Op basis van de nu bekende feiten verwacht Greenpeace Nederland dat het huidige kabinet niet bereid is de noodzakelijke maatregelen te treffen en uit te voeren. Het huidige kabinet heeft immers juist een versobering van de klimaatplannen doorgevoerd. Greenpeace Nederland vraagt zich onder deze omstandigheden af hoe de Staat kan volhouden dat er op dit moment geen aanleiding is te veronderstellen dat Nederland de eigen klimaatdoelstellingen niet zal gaan halen. De vordering is niet prematuur: zij is *nét* op tijd.

De complexiteit van wetgeving is geen reden om de vordering niet toe te wijzen.

- 13.39. Dat het nemen van aanvullende maatregelen een complexe operatie is, kan er niet aan in de weg staan dat de Staat niet veroordeeld kan worden om de eigen klimaatdoelen te halen.
- 13.40. Greenpeace Nederland wijst er in dit verband op dat de vorige regering in april 2023 een uitgebreid aanvullend maatregelenpakket heeft genomen om de kans op het behalen van de klimaatdoelstellingen te vergroten.⁷¹ Die maatregelen zijn door het huidige kabinet weer versoberd, ten faveure van andere prioriteiten. Het is dus niet zo dat de Staat niet kan: hij wil niet.
- 13.41. Uit het rapport van Kalavasta, CE Delft en Berenschot blijkt dat het haalbaar is dat de Staat in 2040 een reductie van netto 100% kan bewerkstelligen. Een reductie van 55% in 2030 is

⁷¹ Rijksoverheid, 'Extra pakket maatregelen dicht gat tot klimaatdoel 2030', 26 april 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/04/26/extra-pakket-maatregelen-dicht-gat-tot-klimaatdoel-2030>

daarmee eveneens haalbaar. Dat bevestigt ook het PBL, zoals de Staat beaamt (CvA, par. 10.86).

- 13.42. De door de Staat gesuggereerde complexiteit kan dus niet aan toewijzing van de vordering in de weg staan.

Toewijzing van de vordering leidt niet tot een wetgevingsbevel

- 13.43. De Staat stelt op verschillende plekken in de CvA dat het 2030 doel een streefdoelstelling is, die Nederland nog enige flexibiliteit zou moeten geven (CvA, par. 10.65, 11.54, 15.148, 15.152, 15.233). Toewijzing van de vordering onder VIII zou dan ook neerkomen op een wetgevingsbevel, aangezien de Klimaatwet op basis daarvan zou moeten worden gewijzigd door de streefdoelstelling om te zetten in een bindende doelstelling. Dat zou in strijd zijn met de scheiding der machten (CvA, par. 15.233).

- 13.44. Ten eerste vordert Greenpeace Nederland niet dat de Staat wetgeving tot stand brengt, maar een wettelijke verplichting nakomt. Greenpeace Nederland stelt zich primair op het standpunt dat de 2030 doelstelling geen streefdoelstelling is, maar een bindende verplichting en ook altijd zo door de Staat is beschouwd. Het valt niet in te zien waarom de scheiding der machten aan het naleven van een door de Staat aan zichzelf opgelegde wettelijke verplichting in de weg zou staan. Voor zover dat niet zo is, handelt Nederland in strijd met de positieve verplichtingen die voor Nederland uit artikel (2 en) 8 EVRM voortvloeien door geen, althans onvoldoende uitvoering te geven aan de verplichtingen die op grond van de EU Klimaatwet en/of de Klimaatwet op Nederland rusten om de uitstoot per 2030 met tenminste 55% ten opzichte van 1990 te hebben gereduceerd. Greenpeace Nederland licht dit hieronder verder toe.

Het 2030 doel is een bindende verplichting

- 13.45. De ‘streefdoelstelling’ is uitdrukkelijk onderwerp geweest van debat bij de totstandkoming van de Klimaatwet. In dat verband heeft de Raad van State de Staat dringend geadviseerd om de 2030-doelstelling om te zetten naar een bindend doel, zoals de 2050-doelstelling (zie daarover par. 24.45 van de dagvaarding,). Volgens de Staat was dat niet nodig, nu de EU Klimaatwet het 2030 doel al bindend aan Nederland oplegde:⁷²

“Het is juridisch gezien niet noodzakelijk de nationale streefdoelstelling voor 2030 te wijzigen in een bindende nationale doelstelling. De verplichting op grond van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen zijn onvoorwaardelijk geformuleerd en hebben rechtstreekse werking.”

- 13.46. Dat standpunt wordt in de CvA gehandhaafd (par. 10.66):

“Om de Nederlandse Klimaatwet in lijn te brengen met de Europese klimaatwet is het gezien het voorgaande niet noodzakelijk geweest om het nationale streefdoel voor 2030 als bindende verplichting te formuleren.”

- 13.47. Greenpeace Nederland merkt ook op dat de Staat in alles heeft uitgedragen dat hij de 55% tussendoelstelling niet als een streven ziet, maar als een verplichting. Dit wordt door de Staat in de CvA erkend (par. 10.66):

⁷² Kamerstukken II 2021-22, 36 169, nr. 4, p. 5.

“Met de Europese klimaatwet werden de EU-reductiedoelen voor het eerst in een verordening vastgelegd. Zoals bekend, is een verordening juridisch verbindend in al haar onderdelen, is deze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en heeft deze voorrang ten opzichte van nationaal recht. De doelen uit de Nederlandse Klimaatwet mogen dan ook niet conflicteren met de doelen die zijn opgenomen in de Europese klimaatwet. Van een ‘conflict’ is sprake als Nederland op grond van de Nederlandse Klimaatwet minder doet dan hetgeen waartoe het minimaal op grond van de Europese klimaatwet – en de daarmee samenhangende EU instrumenten – verplicht is. (...)”

Overigens volgt ook uit het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, VWEU) dat een lidstaat gehouden is om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om EU-doelstellingen te realiseren. Nederland kan dus niet een minder ambitieus klimaatbeleid voeren dan hetgeen op basis van de Europese klimaatwet vereist is.”

- 13.48. Ook in de Klimaatnota 2024 benadrukt de minister dat Nederland gebonden is aan de Europese klimaatdoelstellingen (p. 8):

“Begin 2021 zijn in de Europese Klimaatwet de doelstellingen verankerd om in de EU uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit en tenminste 55% netto emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 te bereiken. Deze Europese doelen voor 2030 en 2050 gelden dus ook voor Nederland.”

- 13.49. Ten slotte wijst Greenpeace Nederland op het *KlimaSeniorinnen*-arrest, waarin het EHRM heeft overwogen dat de positieve verplichtingen onder artikel 8 EVRM met zich brengen dat lidstaten substantiële mitigatiemaatregelen treffen die, teneinde uitvoerbaar te zijn en geen disproportionele last te leggen op toekomstige generaties, vereisen dat “immediate action needs to be taken and adequate intermediate reduction goals must be set for the period leading to net neutrality.” (r.o. 549). Deze tussendoelen (intermediate reduction goals) moeten volgens het EHRM worden vastgelegd in bindende nationale rechtsregels die vervolgens moeten worden uitgevoerd:

“Such measures should, in the first place, be incorporated into a binding regulatory framework at the national level, followed by adequate implementation. The relevant targets and timelines must form an integral part of the domestic regulatory framework, as a basis for general and sectoral mitigation measures.”

- 13.50. Als Greenpeace Nederland de Staat nu goed begrijpt, stelt hij zich op het standpunt dat het gegeven dat de 2030 doelstelling als streefdoelstelling in de Klimaatwet is opgenomen, betekent dat de Nederlandse burger de Staat niet kan houden aan de doelstelling om de uitstoot in 2030 met minimaal 55% ten opzichte van 1990 te hebben gereduceerd. Indien dat zo is, komt de stelling van de Staat dat het ‘juridisch niet noodzakelijk [is] de nationale streefdoelstelling voor 2030 te wijzigen in een bindende nationale doelstelling’ in een vrij wezenlijk ander daglicht te staan. Immers, voor zover de Staat daadwerkelijk wil bepleiten dat het ongemoeid laten van de streefdoelstelling tot gevolg heeft dat de burger op grond van de Klimaatwet jegens de Staat geen aanspraak kan maken op nakoming, heeft hij niet kunnen volhouden dat de beslissing om de streefdoelstelling niet in een bindende beslissing om te zetten inderdaad zonder juridische consequenties is. Die consequenties zijn er dan wel, namelijk ten nadele van de rechtsbescherming van de burgers van de Staat.

- 13.51. Dat blijkt temeer uit de manier waarop de Staat van mening is dat de burger de Staat dan nog wél aan zijn verplichting kan houden hem te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering. De burger kan zich immers beroepen op de zorgvuldigheidsnormen die op grond van artikel 2 en 8 EVRM worden ingevuld. Dat leidt volgens de Staat echter niet tot een verplichting om de uitstoot in 2030 met 55% te reduceren. In de CvA vraagt de Staat zich in par. 15.229 openlijk af of bij de rechter een emissiereductie van 55% kan worden afgedwongen 'als zijnde het minimale reductiepercentage dat Nederland in 2030 zou moeten realiseren'. De Staat wijst daarbij namelijk op het PBL maart 2024 rapport, waaruit blijkt dat de ondergrens van de allocatieregels die op grandfathering zijn gebaseerd lager uitvallen.
- 13.52. De Staat lijkt dus te bepleiten dat ongeacht de onbetwiste verplichting om de emissie in 2030 met 55% te reduceren, het vormgeven van het tussendoel in de Klimaatwet als streefdoeltelling tot gevolg heeft dat de maximale emissiereductie waarop zijn bevolking op grond van artikel 2 en 8 EVRM aanspraak kan maken, 40% is in 2030.
- 13.53. Greenpeace Nederland merkt op dat een dergelijke stelling niet alleen in strijd zou zijn met de Unierechtelijke verplichtingen van de Staat, maar ook met de door artikel 2 en 8 EVRM geboden bescherming.
- 13.54. Indien de 2030-doelstelling in de Klimaatwet dus inderdaad als streefdoelstelling moet worden aangemerkt, zou de Staat niet alleen het advies van de Raad van State met oneigenlijke argumenten hebben genegeerd en het parlement verkeerd hebben geïnformeerd, maar tevens handelen in strijd met zijn verplichtingen op grond van het EVRM jegens de mensen van Bonaire om voldoende adequate maatregelen te treffen (en uit te voeren) die de vereiste diepgaande emissiereductie mogelijk maken.
- 13.55. Het bovenstaande zou ook de opmerking in het Ontwerp Klimaatplan verklaren dat Nederland er bewust voor kiest geen tussendoel voor 2040 vast te leggen in de nationale Klimaatwet tegen het advies van de Raad van State in. Deze verplichting ligt wel vast in de EU Klimaatwet en de verwachting is dat de EU voor 2040 een emissiereductie van 90% zal aannemen. Is de Staat van mening dat die verplichting dan niet voor hem geldt omdat de Staat hierover niets zal opnemen in de Klimaatwet? Of is de Staat wellicht van mening dat de naleving van de EU tussendoelstelling voor 2040 bij gebreke aan een in de nationale wetgeving gesteld tussendoel voor 2040 niet bindend is?
- 13.56. Greenpeace Nederland betwist ten slotte dat vordering VIII strekt tot een wetgevingsbevel. De Staat is immers al aan de 2030 doelstelling gebonden. Waar het om gaat is dat de Staat niet op koers ligt om die doelstelling te halen. Daarbij komt dat de huidige regering aan het behalen van deze doelstelling weinig prioriteit geeft. Als de tussendoelen voor 2030 en 2040 niet worden gehaald, verkleint dit aanzienlijk de kans dat het einddoel voor 2050 wordt gehaald. De Staat legt zo *de facto* de lasten van ingrijpende emissiereductie en de nadelige gevolgen van klimaatverandering neer bij toekomstige generaties. Dit vergroot de urgentie – en gezien het gewicht dat het EHRM hecht aan intergenerationele rechtvaardigheid – de toewijsbaarheid van de vordering.
- 13.57. Greenpeace Nederland verzoekt uw rechtbank dan ook om de Staat te veroordelen tot het treffen van zodanige maatregelen dat de doelen uit de Nederlandse Klimaatwet worden gehaald.

14. Eiswijziging: formulering

14.1. Greenpeace Nederland wijzigt naar aanleiding van de CvA van de Staat en de ontwikkelingen sinds de dagvaarding haar eisen vanaf vordering III op de navolgende manier. Het gewijzigde petitum is hieronder weergegeven: gezien er geen aanpassingen in vorderingen I, II zijn, zijn deze hier weggelaten. Voor vordering III wordt uitsluitend de grondslag aangepast, maar vindt geen wijzigingen in de tekst van de vordering plaats zoals deze in de dagvaarding was geformuleerd. Voor het overzicht voegt Greenpeace Nederland verder een versie van het volledige petitum bij met 'track changes' in de gewijzigde delen, zodat uw Rechtbank eenvoudig kan zien wat is aangepast (**productie 105**). Na de weergave van het gewijzigde petitum licht Greenpeace Nederland de wijzigingen toe en gaat zij in op de grondslag van de (gewijzigde) vorderingen.

14.2. De gewijzigde eis vanaf vordering III luidt als volgt:

"Eiseres verzoekt de rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

(...)

In het kader van mitigatiemaatregelen:

III. voor recht te verklaren dat de Staat in strijd heeft gehandeld en nog steeds handelt met de grondrechten van de inwoners van Bonaire onder artikel 2, 8 en 14 EVRM en daarmee ook onrechtmatig handelt door tot op heden een klimaatbeleid te voeren dat niet voldoet aan datgene dat evident de ondergrens is van de eerlijke bijdrage van de Staat aan de maatregelen die wereldwijd moeten worden genomen om de mondiale opwarming van de aarde aan het einde van deze eeuw tot onder de 1,5°C ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken.

Primair:

IV. De Staat te veroordelen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissie - de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse internationale klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland die aan Nederland kan worden toegerekend -

primair: van alle broeikasgassen (CO₂-eq) uiterlijk in 2030 tot netto-nul, *dan wel* met 95% ten opzichte van de Nederlandse uitstoot in 1990, is gereduceerd en gereduceerd blijft;

subsidiar: van CO₂, *dan wel* uiterlijk op 31 december 2031 tot netto-nul is gereduceerd en gereduceerd blijft, *dan wel* binnen een carbonbudget van, per 1 januari 2024, 448 Mton CO₂ tot netto-nul wordt gereduceerd en gereduceerd blijft;

V. De Staat te veroordelen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse nationale emissies van alle broeikasgassen (CO₂-eq) – de emissie van de broeikasgassen vanaf het Nederlandse grondgebied, verminderd met de negatieve emissies vanaf het Nederlandse territorium –

primair: uiterlijk in 2040 tot netto-nul gereduceerd is en gereduceerd blijft;

subsidiar: uiterlijk in 2040 met 95% ten opzichte van de uitstoot in 1990 gereduceerd is en gereduceerd blijft;

meer subsidiar: uiterlijk in 2040 met 90% ten opzichte van de uitstoot in 1990 gereduceerd is en gereduceerd blijft.

althans subsidiar:

VI. De Staat te veroordelen om zo snel mogelijk, maar uiterlijk zes maanden na het in dezen te wijzen vonnis, *althans* op een door uw Rechtbank in goede justitie te bepalen termijn, een nationaal carbonbudget vast te stellen dat een uitdrukking is van een fair share van het nog beschikbare wereldwijde carbonbudget voor 1,5°C, op basis van een transparante procedure waarbij met betrekking tot het eindresultaat de grondslagen en keuzes expliciet worden gemaakt en waarbij het resultaat niet tot een lager carbonbudget mag leiden dan waartoe toepassing van een equal per capita berekening voor de Nederlandse situatie leidt.

VII. De Staat te veroordelen tot het vaststellen van concrete tussendoelen voor de reductie van de emissie van broeikasgassen, op basis van het onder VI gevorderde carbonbudget, voor:

primair:

- (i) Emissiereductie binnen het Nederlandse territorium
- (ii) Negatieve emissies, en
- (iii) Emissiereductie buiten het Nederlandse territorium

subsidiar:

De reductie van de Nederlandse emissies - de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse internationale klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland die aan Nederland kan worden toegerekend.

althans meer subsidiar:

VIII. De Staat te veroordelen tot nakoming van het in de Klimaatwet vastgestelde klimaatbeleid, door alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen:

- dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse nationale emissie ten opzichte van 1990 in 2030 met 55% is gereduceerd;
- dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul is gereduceerd.

IX. De Staat te veroordelen in de Klimaatwet voor 2040 een bindend tussendoel vast te leggen dat minimaal in lijn is met het door de Europese Commissie voor 2040 op Uniniveau vast te stellen tussendoel voor 2040 en alle maatregelen te treffen die nodig zijn om dat tussendoel te halen.

Zowel ten aanzien van de adaptatiemaatregelen als de mitigatiemaatregelen:

X. De Staat te veroordelen in de proceskosten, te vermeerderen met de nakosten, en alle kosten te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 14 dagen na dagtekening van het in dezen te wijzen vonnis tot het moment van volledige betaling.”

15. Eiswijziging: toelichting

Vorderingen III, IV en V in samenhang

- 15.1. Greenpeace Nederland vordert onder III de vaststelling in rechte van de onrechtmatigheid van het huidige klimaatbeleid van de Staat. Met de vordering onder IV beoogt Greenpeace Nederland om een reductieverplichting voor Nederland op basis van fair share vast te stellen. Met de vordering onder V beoogt Greenpeace Nederland een reductieverplichting voor de nationale emissie vastgesteld te krijgen, welke vordering gebaseerd is op haalbaarheid. De eiswijziging verandert niets aan deze algemene doelen, die Greenpeace Nederland voor het overzicht hierna nog kort toelicht voor vorderingen III, IV en V in onderlinge samenhang bezien.
- 15.2. Greenpeace Nederland heeft in deze procedure aangetoond dat de Staat op basis van zijn huidige emissiereductiedoelstellingen niet de rechtens minimale maatregelen neemt om een eerlijke bijdrage te leveren aan de inspanningen om de aarde tot onder de 1,5°C te beperken. Daarmee handelt de Staat onrechtmatig jegens de inwoners van Bonaire. Greenpeace Nederland heeft ter vaststelling van deze onrechtmatigheid onder vordering III een verklaring voor recht gevorderd.
- 15.3. Ter verdere invulling van de rechtsplicht van de Staat en met het oog dit onrechtmatig handelen op te heffen, heeft Greenpeace Nederland twee met elkaar samenhangende vorderingen ingesteld, te weten de vorderingen onder IV en V.
- 15.4. Voor de vordering onder IV is nodig dat uw rechtbank een minimale fair share verplichting van de Staat vaststelt. Greenpeace Nederland vordert hier dat uw rechtbank de Staat veroordeelt maatregelen te treffen en beleid te bepalen dat ervoor zorgt dat hij aan die minimale fair share zal voldoen. Greenpeace Nederland heeft daarbij erkend dat het mogelijk niet haalbaar is binnen de minimale fair share te blijven op basis van uitsluitend de reductie van nationale emissie (gedefinieerd als emissie vanaf het Nederlandse grondgebied, verminderd met negatieve emissies). Om deze reden voorziet vordering IV erin dat nationale emissies die boven de vast te stellen (minimale) fair share komen kunnen worden gecompenseerd met internationale klimaatfinanciering die aan Nederland is toe te rekenen (zie ook hst. 11).
- 15.5. Omdat de Staat primair de verantwoordelijkheid draagt voor de emissies vanaf zijn eigen grondgebied, op de reductie van deze emissies de meeste directe invloed heeft en een nationale emissiereductie grotere waarborgen geeft om de geconstateerde onrechtmatigheid van de huidige emissiedoelen op te heffen, rust op de Staat de verplichting de nationale emissies van broeikasgassen zo snel mogelijk te reduceren naar netto-nul. Deze verplichting is nader gepreciseerd in de vordering onder V welke zich uitsluitend richt op de reductie van de nationale emissie. Greenpeace Nederland vordert in dat verband dat Nederland de nationale emissie uiterlijk in 2040 heeft afgebouwd tot, primair, netto-nul. Dat wil zeggen dat in 2040 de antropogene uitstoot vanaf het nationale grondgebied, verminderd met negatieve emissies, nul moet zijn. Dat betekent dat vanaf dat jaar nationale emissies niet langer met

internationale klimaatverandering kunnen worden gecompenseerd. Deze reductieverplichting vormt daarmee een onderdeel van de invulling van de fair share verplichting die met vordering IV wordt gevorderd. Zij is echter zelf geen fair share, maar een verplichting die is gebaseerd op haalbaarheid.

De vordering onder IV

- 15.6. De vordering onder IV zoals in de dagvaarding geformuleerd ziet in al zijn onderdelen op de reductie van alle broeikasgassen (CO₂-eq). De *primaire* vordering is daarbij gebaseerd op het syntheserapport van Rajamani et al. uit 2021. De *subsidiare* vordering is gebaseerd op de berekening van Climate Analytics voor Nederland uit 2022 op basis van de CAT methodologie, die eveneens op een synthese van fair share studies is gebaseerd, maar tot een (iets) lagere reductieverplichting concludeert. De *meer subsidiaire* vordering onder IV is gebaseerd op de conclusies van het NewClimate Institute ("**NCI**") rapport dat in opdracht van Greenpeace Nederland tot stand is gebracht.
- 15.7. Die laatste meer subsidiaire vordering gaat uit van de zogenaamde 'ondergrens' theorie. Op basis van deze theorie wordt niet, zoals bij de primaire en subsidiaire vordering onder IV, een reductieverplichting afgeleid uit het geheel van allocatiemethodes die als fair share berekeningen kunnen worden aangemerkt, maar wordt van al die berekeningen de voor de Staat meest gunstige uitkomst genomen. Aangezien alle andere fair share berekeningen tot strengere reductieverplichtingen leiden, geldt dat volledige consensus bestaat dat de meest gunstige uitkomst in elk geval een (minimum) verplichting oplevert die de Staat gehouden is na te leven teneinde de rechten van zijn ingezetenen ex artikel 2 en 8 EVRM te waarborgen.
- 15.8. Greenpeace Nederland wijzigt hierbij haar eis onder IV, waarvan de tekst hiervoor is weergegeven, als volgt.
- 15.9. Greenpeace Nederland handhaaft haar stelling dat er een breed gedragen wetenschappelijke consensus bestaat over de minimale fair share ten aanzien van de noodzakelijke broeikasgasreducties voor de Staat, maar combineert de primaire en subsidiaire vordering omwille van de overzichtelijkheid in één vordering, de nieuwe vordering onder IV (*primair*). De syntheserapporten van Rajamani et al. en CAT vormen naar de mening van Greenpeace Nederland nog altijd de best beschikbare wetenschappelijke basis voor de fair share die Nederland op basis van de eerlijkheidsprincipes uit het Parijs Akkoord en zijn overige verplichtingen gehouden is te leveren (zoals nader toegelicht in de dagvaarding).
- 15.10. Alhoewel de CAT en Rajamani et al. rapporten inmiddels 3 tot 4 jaar oud zijn, wijst Greenpeace Nederland erop dat zowel de mondiale uitstoot als de Nederlandse uitstoot niet lineair zijn afgenomen. De beide rapporten gaan hier echter wel van uit bij de berekening van de voor Nederland af te leiden reductiepaden. Dat betekent dat een berekening van de fair share van Nederland op basis van de huidige resterende budgetten tot een voor Nederland aanzienlijk minder gunstig resultaat leidt.
- 15.11. Dit heeft Greenpeace Nederland laten zien aan de hand van de berekening van Pelz et al. (2025) voor de Nederlandse situatie op grond van de berekeningen en uitgangspunten van de Europese Klimaatadviesraad. Uit deze doorrekening volgt dat het carbonbudget voor Nederland, uitgaande van startjaar 2015 zoals ook de Europese Klimaatadviesraad doet, in 2023 is opgebraakt. De validiteit van deze berekening voor Nederland wordt verder onderstreept door het recente rapport van de SRU, welke voor Duitsland (met een vergelijkbare per capita emissie als Nederland) constateert dat het fair share budget 2024 is

uitgeput, en de eerdere publicatie van het ministerie van Financiën in het blauwe boekje (2023) waarin is geconstateerd dat indien Nederland de toenmalige uitstoot zou doorzetten, hetgeen is gebeurd, het voor Nederland beschikbare carbonbudget in 2025 op zou zijn.

- 15.12. De syntheses studies van Rajamani et al. en CAT rapporteren de minimale fair share reductieverplichtingen in de vorm van noodzakelijke reductiepercentages in 2030. Uit deze reductiepercentages kan worden afgeleid dat ten tijde van de publicatie van die studies de Staat nog over een fair share emissiebudget beschikte. Uit de meer recente berekeningen die hiervoor zijn genoemd volgt dat voor zover het over CO₂ gaat, het budget voor Nederland inmiddels volledig is verbruikt. Een vordering op basis van Rajamani et. al en CAT is daarmee minder streng dan hetgeen uit de meest recente wetenschappelijke studies (de 'best available science') noodzakelijk blijkt.
- 15.13. Het feit dat het minimale fair share budget voor Nederland al is uitgeput, betekent echter dat Nederland met onmiddellijke ingang de uitstoot van broeikasgassen tot netto-nul zou moeten terugbrengen. Omdat dat voor de reductie van nationale emissies niet mogelijk is, zou dat betekenen dat de Staat met onmiddellijke ingang internationale klimaatfinanciering zou moeten starten die tot aan Nederland toe te rekenen emissiereductie leidt en een omvang heeft die tenminste gelijk is aan de huidige uitstoot, verminderd met negatieve emissies. Aangezien de aan Nederland toe te rekenen emissiereductie in het buitenland momenteel nihil is, realiseert Greenpeace Nederland zich dat een veroordeling tot het treffen van maatregelen om onmiddellijk de Nederlandse emissie tot netto-nul terug te brengen tot een onhaalbare verplichting leidt. Om die reden kiest Greenpeace Nederland ervoor haar primaire vordering onder IV inhoudelijk ongewijzigd te laten, hoewel de fair share van Nederland op basis van de best available science met zich brengt dat de Nederlandse uitstoot in 2023 netto-nul had moeten zijn. Enkel om de Staat de tijd te geven maatregelen te treffen om de Nederlandse uitstoot naar netto-nul te brengen handhaaft Greenpeace Nederland haar primaire vordering onder IV, die inmiddels als het mindere heeft te gelden van waartoe een minimale fair share verplichting van de Staat leidt.
- 15.14. Voor zover uw rechtbank, al dan niet op basis van sinds de dagvaarding verschenen wetenschappelijke rapporten, tot de conclusie zou komen dat de hoge mate van consensus die wetenschappelijk is vereist om aan de Staat bindende verplichtingen op te leggen ten aanzien van de emissiereductie van alle broeikasgassen niet, althans niet langer bestaat, voegt Greenpeace Nederland aan haar vordering onder IV een subsidiaire eis toe, die dient ter vervanging van de meer subsidiaire eis onder IV zoals ingesteld in de dagvaarding en uitsluitend betrekking heeft op de reductie van CO₂.
- 15.15. Anders dan mogelijk het geval zou kunnen zijn voor wat betreft de fair share verdeling van het totaal aan broeikasgassen, zoals beschreven in de Rajamani et al., CAT en PBL maart 2024 studies, bestaat er immers volledige overeenstemming over wat het resterende mondiale CO₂-budget is en kan op basis daarvan op eenvoudige en transparante wijze het Nederlandse aandeel daarin worden vastgesteld. Alle meest recente wetenschappelijke publicaties, inclusief het PBL rapport van maart 2024, verwijzen als basis voor hun fair share berekeningen naar de jaarlijkse updates van Forster et.al. Op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten, bedroeg het wereldwijde carbonbudget voor het beperken van de opwarming beneden de 1,5°C 200 Gton CO₂.
- 15.16. De nieuwe subsidiaire vordering onder IV strekt tot veroordeling van de Staat om de Nederlandse emissie van CO₂ uiterlijk in 2032, dan wel binnen een CO₂-budget van 448 Mton

CO2 te reduceren. Deze vordering is gebaseerd op een berekening die uit gaat van de voor de Staat meest gunstige interpretatie van zijn fair share, uitgaande van het nog resterende wereldwijde carbonbudget. Evenals de meer subsidiaire vordering onder IV van de dagvaarding, die door deze nieuwe subsidiaire vordering vervangen wordt, is deze vordering gebaseerd op de 'ondergrens theorie' zoals toegelicht in dit hoofdstuk en de dagvaarding. De nieuwe subsidiaire vordering onder IV wordt hierna nader onderbouwd.

- 15.17. De oorspronkelijke meer subsidiaire vordering onder IV van de dagvaarding was gebaseerd op het NCI rapport dat als productie 74 bij de dagvaarding is ingediend. De berekeningen uit het NCI rapport zijn nog gebaseerd op de inmiddels verouderde carbonbudget berekeningen uit het IPCC rapport, in plaats van op het meer recente en geactualiseerde Forster et al. 2024. Het NCI kwam, op basis van de verouderde data, tot de conclusie dat een fair share op basis van equal per capita voor Nederland betekent dat de uitstoot van alle broeikasgassen in 2033 netto-nul moet zijn.
- 15.18. Op basis van de meest actuele wetenschappelijke inzichten is deze conclusie niet langer houdbaar, want daaruit volgt dat de uitstoot (veel) eerder netto-nul moet zijn. Dat geldt zelfs als – zoals Greenpeace Nederland hier doet – uit wordt gegaan van een later startjaar voor de budgetverdeling, namelijk 2024 (zie voor meer uitleg hierover par. 9.19 e.v.). Deze conclusies zijn verwerkt in de formulering van de nieuwe subsidiaire vordering onder IV, waarin Greenpeace Nederland nu eist dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissie van uitsluitend CO2 per 31 december 2031 (in plaats van 2033) tot netto-nul is gereduceerd.
- 15.19. Wat gelijk blijft is dat een equal per capita verdeling de meest gunstige allocatie methode is op basis waarvan het nog resterende carbonbudget voor de Staat kan worden bepaald. Equal per capita allocaties houden geen rekening met historische emissies en de relatieve inkomensverschillen tussen landen en representeert daarmee niet het CBDR-RC beginsel zoals vastgelegd in het Parijs Akkoord en het VN-Klimaatverdrag (zie dagvaarding, par. 26.19). In het *KlimaSeniorinnen*-arrest bepaalde het EHRM dat nationale carbonbudgetten dienen te worden vastgesteld op basis van het CBDR-RC beginsel (r.o. 571-572) en dat de emissiereductiedoelen van Zwitserland meer emissies toestonden dan “even an equal per capita emission quantification approach would entitle it to use”. Ook het CRM is onomwonden in haar conclusie dat uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest niet volgt dat equal per capita in overeenstemming is met de verplichtingen onder artikel 8 EVRM is, en dat het daarmee gezien moet worden als een “meetbare ondergrens”. Ten slotte sloten ook de rapporten van de EU Klimaatadviesraad, de SRU, en de klimaatwetenschap al voorafgaand aan de uitspraak van het EHRM in *KlimaSeniorinnen* de toepassing van grandfathering en cost efficiency uit, en achtten daarmee equal per capita voor een hoog uitstoot land als Nederland de minimale ondergrens.
- 15.20. Op basis van een per capita allocatie voor Nederland met als startjaar 2024 heeft Nederland nog een beschikbaar carbonbudget van, afgerond, 447,5 Mton. Deze berekening gaat slechts van 2 parameters uit: het resterende wereldwijde budget en het aandeel van Nederland in de wereldbevolking. Deze berekening is op een transparante en verifieerbare wijze door Greenpeace Nederland in hst. 9 uiteengezet. De berekening heeft ook een peer-review ondergaan van Yann Robiou du Pont, expert op het gebied van fair share. Voor de vordering is 447,5 Mton naar boven afgerond naar 448 Mton.

15.21. Als ervan wordt uitgegaan dat Nederland de uitstoot van CO₂ vanaf 1 januari 2024 lineair afbouwt, is dit carbonbudget halverwege 2031 op. Om die reden vordert Greenpeace Nederland in haar nieuwe subsidiaire vordering onder IV dat de Staat wordt veroordeeld alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de Nederlandse emissie, dat wil zeggen de nationale emissie verminderd met negatieve emissies en in het buitenland gerealiseerde emissiereductie door klimaatfinanciering op grond van artikel 6 Parijs Akkoord, per 31 december 2031 tot netto-nul te hebben gereduceerd. Ook het moment waarop de CO₂-uitstoot bij een lineaire afname vanaf 1 januari 2024 netto-nul is (halverwege 2031), is in de vordering dus naar boven afgerond.

15.22. Het is uiteraard mogelijk dat de Staat de reductie van de CO₂ uitstoot in de komende jaren sneller of langzamer afbouwt dan in lijn met een lineair verloop. Daarmee verschuift dan ook de datum voor klimaatneutraliteit. Dit zijn beleidskeuzes, waarvan uw rechtbank van oordeel kan zijn dat die aan de Staat toekomen. Voor dat geval vordert Greenpeace Nederland onder haar nieuwe subsidiaire vordering onder IV als alternatief dat uw rechtbank de Staat veroordeelt de CO₂ uitstoot binnen het per 1 januari 2024 vastgestelde carbonbudget van 448 Mton naar netto-nul terug te brengen. Zodoende is het aan de Staat om te bepalen hoe hij de emissiereductie die nodig is om binnen dit budget te blijven vorm wil geven en daarmee dus ook in welk jaar deze klimaatneutraliteit wordt bereikt.

Vordering V

15.23. Vordering V richt zich op de maximaal haalbare reductie van nationale broeikasgasemissies. Primair vordert Greenpeace Nederland een emissiereductie van 100% in 2040 ten opzichte van de uitstoot in 1990. Deze vordering heeft Greenpeace Nederland in de dagvaarding onderbouwd met een studie van Ecorys. In hst. 12 is ingegaan op de meer uitgebreide studie van Kalavasta, CE Delft en Berenschot, welke nader onderschrijven dat netto-nul uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2040 haalbaar is. Greenpeace Nederland heeft daarmee voldoende onderbouwd, op basis van de best available science dat een 100% uitstootreductie in 2040 haalbaar is. Het Kalavasta rapport dient daarmee als verdere onderbouwing van haar primaire vordering onder V.

15.24. Tevens voegt Greenpeace Nederland aan vordering V een nieuwe, meer subsidiaire eis toe, die in lijn is met het voorstel van de Europese Commissie om voor de Europese Unie een tussendoel van 90% broeikasgasreductie in 2040 ten opzichte van 1990 Europese Klimaatwet op te nemen.

15.25. Nederland heeft steun uitgesproken voor die doelstelling. Het is echter niet duidelijk dat de Staat van mening is dat het vaststellen van die verplichting in Unieverband voor Nederland een bindende verplichting met zich brengt om eenzelfde reductie te bewerkstelligen. Hoewel de Europese Klimaatwet een verordening is en dus voor de Staat directe bindende werking heeft en de tussendoelstellingen in de Europese Klimaatwet geen streefdoelstellingen zijn maar (bindende) resultaatsverplichtingen waarvan de lidstaten niet in negatieve zin mogen afwijken, lijkt de Staat van mening te zijn dat op nationaal niveau toch tot een lagere reductie kan worden besloten. Zo stelt de Staat in het Ontwerp Klimaatplan 2025-2035 dat hij er bewust vanaf ziet voor 2040 een tussendoel vast te stellen en lijkt hij zich met de CvA nog altijd op het standpunt te stellen dat de in de Klimaatwet opgenomen doelstelling van 2030 ondanks de daarover gevoerde discussie (dagvaarding, par. 24.44 e.v.) een niet bindende streefdoelstelling is in plaats van een bindende en afdwingbare verplichting (CvA, par. 15.233).

15.26. Als de nieuwe meer subsidiaire vordering V verzoekt Greenpeace Nederland uw rechtbank de Staat te bevelen in lijn met het op Unieniveau voorgenomen reductiedoel voor 2040 van 90% alle maatregelen te treffen en uit te voeren die nodig zijn om de uitstoot van broeikasgassen (CO₂-eq) in 2040 met 90% ten opzichte van de uitstoot in 1990 te hebben gereduceerd.

15.27. Deze vordering is gelet op de weerbarstige houding van de Staat ten aanzien van zijn verplichtingen op zijn plaats (zie ook hiervoor, par. 13.37, waarin is toegelicht dat de vorderingen bepaald niet prematuur zijn).

Wijziging vorderingen VI en VII in samenhang met vordering III

15.28. Greenpeace Nederland wijzigt de vorderingen VI en VII uit de dagvaarding. Deze wijzigingen vinden hun grondslag in de uitspraak van het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest die na het indienen van de dagvaarding is gewezen en zijn *subsidiar* aan de vorderingen IV en V. Greenpeace Nederland legt tevens het *KlimaSeniorinnen*-arrest ten grondslag aan haar vordering III, die voor het overige dezelfde formulering behoudt als in de dagvaarding. Omdat de grondslag voor deze drie vorderingen dezelfde is worden zij in het hiernavolgende in samenhang besproken.

Aanvulling grondslag vordering III

15.29. In deze CvR heeft Greenpeace Nederland uitvoerig uiteengezet dat en waarom het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest grote waarde hecht aan het vaststellen van een fair share carbonbudget dat in lijn is met de 1,5°C doelstelling en het formuleren van emissiereductie doelstellingen op basis van dat fair share carbonbudget (r.o. 550). Het EHRM duidt deze verplichting aan als de ‘regulatory obligation’ onder artikel 8 EVRM (r.o. 572). Greenpeace Nederland heeft daarbij betoogd dat de Staat bij gebreke daaraan treedt buiten de beoordelingsvrijheid die aan staten toekomt daar waar het gaat om de maatregelen die een Staat dient te treffen om klimaatverandering het hoofd te bieden

15.30. Greenpeace Nederland heeft met vordering III gevorderd te verklaren voor recht dat het huidige klimaatbeleid, zoals vastgelegd in de Klimaatwet door de ondergrens zakt van datgene dat evident het minimale aandeel is dat Nederland dient te leveren in de mondiale inspanning om de temperatuurstijging tot 1,5°C te beperken. Het *KlimaSeniorinnen*-arrest onderstreept en bevestigt de onrechtmatigheid van het huidige Nederlandse klimaatbeleid, zoals in vordering III uitgedrukt. De Staat voert geen klimaatbeleid dat is gebaseerd op een fair share carbonbudget voor 1,5°C, welke verplichting door het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest expliciet is neergelegd (r.o. 550(a)). De Staat heeft in het geheel geen carbonbudget vastgesteld. Sterker nog, in het Ontwerp Klimaatplan 2025 – 2035 meent het kabinet dat dit niet nodig is bij gebreke aan ‘meerwaarde’ en dat kan worden volstaan met het vaststellen van (de huidige) puntdoelen (vgl. par. 7.5). Dit miskent het feit dat het EHRM de gelijkkluidende stelling van Zwitserland in de *KlimaSeniorinnen*-procedure heeft verworpen en in haar arrest vaststelde dat het niet baseren van emissie reductiedoelstellingen op een kwantificering van een fair share carbonbudget kwalificeert als een “critical lacuna” die in strijd is met de verplichtingen van de Staat onder artikel 8 EVRM (r.o. 573, 574).

15.31. De Staat lijkt verder vooralsnog niet voornemens concrete tussendoelen te formuleren. Hij is zelfs niet voornemens om voor 2040 een tussendoel in de Klimaatwet op te nemen. Het EHRM heeft los van de verplichting om een fair share carbonbudget te bepalen geoordeeld dat een staat voldoende concrete tussendoelen moet vaststellen om te garanderen dat de cumulatieve emissies tot aan het moment van net-zero emissies effectief kunnen worden

beperkt en de noodzakelijke waarborgen worden gecreëerd om te garanderen dat het moment van klimaatneutraliteit tijdig wordt behaald. Nederland heeft op dit moment enkel een tussendoel vastgesteld voor 2030, waarvan de Staat stelt dat dit geen resultaatsverplichting, maar een inspanningsverplichting betreft, en een moment voor klimaatneutraliteit bepaald (2050). Daarmee voert de Staat een klimaatbeleid dat niet voldoet aan de minimeisen die het EHRM daaraan stelt. De gevorderde verklaring voor recht is dus ook om deze reden toewijsbaar

Wijziging vorderingen VI en VII

- 15.32. Zoals in het bovenstaande is toegelicht vormen de vorderingen IV en V een nadere invulling van de rechtsplicht zoals uitgedrukt in vordering III, die – inmiddels - mede is gebaseerd op de 'regulatory obligation' onder artikel 8 EVRM zoals geformuleerd in het *KlimaSeniorinnen*-arrest. Het EHRM heeft op basis van het subsidiariteitsbeginsel niet het mandaat concrete emissiereductiedoelstellingen voor individuele landen vast te stellen. De Nederlandse rechter heeft deze bevoegdheid wel (zie het *Urgenda*-arrest). Deze concrete doelen heeft Greenpeace Nederland in vorderingen IV en V neergelegd. Mocht de rechtbank tot de conclusie komen dat het in de specifieke omstandigheden van deze zaak en op basis van de in deze zaak aangedragen bewijsmiddelen niet in staat is om concrete doelen aan de Staat op te leggen, doet dit niets af aan de 'regulatory obligation' zoals door het EHRM in *KlimaSeniorinnen* geformuleerd. Alhoewel deze verplichting als grondslag aan vordering III is toegevoegd, ziet Greenpeace Nederland aanleiding om deze verplichting meer specifiek in de subsidiaire vorderingen VI en VII uit te werken.
- 15.33. Vordering VI ziet op de door het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest geformuleerde verplichting een nationaal fair share carbonbudget voor 1,5°C vast te stellen. Ook op basis van de verplichtingen van de Staat zoals neergelegd in het Verdrag van Aarhus (al dan niet indirect toegepast via artikel 8 EVRM) dient dit plaats te vinden in een transparante procedure waar grondslagen en keuzen expliciet worden gemaakt, met de mogelijkheid tot effectieve inspraak. Zoals het EHRM heeft bepaald, en is geconstateerd door het CRM, dient de equal per capita allocatiemethode daarbij als ondergrens te worden aangehouden.
- 15.34. Vordering VII ziet *primair* op de verplichting concrete tussendoelen vast te stellen op basis van het onder VI gevorderde fair share carbonbudget. Greenpeace Nederland heeft daarbij gevorderd verschillende doelstellingen te formuleren voor emissiereducties binnen het eigen territorium, negatieve emissies en emissiereducties buiten het Nederlandse territorium, op basis van klimaatfinanciering. Alhoewel deze splitsing in doelen niet expliciet door het EHRM is geformuleerd, volgt de noodzaak van deze nadere precisering uit het nog zeer beperkt beschikbare nationale carbonbudget. Gezien de onwaarschijnlijkheid dat de Staat op basis van uitsluitend emissiereducties binnen zijn eigen territorium binnen het op basis van vordering VI bepaalde carbonbudget kan blijven, bestaat de noodzaak ook doelen te formuleren voor negatieve emissies en emissiereducties in het buitenland die de 'overshoot' aan emissies van het eigen territorium kunnen compenseren.
- 15.35. Voor het geval de rechtbank tot de conclusie zou komen dat het geen aparte doelen zoals hiervoor gedefinieerd kan opleggen, voegt Greenpeace Nederland een subsidiaire vordering onder VII toe die ziet op het formuleren van netto emissiereductie doelen die zowel de nationale emissiereductie, als ook aan Nederland toerekenbare emissiereducties buiten het Nederlandse territorium op basis van klimaatfinanciering, gelijk aan het doel zoals primair onder IV gevorderd.

De meer subsidiaire vorderingen VIII en IX

- 15.36. Gelet op het voornemen van de Staat om geen tussendoelen voor 2040 te formuleren, hetgeen in strijd zou zijn met de uitgangspunten van het *Klimaseniorinnen*-arrest, voegt Greenpeace Nederland aan haar meest subsidiaire vordering onder VIII, die strekt tot naleving van het in de Klimaatwet neergelegde klimaatbeleid, een nieuwe vordering IX toe die strekt tot het vaststellen van een bindend tussendoel voor 2040. Deze vordering behoeft in het licht van het voorgaande geen afzonderlijke toelichting meer, alhoewel Greenpeace Nederland ter zitting uiteraard bereid is eventuele vragen van uw rechtbank te beantwoorden.

III. ADAPTATIE

16. Inleiding

- 16.1. Als gezegd zal Greenpeace Nederland ter zitting nader of in meer detail ingaan op de maatregelen die de Staat tot nu toe heeft, en eventueel na het indienen van deze CvR zal hebben getroffen in het kader van adaptatie.
- 16.2. Ter bevordering van het partijdebat schetst Greenpeace Nederland hierna het toepasselijke toetsingskader ten aanzien van adaptatiebeleid onder artikel 2 en 8 EVRM naar aanleiding van het *KlimaSeniorinnen*-arrest (par. 16) en bespreekt zij de stellingen van de Staat in dit kader (par. 17). Vervolgens gaat Greenpeace Nederland in op de stellingen van de Staat in het kader van artikel 14 EVRM en artikel 27 IVBPR (par. 18). Daarna volgt een eerste toepassing van dit toetsingskader op het handelen van de Staat met een aantal overkoepelende punten over het adaptatiebeleid van de Staat (par. 19) en licht Greenpeace Nederland toe dat dat de Staat eindverantwoordelijk is en was voor het verzekeren van de onder het EVRM beschermde rechten (par. 20).

17. Toetsingskader adaptatie artikel 2 en 8 EVRM: toepassing *KlimaSeniorinnen*-arrest

- 17.1. Het *KlimaSeniorinnen*-arrest is, zoals hiervoor toegelicht, toegespitst op een casus die voornamelijk gaat over mitigatieverplichtingen van staten. Wel stelt het EHRM buiten twijfel dat op grond van (in elk geval) artikel 8 EVRM op staten ook positieve verplichtingen rusten ten aanzien van het treffen van adaptatiemaatregelen (r.o. 552). Uit de CvA van de Staat maakt Greenpeace Nederland op dat de Staat dit niet betwist, maar zich onder meer op het standpunt stelt dat hij voldoet aan deze positieve verplichtingen.

Inhoud KlimaSeniorinnen-arrest ten aanzien van adaptatie

- 17.2. In het *KlimaSeniorinnen*-arrest geeft het EHRM verschillende relevante conclusies van het IPCC weer. Over adaptatie haalt het EHRM de volgende conclusies aan (alle verwijzingen naar rechtsoverwegingen hieronder en verderop in dit hoofdstuk zijn verwijzingen naar het *KlimaSeniorinnen*-arrest):
 - (a) Het is van belang op welk moment er actie wordt ondernomen op het gebied van adaptatie, gezien adaptatie bij verdere opwarming lastiger of zelfs onmogelijk wordt (r.o. 115): “Adaptation options that were feasible and effective today would become constrained and less effective with increasing global warming; losses and damages would also increase and additional human and natural systems would reach adaptation limits (high confidence)”;
 - (b) Snel en geïntegreerd klimaatbeleid is vereist, waarvoor onder meer voldoende financiële middelen beschikbaar dienen te zijn (r.o. 118): “The IPCC stressed the urgency of near-term integrated climate action. It noted that climate change was a threat to human well-being and planetary health. There was a rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all (very high confidence). Climate-resilient development integrated adaptation and mitigation to advance sustainable development for all, and was enabled by increased international cooperation, including improved access to adequate financial resources and inclusive governance and coordinated policies (high confidence).”

- (c) De implementatie van adaptatiebeleid dient versneld te worden; als dit niet gebeurt dreigen er ernstige consequenties (r.o. 119) “According to the IPCC, deep, rapid and sustained mitigation and accelerated implementation of adaptation actions in this decade would reduce projected losses and damages for humans and ecosystems (finding with very high confidence). On the other hand, delayed mitigation and adaptation action would lock in high-emissions infrastructure, raise risks of stranded assets and cost-escalation, reduce feasibility, and increase losses and damages (high confidence).”
 - (d) De volgende vereisten zijn van toepassing om effectief klimaatbeleid, inclusief adaptatiebeleid, te kunnen maken en implementeren (r.o. 120): “The IPCC noted that effective climate action was enabled by political commitment, well-aligned multilevel governance, institutional frameworks, laws, policies and strategies and enhanced access to finance and technology. Clear goals, coordination across multiple policy domains and inclusive governance processes facilitated effective climate action.”
- 17.3. Bij de analyse van de zaak onder artikel 8 EVRM stelt het EHRM vast dat op grond van dat artikel in elk geval de volgende positieve verplichtingen op staten rusten ten aanzien van adaptatiebeleid (r.o. 552):
- “Furthermore, effective protection of the rights of individuals from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life requires that the above-noted mitigation measures be supplemented by adaptation measures aimed at alleviating the most severe or imminent consequences of climate change, taking into account any relevant particular needs for protection. Such adaptation measures must be put in place and effectively applied in accordance with the best available evidence (see paragraphs 115 and 119 above) and consistent with the general structure of the State’s positive obligations in this context (see paragraph 538 (a) above).”
- 17.4. Uit artikel 8 EVRM volgt dus niet alleen een verplichting voor staten om adaptatiemaatregelen te treffen: tevens dienen deze adaptatiemaatregelen ten minste aan de vereisten te voldoen die het EHRM hier definieert. Daarbij verwijst het EHRM ook naar de ‘general structure’ van de positieve verplichtingen van staten, die het volgende inhoudt (r.o. 538 onder (a)):
- “(a) The States have a positive obligation to put in place the relevant legislative and administrative framework designed to provide effective protection of human health and life. In particular, States have an obligation to put in place regulations geared to the specific features of the activity in question, particularly with regard to the level of risk potentially involved.”
- 17.5. De adaptatiemaatregelen dienen dus te zijn vastgelegd in een wettelijk en bestuurlijk kader dat effectieve bescherming verzekert van de door artikel 8 EVRM beschermde rechten in verband met menselijk leven en gezondheid. Ook dient deze wet- en regelgeving specifiek toegesneden te zijn op de betreffende activiteit, met name vanuit het oogpunt van het risico dat deze mogelijk met zich meebrengt.
- 17.6. Verder oordeelt het EHRM dat ‘procedural safeguards’ van belang zijn bij de beoordeling of een staat binnen zijn margin of appreciation is gebleven in de context van klimaatzaken (r.o. 553 en 539):
- “(a) The information held by public authorities of importance for setting out and implementing the relevant regulations and measures to tackle climate change must be made available to the public, and in particular to those persons who may be affected by the regulations and

measures in question or the absence thereof. In this connection, procedural safeguards must be available to ensure that the public can have access to the conclusions of the relevant studies, allowing them to assess the risk to which they are exposed.

(b) Procedures must be available through which the views of the public, and in particular the interests of those affected or at risk of being affected by the relevant regulations and measures or the absence thereof, can be taken into account in the decision-making process.”

Invulling artikel 2 en 8 EVRM door best available science en internationaal recht

- 17.7. Het EHRM heeft in het *KlimaSeniorinnen*-arrest vastgesteld dat de verplichtingen uit het EVRM in klimaatzaken óók geïnterpreteerd dienen te worden in het licht van “factual issues and developments affecting the enjoyment of the rights in question and also by relevant legal instruments designed to address such issues” (r.o. 455). Gezien de focus van het *KlimaSeniorinnen*-arrest op mitigatie haalt het EHRM bij de beoordeling van die zaak met name wetenschappelijke bronnen (“in accordance with the best available evidence”, r.o. 103 e.v.) en bepalingen uit internationaalrechtelijke bronnen (r.o. 133 e.v.) aan die zien op mitigatie. De onderhavige zaak draait echter ook om adaptatie, in welk kader Greenpeace Nederland wijst op de hierna te bespreken bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek en internationale rechtsbronnen op het gebied van adaptatie.

(i) Best available science over adaptatie

- 17.8. Voorop staat dat de bevindingen van het IPCC (ook) relevant worden geacht door het EHRM ten aanzien van adaptatie (r.o. 429). In het kader AR5 presenteert Working Group II van het IPCC in 2014 onder meer de volgende breed gedragen wetenschappelijke conclusies over adaptatie (onderstreping: advocaat):⁷³
- (a) “Adaptation to climate change is transitioning from a phase of awareness to the construction of actual strategies and plans in societies (robust evidence, high agreement).” Het IPCC gaat er dus van uit dat voor adaptatiebeleid een strategie en/of plan nodig is.
 - (b) “The national level plays a key role in adaptation planning and implementation, while adaptation responses have diverse processes and outcomes at the subnational and local levels (robust evidence, high agreement).” Het IPCC onderstreept hier het belang van adaptatieplanning op nationaal niveau.
 - (c) “Institutional dimensions in adaptation governance play a key role in promoting the transition from planning to implementation of adaptation (robust evidence, high agreement)”. Hiermee doelt het IPCC op belemmeringen voor adaptatie die volgen uit een (te) complexe institutionele structuur; bovendien blijkt hieruit het belang van planning.
 - (d) “A variety of tools are being employed in adaptation planning and implementation depending on social and management context (robust evidence, high agreement) Uncertainties in climate change, coupled with the complexities of social-ecological systems, emphasize the need for a variety of tools in adaptation planning and implementation.”

⁷³ IPCC, ‘Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects. Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change’, 2014, p. 871-872.

- (e) Hieruit volgt het centrale belang dat de wetenschap toekent aan nationale adaptatieplannen c.q. -strategieën, ook om de juiste inzet van de verschillende adaptatiemaatregelen in onderlinge samenhang te kunnen waarborgen. Het IPCC stelt vast dat er in 2014 twaalf landen nationale adaptatiestrategieën hebben ontwikkeld, waaronder Nederland, en onderstreept daarbij: “Most strategies are regarded as the start of a policy process rather than its culmination, providing the important perspective of considering iterative evaluation as part of planning and implementation.”⁷⁴

17.9. In het kader van AR6 presenteert Working Group II van het IPCC in 2022 nieuwe bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen op het gebied van adaptatie:⁷⁵

- (a) De urgentie van het nemen van adaptatiemaatregelen neemt vergeleken met AR5 sterk toe: “Progress in adaptation planning and implementation has been observed across all sectors and regions, generating multiple benefits (very high confidence). However, adaptation progress is unevenly distributed with observed adaptation gaps (high confidence) (...) As adaptation options often have long implementation times, long-term planning and accelerated implementation, particularly in the next decade, is important to close adaptation gaps, recognising that constraints remain for some regions (high confidence)”
- (b) Hoe verder de wereldwijde opwarming vordert, hoe kleiner de kans dat er nog effectieve maatregelen getroffen kunnen worden. Voor effectiviteit is bovendien vereist dat de maatregelen onderlinge samenhang hebben: “The effectiveness of adaptation to reduce climate risk is documented for specific contexts, sectors and regions (high confidence) and will decrease with increasing warming (high confidence). Integrated, multi-sectoral solutions that address social inequities, differentiate responses based on climate risk and cut across systems, increase the feasibility and effectiveness of adaptation in multiple sectors (high confidence).”
- (c) Bij het nemen van geïsoleerde maatregelen bestaat een significant risico op zogeheten ‘maladaptatie’: “There is increased evidence of maladaptation across many sectors and regions since the AR5. Maladaptive responses to climate change can create lock-ins of vulnerability, exposure and risks that are difficult and expensive to change and exacerbate existing inequalities. Maladaptation can be avoided by flexible, multi-sectoral, inclusive and long-term planning and implementation of adaptation actions with benefits to many sectors and systems. (high confidence).” Daarbij is van belang dat er een “long-term adaptive plan” bestaat.
- (d) Maladaptatie heeft disproportioneel impact op mensen in een kwetsbare positie: “Maladaptation especially affects marginalised and vulnerable groups adversely (e.g., Indigenous Peoples, ethnic minorities, low-income households, informal settlements), reinforcing and entrenching existing inequities. Adaptation planning and implementation that do not consider adverse outcomes for different groups can lead to maladaptation, increasing exposure to risks, marginalising people from certain socioeconomic or livelihood groups, and exacerbating inequity. Inclusive planning initiatives informed by

⁷⁴ Id., p. 874.

⁷⁵ IPCC, ‘Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers’, 2022, p. 20 e.v.

cultural values, Indigenous knowledge, local knowledge, and scientific knowledge can help prevent maladaptation (high confidence).”⁷⁶

- (e) Er is een ‘rapidly narrowing window’ voor het mogelijk maken van ‘climate resilient development’: “Evidence of observed impacts, projected risks, levels and trends in vulnerability, and adaptation limits, demonstrate that worldwide climate resilient development action is more urgent than previously assessed in AR5. Comprehensive, effective, and innovative responses can harness synergies and reduce trade-offs between adaptation and mitigation to advance sustainable development. (very high confidence).”⁷⁷

17.10. UNEP publiceerde in 2023 het rapport met de volgende kernachtige titel: “Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed”.⁷⁸ UNEP uit in de introductie bij het rapport grote zorgen over adaptatie:⁷⁹

“In 2023, climate change yet again grew more disruptive and deadly. Temperature records toppled, globally and regionally. Storms, floods, heatwaves and wildfires caused devastation. These intensifying impacts tell us two things: the world must urgently cut greenhouse gas emissions and it must increase adaptation efforts to protect vulnerable populations. Neither is happening.”

17.11. Het onderzoek wijst uit dat de inspanningen voor adaptatie niet aan het versnellen zijn, terwijl dit wel nodig is. Dit heeft volgens UNEP “massive implications” voor in het bijzonder de mensen in de meest kwetsbare situaties.

17.12. Uit het rapport blijkt dat 85% van alle landen een nationaal adaptatieplan hebben aangenomen.⁸⁰ Bijna de helft van alle landen heeft na implementatie van dit plan verder een tweede, verbeterde versie van een dergelijk plan aangenomen.⁸¹ Het is volgens het UNEP van ‘vitaal belang’ dat er nu een “rapid shift towards implementation and continued, iterative planning” zal plaatsvinden “which must be supported by, among other things, greater availability of and access to finance”.⁸² Dit geldt in het bijzonder voor SIDS (onderstreping: advocaat):⁸³

“IPCC WGII AR6 recognizes that LDCs and SIDS are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change and have significant capacity constraints (IPCC 2022). As such, progress in adaptation planning is especially important for these countries (...).”

17.13. Het UNEP stelt verder vijf criteria vast op grond waarvan vast te stellen valt of adaptatieplanning adequaat en effectief is: ‘comprehensiveness’, ‘inclusiveness’, ‘implementability’, ‘integration’ en ‘monitoring and evaluation’.⁸⁴ Greenpeace Nederland zal ter zitting hier nader op in gaan, maar wat hier in elk geval uit op te maken valt is dat een

⁷⁶ Id., p. 27.

⁷⁷ Id., p. 29.

⁷⁸ United Nations Environment Programme, ‘Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed’, november 2023.

⁷⁹ Id., p. XI.

⁸⁰ Id., p. 8.

⁸¹ Id., p. 9.

⁸² Id., p. 8.

⁸³ Id., p. 14.

⁸⁴ Id., p. 11.

'comprehensive adaptation plan' waar ook voldoende 'funding' voor bestaat van cruciaal belang wordt geacht door het UNEP.

17.14. Van bijzonder wetenschappelijk belang zijn verder de uitkomsten van recent onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering op de gezondheid van inwoners van kleine eilanden (SIDS) in The Lancet (**productie 106**). De feitelijke conclusies van het onderzoek zijn onder meer:

- (a) "The number of deaths attributable to heat in 2017–22 was double that in 2000–05." (p. 1), specifiek voor SIDS.
- (b) "The past 9 years (ie, 2015–23) have been the warmest on record globally, and populations across SIDS have been exposed to increasing summer temperatures. The consequences of heat exposure to human health are thus acutely prominent in SIDS." (p. 1).
- (c) "Climate change is already deeply affecting the health of people living in SIDS. (...) The growing risk of heat exposure has become one of many prominent economic pressures affecting SIDS. Labour productivity and healthy lives are undermined by increasing temperatures, with more than 4.4 billion potential labour hours lost in 2023, compared with an annual average of 2.5 billion hours in 1991–2000" (p. 3).
- (d) "The growing risk of heat exposure has become one of many prominent economic pressures affecting SIDS. Labour productivity and healthy lives are undermined by increasing temperatures, with more than 4.4 billion potential labour hours lost in 2023, compared with an annual average of 2.5 billion hours in 1991–2000" (p. 1).
- (e) "Despite contributing less than 1% to global greenhouse gas emissions, small islands are already facing an array of climatic effects and are likely to face some of the most catastrophic impacts in the future." (p. 11)

17.15. Het onderzoek gaat in detail in op de ernstige directe en indirecte gevolgen van de verergerende hitte, zowel op dit moment als in de toekomst, voor de gezondheid, het leven en welzijn van inwoners van SIDS. Adaptatie is dan ook van levensbelang, zo blijkt uit het onderzoek: "Addressing heat through adaptation efforts would be an extremely effective and life-saving intervention in SIDS". Dit moet wel op een bepaalde wijze gebeuren:

- (a) "National adaptation plans for health are essential for protecting populations from climatic hazards." (p. 8)
- (b) "The implementation of climate adaptation plans is an essential first step to prevent the worst health impacts of climate change in SIDS. These plans should be informed by valid data gathered through periodically updated assessments of vulnerability and adaptation." (p. 8).
- (c) "With adaptation efforts lagging, SIDS remain highly vulnerable to the health impacts of climate change, in large part due to insufficient completion of periodic health and vulnerability risk assessments and insufficient enactment of health adaptation plans in climate policies. These issues constitute major obstacles to building effective, resilient health systems. Strategies to build resilience tend to be fragmented and short-term, largely as a result of a lack of finance. (...) Without global, regional, and national investment and cooperation, SIDS are increasingly likely to succumb to the impacts of extreme weather events, heat-related stresses, climate-sensitive infectious diseases, and

NCDs, and climate change will continue to be an existential threat to millions of people.”
(p. 11)

17.16. Zoals de auteurs in het laatste citaat benoemen zijn kleine eilanden als Bonaire uitermate kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering op de gezondheid, het leven en het welzijn van hun inwoners. De noodzaak voor adequate adaptatiemaatregelen is daarom in het bijzonder groot voor de inwoners van deze eilanden.

(ii) Internationale rechtsbronnen adaptatie

17.17. In artikel 4 lid 1 onder (b) van het VN-Klimaatverdrag is bepaald:

“All Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, shall: (b) Formulate, implement, publish and regularly update national and, where appropriate, regional programmes containing measures (...) to facilitate adequate adaptation to climate change.”

17.18. De lidstaten zijn in 1992 dus overeengekomen om (in elk geval) elk nationale adaptatieplannen op te stellen met als doel om ‘adequate adaptation to climate change’ te bewerkstelligen. Daarbij geldt evenals voor mitigatie het uitgangspunt van CBDR-RC.

17.19. In het Parijs Akkoord is deze verplichting nader uitgewerkt, met allereerst een vermelding in het kernartikel 2, waar partijen overeenkomen de inspanningen op onder meer adaptatie te intensiveren (artikel 2 lid 1 onder (b) Parijs Akkoord), waarbij de toepassing van het principe CBDR-RC en het beginsel van equity op adaptatiemaatregelen wordt bevestigd (artikel 2 lid 2 Parijs Akkoord).

17.20. Ten tweede worden de verplichtingen van de partijen bij het Parijs Akkoord ten aanzien van adaptatie verder uitgewerkt in artikel 7 Parijs Akkoord:

- (a) Artikel 7 lid 1 Parijs Akkoord stelt een algemeen adaptatiedoel vast dat als volgt is geformuleerd: “the global goal on adaptation of enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change, with a view to contributing to sustainable development and ensuring an adequate adaptation response in the context of the temperature goal referred to in Article 2”.
- (b) Daarbij volgt uit artikel 7 lid 4 Parijs Akkoord dat partijen vaststellen “that the current need for adaptation is significant and that greater levels of mitigation can reduce the need for additional adaptation efforts, and that greater adaptation needs can involve greater adaptation costs”.
- (c) Artikel 7 lid 5 Parijs Akkoord stelt een aantal vereisten voor adaptatie-actie vast: “[it] should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional knowledge, knowledge of indigenous peoples and local knowledge systems, with a view to integrating adaptation into relevant socioeconomic and environmental policies and actions, where appropriate”.
- (d) In artikel 7 lid 9 Parijs Akkoord is bepaald dat elke partij bij het akkoord “shall, as appropriate, engage in adaptation planning processes and the implementation of actions, including the development or enhancement of relevant plans, policies and/or contributions, which may include: (a) The implementation of adaptation actions,

undertakings and/or efforts; (b) The process to formulate and implement national adaptation plans; (c) The assessment of climate change impacts and vulnerability, with a view to formulating nationally determined prioritized actions, taking into account vulnerable people, places and ecosystems”.

- (e) Elke staat dient periodiek te rapporteren over zijn voortgang op het vlak van adaptatie door een ‘adaptation communication’ te sturen aan UNFCCC (artikel 7 lid 10 Parijs Akkoord). Zoals hierna zal worden besproken heeft de Staat invulling gegeven aan deze rapportageverplichting – voor Europees Nederland.

17.21. De noodzaak tot het treffen van adequate, tijdige en passende adaptatiemaatregelen wordt, zo is de wereldwijde consensus, in de jaren na het Parijs Akkoord alleen maar groter. In de context van COP26 hebben partijen bij het Parijs Akkoord in 2021 het Glasgow Climate Pact gesloten, waarin zij benadrukken dat er een grote urgentie bestaat bij het vergroten van de ambities en acties in verband met adaptatie.⁸⁵

17.22. Die urgentie blijft groter worden, zo blijkt uit de wetenschappelijke bevindingen in het kader van de eerste ‘global stocktake’ onder het Parijs Akkoord. In het syntheserapport waar deze bevindingen in september 2023 in worden gepresenteerd is “key finding 9” samengevat als volgt (onderstreping: advocaat):⁸⁶

“as climate change threatens all countries, communities and people around the world, increased adaptation action as well as enhanced efforts to avert, minimize and address loss and damage are urgently needed to reduce and respond to increasing impacts, particularly for those who are least prepared for change and least able to recover from disasters.”

17.23. Naar aanleiding van deze en andere bevindingen over adaptatie concluderen de partijen in het document waarin de uitkomsten van de eerste global stocktake zijn vastgelegd dat (ook) ten aanzien van adaptatie partijen nog niet voldoen aan de vereisten van het Parijs Akkoord.⁸⁷ De COP concludeert dan ook dat er urgent meer en betere adaptatiemaatregelen benodigd zijn en komt tot onder meer de volgende specifieke aanbevelingen:⁸⁸

- (a) “Calls for urgent, incremental, transformational and country-driven adaptation action based on different national circumstances”;
- (b) “Emphasizes that the magnitude and rate of climate change and associated risks depend strongly on near-term mitigation and adaptation actions, that long-term planning for and accelerated implementation of adaptation, particularly in this decade, are critical to closing adaptation gaps and create many opportunities”;
- (c) “Recognizes the importance of the iterative adaptation cycle for building adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability and notes that the adaptation cycle is an iterative process, consisting of risk and impact assessment; planning; implementation; and monitoring, evaluation and learning”.

(iii) *EU recht op het gebied van adaptatie*

⁸⁵ UNFCCC, ‘Glasgow Climate Pact’, Decision 1/CMA.3, 8 maart 2022, par. 5 en 7.

⁸⁶ UNFCCC, ‘Technical dialogue of the first global stocktake: Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue’, 8 september 2023, FCCC/SB/2023/9, p. 7.

⁸⁷ UNFCCC, ‘Outcome of the first global stocktake’, 13 december 2023, FCCC/PA/CMA/2023/L.17, par. 2.

⁸⁸ Id., par. 51-54.

17.24. Ook op grond van EU recht, in het bijzonder de EU Klimaatwet, rusten er verplichtingen op de Staat ten aanzien van adaptatie. In het bijzonder wijst Greenpeace Nederland daarbij op artikel 5 EU Klimaatwet, waar onder in is bepaald:

- (a) “the Member States shall ensure continuous progress in enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change in accordance with Article 7 of the Paris Agreement” (artikel 5 lid 1 EU Klimaatwet);
- (b) “the Member States shall also ensure that policies on adaptation in the Union and in Member States are coherent, mutually supportive, provide co-benefits for sectoral policies, and work towards better integration of adaptation to climate change in a consistent manner in all policy areas, including relevant socioeconomic and environmental policies and actions, where appropriate, as well as in the Union’s external action. They shall focus, in particular, on the most vulnerable and impacted populations and sectors, and identify shortcomings in this regard in consultation with civil society.” (artikel 5 lid 2 EU Klimaatwet);
- (c) “Member States shall adopt and implement national adaptation strategies and plans, taking into consideration the Union strategy on adaptation to climate change referred to in paragraph 2 of this Article and based on robust climate change and vulnerability analyses, progress assessments and indicators, and guided by the best available and most recent scientific evidence.” (artikel 5 lid 4 EU Klimaatwet).

17.25. Hieruit volgt, in navolging van de hiervoor geciteerde bronnen, nog eens het belang van een alomvattend (‘comprehensive’) adaptatiebeleid, vastgelegd in een nationaal adaptatieplan, dat is gebaseerd op de best available science en in het bijzonder rekening houdt met bevolkingsgroepen in kwetsbare posities. Dit wordt bevestigd in de in 2024 voor het eerst verschenen Europese Climate Risk Assessment van de gezaghebbende European Environment Agency (“EEA”).⁸⁹ De EEA onderstreept het belang van een geïntegreerde beleidsaanpak bij adaptatie:⁹⁰

“Adaptation policies can both support and conflict with other environmental, social and economic policy objectives. Thus, an integrated policy approach considering multiple policy objectives is essential for ensuring efficient adaptation.”

17.26. Het doel van comprehensive adaptatiebeleid dient onder meer te zijn “[to] prevent the deterioration of the foundation of basic human needs (such as ecosystems, food and health)”, met inachtneming van “pre-existing inequalities and the disproportionate burden on vulnerable groups most affected by the lack of essential services”.⁹¹ Zowel voor de EU als voor EU-lidstaten geldt bovendien dat “considerations of justice, fairness and inclusiveness must be central to EU adaptation policies”.⁹²

17.27. De EEA signaleert verder dat adaptatiebeleid van lidstaten veelal ‘tail risks’ (niet heel waarschijnlijke, maar wel zeer impactvolle risico’s) negeert. Dat acht de EEA in de context van voorbereiding op de gevolgen van klimaatverandering niet acceptabel, nu steeds duidelijker wordt dat extremere scenario’s voor klimaatverandering toch dichterbij komen. Het is daarom

⁸⁹ European Environment Agency, ‘European Climate Risk Assessment. Executive summary’, 11 maart 2024.

⁹⁰ Id., p. 4.

⁹¹ Id., p. 8.

⁹² Id., p. 33.

volgens de EEA “imperative” dat adaptatiebeleid gebaseerd is op een toepassing van het voorzorgsbeginsel:⁹³

“European adaptation policies on both EU and Member State level should follow a precautionary approach to risk management, particularly for risks with potentially catastrophic consequences. (...) Failing to account for them can leave the EU dangerously exposed to the extreme and unexpected impacts of climate change, such as catastrophic coastal flooding under high-end sea level rise scenarios.”

18. Bespreking stellingen Staat toetsingskader adaptatiebeleid artikel 2 en 8 EVRM

- 18.1. De Staat neemt een aantal onjuiste stellingen in over het toepasselijke toetsingskader voor adaptatiemaatregelen. Greenpeace Nederland meent dat wat zij hiervoor heeft geschetst, en wat zij in de dagvaarding heeft aangevoerd, het juiste toetsingskader is en zal hierna de relevante stellingen van de Staat weerspreken.

Toepasselijkheid artikel 2 en 8 EVRM

- 18.2. Greenpeace Nederland heeft hiervoor al toegelicht dat volgens haar artikel 2 EVRM ook van toepassing is in deze zaak, naast artikel 8 EVRM. In het hiervoor besproken onderzoek in *The Lancet* is bovendien vastgesteld dat er elk jaar specifiek op kleine eilanden als Bonaire meer doden vallen door de toegenomen hitte, waaruit zonder meer een “real and imminent” risico volgt voor het leven van de inwoners van Bonaire. Het risico heeft zich al geruime tijd verwezenlijkt en dreigt alleen maar groter te worden.
- 18.3. De Staat erkent verder dat artikel 8 EVRM van toepassing is en dat er in dat kader positieve verplichtingen op hem rusten (CvA, par. 15.32). Wel stelt de Staat ten onrechte (CvA, par. 14.11 en 15.20) dat artikel 8 EVRM alleen van toepassing zou zijn als sprake is van een ‘daadwerkelijke inmenging’ (actual interference) in de door dat artikel beschermde rechten. Zoals het EHRM immers in het *KlimaSeniorinnen*-arrest vaststelt kan artikel 8 EVRM ook van toepassing zijn als er sprake is van “the existence of a relevant and sufficiently serious risk” voor de onder dat artikel beschermde rechten (zie r.o. 518 en 520).
- 18.4. Greenpeace Nederland meent dat er in deze zaak zowel sprake is van een ‘actual interference’ in, als een ‘relevant and sufficiently serious risk’ voor, de onder artikel 8 EVRM beschermde rechten op grond van de feiten die zij in deze CvR en haar dagvaarding heeft besproken. Deze feiten kwalificeren als de best available science over de consequenties van klimaatverandering voor het leven, de gezondheid en het welzijn van huidige inwoners van Bonaire als inwoners van een klein eiland. Daarbij komt dat in klimaatzaken krachtens het *KlimaSeniorinnen*-arrest ook de belangen van toekomstige generaties onder artikel 8 EVRM uitdrukkelijk meegewogen dienen te worden.
- 18.5. Verder blijkt de huidige en dreigende impact op de rechten onder het EVRM in deze zaak uit bijvoorbeeld de conclusies van het onderzoek van het IVM en de getuigenissen van de individuele eisers en andere inwoners van Bonaire (productie 28-37). Opvallend is dat de Staat geen woord wijdt aan deze getuigenissen in zijn CvA.

Verwijzing naar fair balance test

⁹³ Id., p. 32.

- 18.6. Vervolgens neemt de Staat het standpunt in dat het EHRM op grond van “de fair-balance test” zou bepalen of er is voldaan aan de positieve verplichtingen van de Staat (CvA, par. 14.12). Echter, het citaat van het EHRM dat de Staat daarbij aanhaalt gaat over de vraag of er een positieve verplichting bestaat aan de zijde van een staat (en niet de vraag of er aan is voldaan). Dit citaat komt bovendien uit een arrest dat draaide om een andere situatie, namelijk de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk administratief omging met personen die een andere genderidentiteit hebben dan degene die zij bij hun geboorte toegewezen hebben gekregen.⁹⁴
- 18.7. Bovendien is het criterium ‘fair balance’ afkomstig uit de meer algemene rechtspraak van het EHRM over milieuzaken (zie bijvoorbeeld r.o. 539 onder (c) *KlimaSeniorinnen*). Het EHRM heeft in *KlimaSeniorinnen* duidelijk gemaakt dat de beoordeling van klimaatzaken, gezien hun bijzondere feitelijke omstandigheden, vanuit een eigen en meer op maat gemaakt toetsingskader dient te gebeuren. De rechtspraak van het EHRM over milieuzaken kan dan ook niet zonder meer als uitgangspunt genomen worden, zoals de Staat ten onrechte aanneemt (CvA, par. 14.14).
- 18.8. Greenpeace Nederland betwist dus dat deze stelling van de Staat over de toepassing van een fair balance criterium juist is. Het juiste toetsingskader is door Greenpeace Nederland hiervoor (met inachtneming van het *KlimaSeniorinnen*-arrest) uiteengezet. Daarbij is van belang dat het EHRM heeft uitgemaakt dat in klimaatzaken de urgentie van de dreiging van klimaatverandering en het belang van intergenerationele rechtvaardigheid significant gewicht in de schaal dienen te leggen bij het beoordelen van klimaatbeleid van staten.
- De omvang en betekenis van de relevante margin of appreciation in het kader van adaptatie*
- 18.9. De Staat stelt dat hem een brede margin of appreciation toekomt ten aanzien van het adaptatiebeleid. In de kern komen zijn stellingen er op neer dat hij de afgelopen jaren enkele adaptatiemaatregelen heeft getroffen, en dat dit voldoende is geweest om binnen deze margin of appreciation te blijven.
- 18.10. Zoals hiervoor toegelicht is de nationale rechter niet gehouden het criterium margin of appreciation toe te passen, zoals de Staat ten onrechte lijkt te stellen (CvA, par. 14.13). De Staat meent zelfs dat in deze zaak zou gelden: “De rechter heeft niet de bevoegdheid om naar eigen inzicht belangen te wegen” (CvA, par. 15.32). Dat is volgens Greenpeace Nederland hoe dan ook een onhoudbaar standpunt, temeer in het licht van de belangrijke rol die door het EHRM in klimaatzaken aan de nationale rechter is toebedeeld. De rechtspraak die de Staat in dit verband aanhaalt is niet relevant en in elk geval achterhaald door het *KlimaSeniorinnen*-arrest.⁹⁵
- 18.11. Het oordeel van het EHRM in dit arrest over de margin of appreciation valt onder de kop “(b) The States’ positive obligations in the context of climate of change” (tussen r.o. 540 en 541). In zoverre is het oordeel van het EHRM ook in het kader van adaptatiebeleid bezien relevant. Dit geldt zeker voor de algemene overwegingen van het EHRM in r.o. 542 over de margin of appreciation in klimaatzaken. Het EHRM overweegt daarin dat er overtuigend bewijs is voor de grote impact die klimaatverandering heeft op mensenrechten, dat de urgentie van het nemen van actie zeer groot is en dat daarom “climate protection should carry considerable

⁹⁴ EHRM 17 oktober 1986, nr. 9532/81 (*Rees/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 37.

⁹⁵ Een dergelijke verstrekkende conclusie volgt in elk geval niet uit r.o. 6.6 van het *Urgenda*-arrest, waar de Staat onder meer naar verwijst, waarbij ook geldt dat het in *Urgenda* alleen ging om het treffen van mitigatiemaatregelen.

weight in the weighing-up of any competing considerations.” Ook het eerdere tekortschieten van een staat tot op heden in dit verband legt gewicht in de schaal (wat overigens in lijn is met het beginsel van CBDR-RC).

- 18.12. Vervolgens stelt het EHRM een ‘differentiated margin of appreciation’ vast voor de beoordeling of staten voldoen aan hun positieve verplichtingen “in the context of climate change”, toegesneden op mitigatiemaatregelen (r.o. 543). Daarbij maakt het EHRM onderscheid, zoals toegelicht, tussen enerzijds “the setting of the requisite aims and objectives in this respect” en anderzijds “the choice of means designed to achieve those objectives” (r.o. 543).
- 18.13. Dit oordeel heeft ook implicaties voor de beoordeling van de margin of appreciation voor de Staat in het kader van adaptatiebeleid. Dit geldt zeker in samenhang met r.o. 552 waarin het EHRM oordeelt dat effectieve bescherming van de door artikel 8 EVRM beschermde rechten met zich meebrengt dat “adaptation measures must be put in place” door Staten, “taking into account any relevant needs for protection”, en “effectively applied in accordance with the best available evidence (...) and consistent with general structure of State’s positive obligations”. Uit dit laatste volgt onder meer dat de Staat een wettelijk en administratief kader tot stand moet brengen, toegesneden op de betreffende situatie, dat effectief de door artikel 8 EVRM beschermde rechten verzekert.
- 18.14. In de context van adaptatiemaatregelen geldt in dit verband, zoals hiervoor vastgesteld, onder meer dat (i) de timing van de maatregelen van groot belang is nu de urgentie elk jaar toeneemt; (ii) er een nationaal adaptatieplan dient te bestaan dat comprehensive is en in alle beleidsgebieden geïntegreerd; (iii) het adaptatieplan daadwerkelijk geïmplementeerd dient te worden op iteratieve wijze, waarvoor ook financiële middelen beschikbaar dienen te worden gesteld; (iv) alle maatregelen getroffen dienen te worden op basis van de best available science; (v) de vereisten van CBDR-RC gelden; en (vi) extra zorg en focus gericht dient te zijn op kwetsbare gebieden en bevolkingsgroepen.
- 18.15. Ook voor adaptatiemaatregelen geldt daarom volgens Greenpeace Nederland dat er onderscheid gemaakt dient te worden tussen enerzijds “the setting of the requisite aims and objectives” en anderzijds “the choice of means designed to achieve those objectives”. Gezien Greenpeace Nederland de Staat in de kern verwijt geen coherent adaptatiebeleid te voeren door onder meer het voortdurende gebrek aan een adaptatieplan voor Bonaire, meent Greenpeace Nederland dat de onderhavige zaak gaat over ‘the setting of the requisite aims and objectives’. Daarmee bestaat er slechts een beperkte beoordelingsmarge voor de Staat.
- 18.16. Dit geldt temeer nu de voorliggende zaak bijzonder is omdat vast staat dat de inwoners van Bonaire (als klein eiland) disproportioneel nadeel ondervinden én verder dreigen te ondervinden van klimaatverandering. Tegelijkertijd staat ook vast dat er voor Europees Nederland al jarenlang uitgebreid adaptatiebeleid is gevoerd, terwijl er geen adaptatiebeleid met een ten minste equivalent niveau van bescherming voor Bonaire geldt. Daar komt bij dat sprake is van een historische context waarbinnen inwoners van Bonaire structureel te maken hebben gehad met ongelijke behandeling, wat de beoordelingsruimte voor de Staat nog verder verkleint (dagvaarding, par. 36.16 en 37.14).
- 18.17. Greenpeace Nederland meent dat het daarom aan de nationale rechter is om, met inachtneming van alle hierboven geschetste uitgangspunten, relevante feiten en criteria, te beoordelen of het adaptatiebeleid van de Staat in lijn is met (in elk geval) artikel 2, 8 en 14

EVRM, artikel 27 IVBPR en de maatschappelijke zorgvuldigheid ex artikel 6:162 BW. Daarbij bestaat er ruimte voor de nationale rechter om in het licht van deze omstandigheden het adaptatiebeleid van de Staat indringend te toetsen, en niet uit te gaan van een eventuele wide margin of appreciation.

19. Toetsingskader artikel 14 EVRM en artikel 27 IVBPR

- 19.1. De Staat neemt ook over de toepassing van artikel 14 en artikel 27 IVBPR verschillende onjuiste stellingen in. Greenpeace Nederland zal deze stellingen hierna weerspreken.

Artikel 14 EVRM

- 19.2. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding toegelicht dat de Staat ook op grond van het verbod op discriminatie (artikel 14 EVRM en artikel 1 P12 EVRM, hierna: “**artikel 14 EVRM**”)⁹⁶ verplicht is om mensen in een kwetsbare positie, zoals de inwoners van Bonaire, te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering
- 19.3. De inwoners van Bonaire zijn Nederlanders die zich in een kwetsbare positie bevinden. Doordat zij op een klein eiland wonen ondervinden zij disproportioneel de huidige en dreigende gevolgen van klimaatverandering, zoals ook het CRM recent nog eens onderstreepte (productie 84, p. 9). De Staat behandelt daarbij de inwoners van Bonaire volgens het CRM op een ‘ongelijkwaardige en minder efficiënte’ wijze tegen de gevolgen van klimaatverandering (productie 84, p. 42):
- “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. 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.”
- 19.4. Bovendien is er sprake van permanente armoede en een gebrek aan sociale zekerheid op Bonaire, waarvoor nog steeds geen (afdoende) structurele oplossingen gevonden zijn. Het is algemeen bekend dat de gevolgen van klimaatverandering voor mensen in dergelijke kwetsbare situaties (nog) groter zullen zijn, wat eveneens bevestigd wordt door het CRM (p. 9):
- “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.”
- 19.5. Het staat vast dat de bescherming tegen klimaatverandering die door de Staat is bewerkstelligd voor de inwoners van Europees Nederland significant anders is dan de bescherming voor de inwoners van Caribisch Nederland, waaronder Bonaire, en (veel) minder ver strekt. Daar is Greenpeace Nederland in de dagvaarding en deze CvR uitgebreid op ingegaan. De Staat meent dat dit verschil in behandeling gerechtvaardigd is: “Er bestaan onder meer geografische en klimatologische verschillen tussen Bonaire en Europees

⁹⁶ Zie ook artikel 1 Grondwet en artikel 26 IVBPR; e.e.a. in samenhang te lezen met artikel 2 en 8 EVRM en artikel 27 IVBPR.

- Nederland en die rechtvaardigen dat waar het betreft het mitigeren van de negatieve gevolgen van klimaatverandering, er andere keuzes worden gemaakt” (CvA, par. 14.32).
- 19.6. Greenpeace Nederland onderschrijft dat er ‘geografische en klimatologische verschillen’ bestaan tussen Europees en Caribisch Nederland, maar dat is geen excuus voor het uitblijven van actie. Uit de bespreking van de interne stukken van de betrokken ministeries in de dagvaarding – waar de Staat overigens met geen woord op ingaat in de CvA – blijkt duidelijk dat ook binnen het apparaat van de Staat tot in elk geval kort geleden er zorgen hierover bestonden en werd gesignaleerd dat er meer nodig was.
 - 19.7. De Staat lijkt blijkens zijn CvA te menen dat Greenpeace Nederland vraagt om toepassing op Bonaire van dezelfde wet- en regelgeving als voor Europees Nederland geldt. Dat is een dwaalspoor en niet het standpunt van Greenpeace Nederland. Greenpeace Nederland heeft slechts gewezen op de uitgebreide en jarenlange praktijk van de Staat op het gebied van adaptatie door het opstellen van wet- en regelgeving, en de uitvoering, evaluatie en herziening daarvan, voor Europees Nederland, en het vrijwel algehele gebrek aan wet- en regelgeving en uitvoeringshandelingen voor Bonaire. Daarmee is een grote achterstand ontstaan voor een groep inwoners van Nederland die zich in een kwetsbare positie bevinden. De inwoners van Bonaire hebben recht op ten minste een equivalent niveau van bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering als de inwoners van Europees Nederland. Gezien de inmiddels opgelopen achterstanden dient aan het verzekeren daarvan de hoogste prioriteit te worden gegeven. Uit de handelwijze van de Staat tot op heden blijkt daar echter (nog) niet van.
 - 19.8. Dat de transitie na 10-10-10 een grote wetgevingsinspanning met zich meebracht (CvA, par. 15.35) is geen rechtvaardiging voor ongelijke behandeling van de inwoners van Bonaire. Zoals Greenpeace Nederland later in deze CvR toelicht, maakt deze omstandigheid – die in direct verband staat met de koloniale geschiedenis – immers juist dat de Staat meer verantwoordelijkheid had moeten nemen. Zoals blijkt uit onder meer het advies van Nijpels had de Staat onder meer genoeg financiële middelen, bestuurskracht en deskundige ambtenaren beschikbaar moeten stellen om Bonaire in staat te stellen de benodigde maatregelen te nemen, zeker nu de Staat zich kennelijk op het standpunt stelde dat klimaat(adaptatie) als gevolg van dit gebrek aan capaciteit en middelen ‘niet als prioriteit’ werd gezien (CvA, par. 6.10). Het gebrek aan actie van de Staat in dit verband is des te opmerkelijker gezien de Staat in dezelfde periode wél een uitgebreid maatregelenpakket voor Europees Nederland ontwikkelde, financierde en inmiddels al vele jaren lang uitvoert.
 - 19.9. Greenpeace Nederland wijst in dit verband op het rapport van het CRM waaruit onder meer volgt dat op de Staat de verplichting rust om adaptatiemaatregelen te treffen “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” (productie 84, p. 11). Voor Bonaire is er nog geen klimaatplan vastgesteld, is er weinig tot geen wetenschappelijk bewijs beschikbaar, is er (gezien het ontbreken van een integraal plan, wat voor Europees Nederland al vele jaren bestaat) geen sprake van monitoren en herzien van de effectiviteit van enige maatregelen en is niet in beeld wat eventuele tekortkomingen zijn. De Staat zakt dus al vele jaren door de absolute ondergrens van zijn verplichtingen jegens de inwoners van Bonaire.

19.10. Greenpeace Nederland onderkent dat de Staat naar aanleiding van deze rechtszaak begonnen is met het treffen van maatregelen (CvA, hst. 8), waar zij ter zitting nader op in zal gaan. Echter, op dit moment is een equivalent niveau van bescherming van de inwoners van Bonaire nog ver uit zicht (zie hiervoor). Er is daarom onverkort sprake van ongelijke behandeling van de inwoners van Bonaire die strijdig is met de verplichtingen van de Staat onder artikel 14 EVRM.

Artikel 27 IVBPR

19.11. Het belangrijkste argument van de Staat over de toepassing van artikel 27 IVBPR in deze zaak is dat voor de toepassing van dit artikel vereist zou zijn dat er sprake is van een “daadwerkelijke of imminente” schending van deze rechten. Daarbij neemt de Staat meteen de verkeerde juridische afslag, wat blijkt uit de eerste bron die hij daarvoor aanhaalt, te weten het oordeel van het VN-Mensenrechtencomité in de zaak *Sara et al./Finland* uit 1991, par. 5.1: “individuals can only claim to be victims within the meaning of Article 1 if they are actually affected”.⁹⁷

19.12. Met “Article 1” verwijst het VN-Mensenrechtencomité naar artikel 1 van het Facultatief Protocol bij het IVBPR (het “**Protocol**”). De tekst hiervan luidt als volgt:

“A State Party to the Covenant that becomes a party to the present Protocol recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in the Covenant (...)”

19.13. Zoals hieruit volgt, en ook blijkt uit de inhoud van de beslissing van het VN-Mensenrechtencomité in *Sara et al./Finland*, is de vraag of een persoon kwalificeert als ‘victim’ dus uitsluitend relevant voor de beoordeling van de bevoegdheid van het VN-Mensenrechtencomité om de klacht te behandelen. Uit de tweede beslissing van het VN-Mensenrechtencomité waar de Staat zich op beroept (in de zaak *E.W./Nederland*) volgt dat de systematiek van het Protocol beoogt een *actio popularis* te voorkomen.⁹⁸

19.14. Wat hier verder ook van zij: aan de interpretatie van artikel 1 Protocol is geen rechtens relevant criterium te ontleen voor de toepassing van artikel 27 IVBPR in deze zaak. Deze zaak is immers een collectieve actie voor de Nederlandse rechter ex artikel 3:305a BW, waarin Greenpeace Nederland de Staat onder meer aanspreekt op zijn verplichtingen ex artikel 27 IVBPR. Daarvoor geldt het, door Greenpeace Nederland in de dagvaarding uiteengezette, toetsingskader en komt geen betekenis toe aan de criteria voor ontvankelijkheid van klachten die onder het Protocol bij het VN-Mensenrechtencomité ingediend worden.

19.15. Daarmee blijft staan dat aan de inwoners van Bonaire in deze zaak een beroep toekomt op artikel 27 IVBPR. De Staat erkent in dit verband dat zij kwalificeren als een minderheidsgroep in de zin van artikel 27 IVBPR (CvA, par. 14.36), maar voert aan dat Greenpeace Nederland onvoldoende zou hebben onderbouwd dat hun recht op cultuur is of zal worden bedreigd. Dit standpunt is niet houdbaar.

⁹⁷ VN-Mensenrechtencomité 23 maart 1994, nr. 431/1990, CCPR/C/50/D/431/1990 (*Sara et al./Finland*), par. 5.1.

⁹⁸ VN-Mensenrechtencomité 8 april 1993, nr. 429/1990, CCPR/C/47/D/429/1990 (*E.W. et al./Nederland*), par. 6.3 en 6.4. De beslissing van het VN-Mensenrechtencomité in deze zaak is dan ook dat de klacht niet-ontvankelijk is (in plaats van dat deze wordt afgewezen op materiële gronden).

- 19.16. Greenpeace Nederland heeft in de dagvaarding in detail uiteengezet, onder verwijzing naar onder meer wetenschappelijk bewijs en getuigenissen van individuele eisers en inwoners van Bonaire met bijzonder statuut als Boi Antoin en Ernest de Lanoy hoe de cultuur van de inwoners van Bonaire nu al sterk onder druk staat, en op korte én lange termijn ernstig bedreigd wordt, door klimaatverandering. Daarbij is onder meer van belang dat natuur en cultuur voor de inwoners van Bonaire onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Als bijvoorbeeld een deel van Bonaire onder water verdwijnt – wat zeer waarschijnlijk is – heeft dit dus ook direct impact op de cultuur van de inwoners van Bonaire. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het feit dat door de almaar ernstiger wordende hitte landbouw en/of visserij al heel lastig zijn en vrijwel onmogelijk dreigen te worden, dat het koraal rondom Bonaire in steeds sneller tempo aan het verbleken is en dat de slavenhutten permanent onder water zullen komen te staan.
- 19.17. De Staat gaat in dit kader in zijn CvA volledig voorbij aan de individuele getuigenissen van de inwoners van Bonaire. Alleen daarom al is de kritiek van de Staat dat Greenpeace Nederland haar stellingen op dit punt onvoldoende onderbouwd heeft niet serieus te nemen. In feite stelt de Staat hiermee immers dat de getuigenissen van inwoners van Bonaire niet kunnen dienen als bewijs van een aantasting van het recht van cultuur van inwoners van Bonaire. Greenpeace Nederland meent dat dit standpunt in de context van een klacht over artikel 27 IVBPR geen stand kan houden: juist op dit zeer persoonlijke onderwerp komt aan getuigenissen bijzonder belang toe.
- 19.18. Dat volgt ook uit het oordeel van het VN-Mensenrechtencomité in de *Billy*-zaak⁹⁹, waarin Australië had aangevoerd dat eisers onvoldoende bewijs hadden geleverd van hun status als slachtoffer onder artikel 1 Protocol door onder meer hun persoonlijke getuigenissen. Het VN-Mensenrechtencomité passeert dit standpunt, overwegend dat aan de getuigenissen van de eisers ('authors') wel degelijk belang toekomt, temeer nu "the authors – as members of peoples who are the longstanding inhabitants of traditional lands consisting of small, low-lying islands that presumably offer scant opportunities for safe internal relocation – are highly exposed to adverse climate change impacts" (par. 7.11) en dat de bestaande en dreigende impact van klimaatverandering op hun land onbetwist is. Dat geldt ook in deze zaak.
- 19.19. Het bewijs dat door Greenpeace Nederland is aangevoerd vindt nog verdere bevestiging in de recente conclusies van het CRM specifiek over Bonaire (productie 84, p. 8-9):
- "Klimaatverandering leidt daarnaast mogelijk tot verlies van materieel en immaterieel cultureel erfgoed, op Bonaire. Het bemoeilijkt de culturele levenswijze, waaronder het visserij- en agrarische leven, en heeft tot gevolg dat belangrijke culturele locaties, waaronder slavenhutten, permanent onder water komen te staan."
- 19.20. Volgens Greenpeace Nederland komt bovendien in de context van artikel 27 IVBPR ook gewicht toe aan het oordeel van het EHRM in het *KlimaSeniorinnen*-arrest. In het bijzonder gaat het daarbij om het grote belang dat het EHRM hecht aan intergenerationele rechtvaardigheid. Dat is ook een relevante factor bij de interpretatie van het recht op cultuur (dagvaarding, par. 38.4). Op Bonaire bestaan er, zoals in detail toegelicht in de dagvaarding, veel aan de natuur verbonden tradities. Het land, de zee en de flora en fauna van het eiland zijn op allerlei manieren van diepe culturele betekenis voor de inwoners van Bonaire en zijn vervlochten met culturele tradities die al generaties lang doorgegeven worden. Door de

⁹⁹ VN-Mensenrechtencomité 22 september 2022, nr. 3624/2019, CCPR/C/135/D/3624/2019 (*Billy e.a./Australië*).

gevolgen van klimaatverandering is het nu al moeilijk, en zal het nog veel moeilijker worden, om deze tradities in stand te houden en door te geven aan volgende generaties. Ook hierom hebben de inwoners van Bonaire recht op, en belang bij, adequate bescherming door de Staat van hun recht op cultuur.

- 19.21. Greenpeace Nederland verwijst in dit verband naar de weergave door de Staat van de *Billy/Australië* uitspraak van het VN-Mensenrechtencomité (CvA, par. 14.41):

“Verder overwoog het VN-Mensenrechtencomité dat de integriteit van het land en de omliggende zee nauw verbonden is met de culturele integriteit van de inheemse bevolking van Torres Strait Islands. Het VN-Mensenrechtencomité overwoog vervolgens dat de mogelijkheid tot behoud van cultuur reeds werd aangetast door de verminderde leefbaarheid van de eilanden.”

- 19.22. Dit geldt evenzeer voor de inwoners van Bonaire, zoals in de dagvaarding nader toegelicht – Greenpeace Nederland zal dit niet herhalen. Daarbij benadrukt Greenpeace Nederland dat aan de cultuur van de inwoners van Bonaire dezelfde mate van bescherming toekomt als aan de cultuur van een ‘inheemse bevolking’ ex artikel 27 IVBPR, nu deze cultuur inhoudelijk veel van dezelfde kenmerken kent en de Staat een historische verantwoordelijkheid draagt voor de inwoners van Bonaire (het VN-Mensenrechtencomité sluit een dergelijk beschermingsniveau voor minderheden ook nergens uit). Ter zitting zal Greenpeace Nederland nader ingaan op de concrete verplichtingen die uit artikel 27 IVBPR volgen en de maatregelen die de Staat in de CvA opvoert als invulling van deze verplichtingen: Greenpeace Nederland betwist hier uitdrukkelijk dat deze maatregelen volstaan.

20. Eerste toepassing toetsingskader adaptatie in deze zaak

- 20.1. De Staat gaat in zijn CvA uitgebreid in op maatregelen die hij zou hebben getroffen in het kader van adaptatie en betoogt dat hij daarmee voldaan zou hebben aan zijn positieve verplichtingen op grond van het EVRM en IVBPR. Zoals Greenpeace Nederland hierna zal toelichten is dat geenszins het geval, zeker niet in het licht van het hiervoor geschetste toetsingskader.
- 20.2. Daarbij stelt Greenpeace Nederland voorop dat er nog steeds geen adaptatieplan beschikbaar is, noch zicht op een moment dat een dergelijk plan beschikbaar zal komen (en dus toetsbaar zal zijn), noch enige garantie dat er financiering voor de nodige maatregelen zal zijn. Dit, samen met andere hierna te bespreken omstandigheden, maakt dat de Staat nog steeds ernstig tekortschiet bij de invulling van zijn positieve verplichtingen onder het EVRM en IVBPR.
- 20.3. Tegelijkertijd constateert Greenpeace Nederland dat de Staat wel meer in beweging is dan vóórdat de inwoners van Bonaire in 2022 de Staat op zijn tekortkomingen op dit vlak wezen. Het is dan ook denkbaar dat er in de tijd tot aan de zitting nog ontwikkelingen zullen voordoen die de positie van Greenpeace Nederland zullen beïnvloeden en mogelijk aanleiding zouden geven tot een (nadere) eiswijziging. Immers, voor de beoordeling van de vraag of de Staat op praktische en effectieve wijze invulling geeft aan zijn positieve verplichtingen is een integrale beoordeling en bespreking van al zijn handelingen van belang.
- 20.4. Ter bevordering van de efficiëntie van het partijdebat op dit punt zal Greenpeace Nederland daarom in deze CvR slechts beperkt ingaan op de specifieke onderzoeken en maatregelen die

de Staat aanvoert in dit kader. Ter zitting zal Greenpeace Nederland deze stellingen van de Staat en de onderbouwing daarvan in meer detail bespreken.

- 20.5. Om al deze redenen kiest Greenpeace Nederland er in het navolgende dus voor om alleen op een aantal springende punten nu al, in deze CvR, verweer te voeren in verband met het adaptatiebeleid van de Staat. Deze keuze betekent uiteraard niet dat Greenpeace Nederland de in deze CvR niet expliciet besproken stellingen van de Staat over adaptatie accepteert. Greenpeace Nederland behoudt zich uitdrukkelijk alle verweren voor op het punt van adaptatie en betwist alles wat de Staat in dit kader heeft aangevoerd (tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven).

Staat miskent ernst en urgentie van huidige en dreigende gevolgen klimaatverandering op Bonaire

- 20.6. Zoals Greenpeace Nederland in de inleiding al kort aanstipte is een overkoepelend punt dat opvalt in de CvA dat de Staat de ernst en urgentie van de huidige en dreigende gevolgen van klimaatverandering op Bonaire bagatelliseert of zelfs niet wezenlijk bespreekt. Een aantal belangrijke punten die van belang zijn voor de beoordeling van deze zaak blijven daarom ten onrechte onderbelicht.
- 20.7. In de vele gesprekken die Greenpeace Nederland heeft gevoerd met inwoners van Bonaire, die deels zijn vastgelegd in de bij de dagvaarding overgelegde getuigenissen, is er een belangrijke rode draad: de hitte op Bonaire wordt elk jaar intenser en is zeker op het heetst van de dag vaak ronduit ondraaglijk. Elke verdere temperatuurstijging is dus voor de inwoners van Bonaire reden tot grote zorg: de hitte heeft een grote impact op hun mentale en fysieke gezondheid. Dat blijkt ook duidelijk uit de verschillende getuigenverklaringen die Greenpeace Nederland heeft overgelegd, waar de Staat niet op reageert in de CvA.
- 20.8. De Staat reageert in de CvA ook overigens bijna niet op dit cruciale punt. Er is één paragraaf gewijd (CvA, par. 7.42) aan een paar algemene opmerkingen over de mogelijke impact van hitte op gezondheid, maar daar blijft het bij. De Staat klaagt zelfs dat er 'weinig specifieke informatie' beschikbaar zou zijn over klimaatgerelateerde gezondheidsrisico's voor de inwoners van Bonaire (dergelijke informatie bestaat uiteraard in overvloed voor de inwoners van Europees Nederland). Daarmee erkent de Staat in feite zijn eigen tekortschieten op dit punt – zonder deze informatie is adequaat beleid op dit belangrijke punt immers ondenkbaar – wat de toewijsbaarheid van de vorderingen nog maar eens onderstreept.
- 20.9. Het handelen van de Staat in dit verband is temeer verwijtbaar nu sinds jaar en dag uit wetenschappelijk onderzoek blijkt wat de gevaren zijn van klimaatverandering (en in het bijzonder toenemende hitte) voor de inwoners van kleine eilanden als Bonaire. Dit is recent bevestigd door het in opdracht van de Staat door Witteveen+Bos verrichte onderzoek, waaruit volgt dat de stijgende temperaturen als gevolg van klimaatverandering leiden tot een toename van ziektegevallen, ziekenhuisopnames en sterfgevallen (**productie 107**, p. 32).
- 20.10. Greenpeace Nederland wijst ook op het hiervoor besproken onderzoek in The Lancet naar de gevolgen van klimaatverandering op de gezondheid van inwoners van kleine eilanden (productie 106), waarin Bonaire ook is meegenomen. De conclusies van dit onderzoek zijn schokkend: de sterfte van inwoners van kleine eilanden door hitte is de afgelopen twee decennia verdubbeld. De hitte en droogte leiden bovendien tot ernstige andere gevolgen voor landbouw, visserij, voedselzekerheid, bestaanszekerheid en verlies van arbeidsproductiviteit.

Mensen in een kwetsbare positie, zoals mensen met een zwakke gezondheid en mensen met de laagste inkomens worden het hardst getroffen door deze gevolgen.

- 20.11. Het onderzoek wijst verder uit dat de gezondheidssystemen van kleine eilanden niet voorbereid zijn op de gevolgen van de klimaatcrisis. Eén van de auteurs, Roannie Ng Shiu van de Universiteit van Auckland, waarschuwt daarom zelfs voor een catastrofe: “The concerning trajectory of these findings warns us that the loss and damage already felt as a result of climate change will worsen to the point of catastrophe without concerted and ambitious action.”¹⁰⁰
- 20.12. Blijkens zijn reactie in de CvA onderschat de Staat verder op zorgwekkende wijze de bedreiging van zeespiegelstijging, overstromingen en stormen voor de inwoners van Bonaire. De Staat acht deze risico’s “niet reëel” (CvA, par. 7.17) en stelt dat de verwachte zeespiegelstijging “relatief beperkt” zou zijn – bovendien zou er “onzekerheid” bestaan over de mate van zeespiegelstijging (CvA, par. 7.14). Daarmee schiet de Staat ernstig tekort in de bescherming die zijn inwoners van hem mogen verwachten op grond van (onder meer) artikel 2 en 8 EVRM.¹⁰¹
- 20.13. Uit alle onderzoeken blijkt dat significante delen van Bonaire onder water zullen komen te staan door zeespiegelstijging: de enige vraag is hoe groot deze delen zullen zijn en wanneer dit zal gebeuren. Het onderzoek van Witteveen+Bos bevestigt de conclusies van het IVM in dit verband en onderstreept: “[permanent flooding] is amplified by more intense storms and the resulting storm surges” (productie 107, p. 25). De implicaties van deze conclusies zijn enorm voor de inwoners van Bonaire op allerlei manieren: zij die aan de kust wonen worden blootgesteld aan (niet in kaart gebrachte) risico’s door zeespiegelstijging, het onderzoek van Witteveen+Bos bevestigt dat cruciale infrastructuur hiermee in het geding komt (p. 43), er dreigt impact op materieel (bijvoorbeeld de slavenhuisjes) en immaterieel (bijvoorbeeld de traditionele landbouw, de daaraan gekoppelde oogstfeesten en de visserij) cultureel erfgoed en er zal sprake zijn van en niet te overziene impact op de natuur. Ook de Citizens Rescue Organization Bonaire, de reddingsdienst van Bonaire, maakt zich grote zorgen over de gevolgen van overstromingen als gevolg van klimaatverandering en heeft daarom een brief opgesteld (**productie 108**). Er zijn nu al ‘flash floods’ tijdens stormen waardoor wegen onder water komen te staan en bijvoorbeeld toegang tot het ziekenhuis geblokkeerd wordt.
- 20.14. In dit kader onderstreept Greenpeace Nederland verder dat de Staat in de CvA (en in zijn handelwijze) de impact van klimaatverandering op de natuurlijke omgeving, waaronder het koraal, onderschat. Uit recent onderzoek van de Wageningen University & Research blijkt dat het koraal op Bonaire ernstig onder druk staat.¹⁰² In 50 jaar tijd is het koraal met meer dan 50% afgenomen. De stijging van de zeewatertemperatuur als gevolg van klimaatverandering is een belangrijke factor voor deze achteruitgang, omdat het koraal geen kans krijgt te herstellen in steeds warmer wordend zeewater.

¹⁰⁰ The Guardian 10 december 2024, ‘Small island nations face climate-induced ‘catastrophe’, warn experts’, <https://www.theguardian.com/global-development/2024/dec/10/small-island-nations-face-climate-induced-catastrophe-warn-experts>.

¹⁰¹ Zie in dit verband ook Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.6.2, waarin de Hoge Raad overweegt dat het enkele feit dat mogelijke zeespiegelstijging zich eerst enkele decennia na nu zal verwezenlijken geen reden is om de inwoners van Nederland de bescherming van artikel 2 en 8 EVRM te onthouden.

¹⁰² Wageningen Marine Research, ‘Is het tij nog te keren voor het koraal in Caribisch Nederland?’, 9 september 2024, te raadplegen via <https://www.wur.nl/nl/show-longread/is-het-tij-nog-te-keren-voor-het-koraal-in-caribisch-nederland.htm>.

20.15. Deze conclusies vinden bevestiging in recent onderzoek van STINAPA, een organisatie op Bonaire die de ontwikkeling van het koraal al sinds 2016 bijhoudt. Eind 2024 luidt STINAPA de noodklok over de steeds toenemende koraalverbleking door klimaatverandering. Uit berichtgeving over dit onderzoek blijkt dat 2023 “het meest zorgwekkend (jaar) tot nog toe [was], aangezien 84% van de onderzochte koraalkolonies enige mate van verbleking vertoonde”. Deze ongekennde stress leidde begin 2024 tot vervolgonderzoek, waaruit bleek dat 19% van de koraalkolonies gedeeltelijke of volledige sterfte door verbleking had ondergaan.¹⁰³ Een onderzoeker van de Wageningen University & Research zegt dat hij ‘zijn hart vasthoudt’ en dat er structurele oplossingen nodig zijn, waaronder “internationaal de opwarming van de aarde een halt toeroepen en tegelijk wijzen op de rol van lokale vervuiling”.¹⁰⁴

20.16. Dit bevestigt het beeld van een Staat die zijn mensenrechtelijke verplichtingen jegens zijn inwoners onderschat. In dat verband is Greenpeace Nederland getroffen door het terechte recente oordeel van het CRM dat de Staat ten onrechte zijn mitigatie- en adaptatiebeleid niet baseert op, of toetst aan, mensenrechtelijke normen, terwijl het CRM dit wel ‘nodig’ acht (productie 84, p. 15):

“Mensenrechten spelen veelal een grote rol in rechterlijke uitspraken. In het Nederlands klimaatbeleid ontbreekt echter een mensenrechtenbenadering. 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 klimaatverandering moeten mitigatie- en adaptatiemaatregelen worden genomen.”

20.17. De gevolgen van klimaatverandering zijn al geruime tijd merkbaar voor de inwoners van Bonaire en hun leefomgeving, en zullen alleen nog maar groter worden. Het is niet goed voorstelbaar dat de Staat dergelijke risico's zou accepteren voor Europees Nederland, of een dergelijke afwachtende houding zou innemen terwijl uit alles blijkt dat urgente actie nodig is.

Adaptatiebeleid Europees Nederland

20.18. De hiervoor geschetste vereisten van effectief, adequaat en tijdig adaptatiebeleid worden door de Staat (naar zijn eigen zeggen) toegepast in zijn beleid voor Europees Nederland. De vereisten dat er tijdig een duidelijk en integraal adaptatieplan dient te zijn met een comprehensive aanpak over alle sectoren, waarbij beleid gebaseerd is op de best available science blijken bijvoorbeeld uit de volgende samenvatting van zijn adaptatiebeleid dat de Staat in 2021 aan het UNFCCC verstrekke in zijn Adaptation Communication 2021:¹⁰⁵

“Adaptation is a top priority for the Netherlands, both domestically and internationally. In 2016 the Netherlands adopted its National Adaptation Strategy (NAS), which will be updated in 2022. The NAS sets clear guidelines for adaptation action in the Netherlands to prepare for a climate-resilient future. This includes a comprehensive approach to adaptation that integrates climate-resilient policies across all sectors, such as water, infrastructure/mobility, urban and

¹⁰³ Bonaire.nu, ‘Koraalriffen Bonaire hebben in toenemende mate last van warm water’, 30 december 2024, te raadplegen via

<https://bonaire.nu/2024/12/30/koraalriffen-bonaire-hebben-in-toenemende-mate-last-van-warm-water/>.

¹⁰⁴ Wageningen Marine Research, ‘Is het tij nog te keren voor het koraal in Caribisch Nederland?’, 9 september 2024, te raadplegen via <https://www.wur.nl/nl/show-longread/is-het-tij-nog-te-keren-voor-het-koraal-in-caribisch-nederland.htm>.

¹⁰⁵ Rijksoverheid, ‘Adaptation communication: The Netherlands’ submission to the United Nations Framework Convention on Climate Change’, oktober 2021, p. 2.

spatial planning, agriculture, nature/biodiversity, health and security. The Netherlands has centres of knowledge on various elements of adaptation that assign a crucial role to nature-based solutions and an ecosystem-based approach.”

- 20.19. In de Adaptation Communication benadrukt de Staat het belang van de NAS als centraal beleidsinstrument voor adaptatie. Daarnaast wordt een uitgebreid overzicht gegeven van adaptatiemaatregelen op de gebieden Agriculture and food security, Biodiversity/nature, Climate data, Education, Financial sector, Health, Infrastructure, Security and defence, Urban planning en Water.
- 20.20. In de CvA stelt de Staat dat Caribisch Nederland “niet [is] uitgesloten van de NAS 2016” (CvA, par. 8.99-8.101). Daarbij verwijst de Staat naar de volgende zin in de NAS 2016: “de klimaatproblematiek in de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden is significant anders en vereist een afzonderlijk plan”.
- 20.21. Dit standpunt is volgens Greenpeace Nederland niet serieus te nemen. Caribisch Nederland is volledig uitgesloten van de NAS 2016, zoals in de dagvaarding toegelicht en zoals blijkt uit het gegeven dat er één zin aan wordt gewijd in de NAS 2016, waarin bovendien staat dat de NAS niet gaat over Caribisch Nederland. Bovendien volgt uit die zin dat de Staat zich in 2016 al realiseerde dat er een afzonderlijk adaptatieplan voor Caribisch Nederland vereist was.
- 20.22. Hoewel het Parijs Akkoord niet van toepassing is op Caribisch Nederland, noemt de Staat toch zijn adaptatiebeleid voor Caribisch Nederland in de Adaptation Communication. Dat is uitsluitend het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (“**NMBP**”).¹⁰⁶ Dat is (ook) opmerkelijk nu de Staat in zijn CvA ook allerlei ander beleid, dat duidelijk geen adaptatiebeleid is, opvoert in dit verband.
- 20.23. De NAS is dus niet van toepassing voor Bonaire. Dan wijst de Staat op het Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (“**NUPKA**”) uit 2023 en stelt dat daarin ook Caribisch Nederland aan de orde komt. Er staan inderdaad enkele verwijzingen naar reeds bekende informatie over Caribisch Nederland in de NUPKA, maar het hoofddoel er van is om te beoordelen hoe de versnelling van de uitvoering van de NAS 2016 in Europees Nederland gerealiseerd kan worden. Het is niet duidelijk wat er nodig is voor klimaatadaptatie op onder meer Bonaire, zo blijkt – daarvoor is de klimaattafel centraal gesteld:¹⁰⁷
- “Het NUPKA gaat voornamelijk over Europees Nederland, maar laat waar mogelijk ook zien welke opgaven en maatregelen voor Caribisch Nederland worden voorzien. Via de ‘klimaattafel Bonaire’ (...) en de voorbereidingstrajecten voor de klimaatplannen voor Saba en Sint Eustatius, moet een completer beeld komen over wat er in Caribisch Nederland nodig is voor klimaatadaptatie.”
- 20.24. De (beperkte) verwijzingen naar Caribisch Nederland in het NUPKA zijn korte weergaves van reeds bekende feitelijke informatie. In zoverre voegt dit dus niet concreet iets toe aan het adaptatiebeleid.

Biennial Transparency Report Nederland

¹⁰⁶ Rijksoverheid, ‘Adaptation communication: The Netherlands’ submission to the United Nations Framework Convention on Climate Change’, oktober 2021, p. 2.

¹⁰⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie: Slimmer, intensiever, voor en door iedereen*, november 2023, p. 7.

20.25. In 2024 publiceert de Staat zijn eerste Biennial Transparency Report onder het Parijs Akkoord.¹⁰⁸ Daarin gaat de Staat in detail in op onder meer zijn adaptatiebeleid voor Europees Nederland en stelt daarbij vast wat de belangrijkste elementen zijn van dit beleid, en welke autoriteiten daar welke rollen spelen:¹⁰⁹

“The Netherlands has established comprehensive institutional arrangements to address climate adaptation, involving multiple government levels, specialized agencies, and collaborative frameworks. At the national level, the Ministry of Infrastructure and Water Management (IenW) is the coordinating ministry charged with national climate change adaptation. It formulates and oversees the implementation of the National Climate Adaptation Strategy (NAS, 2016) and actively coordinates with other ministries on domestic and international adaptation efforts. Additionally, within the Dutch institutional set-up, there is an important role for the Delta Programme. This programme, which is overseen by an independent Delta Programme Commissioner, aims to protect against flooding, ensure freshwater supply, and enhance climate resilience by 2050 through cross-sector collaboration.

Regional and local governments play crucial roles in implementing tailored adaptation strategies. Provinces develop regional plans aligning with national policies, while municipalities integrate adaptation into local planning and infrastructure projects. Moreover, the Netherlands has independent political entities charged with managing water levels, quality, and flood protection. These ‘Water Boards’ leverage their expertise for effective adaptation measures, tailored to the specific regional circumstances for the area contained within its jurisdiction.”

20.26. Zoals hiervoor toegelicht is de NAS 2016 niet van toepassing voor Bonaire. De Staat erkent verder dat het Deltaprogramma Bonaire uitsluit. Vanwege de institutionele inrichting is er ook geen provincie of waterschap waar Bonaire onder valt.

20.27. Uit de samenvatting in dit rapport van de maatregelen die onder de NAS genomen zijn, en genomen zullen worden, blijkt verder duidelijk hoe schril het klimaatadaptatiebeleid op Bonaire afsteekt tegen dat in Europees Nederland:¹¹⁰

“The NAS is the precursor to a Climate Adaptation Implementation Programme which is currently being developed. Its goal is to mainstream climate adaptation in all policies, policy implementation and relevant activities of civil society, targeting the effects of climate change within nine sectors: water and spatial management; nature; agriculture, horticulture and fisheries; health and welfare; recreation and tourism; infrastructure; IT and telecommunications; and public safety and security. The NAS focuses on integrating climate adaptation into these sectors and prioritizes a multi-level governance approach which fosters collaboration between national, regional, and local authorities, as well as engaging stakeholders from the private sector and civil society. Key actions include improving climate data and risk assessments, enhancing adaptive capacity through innovation and knowledge dissemination, and ensuring that adaptation measures are sustainable and economically viable.”

¹⁰⁸ Rijksoverheid, ‘First Biennial Transparency Report of the Netherlands under the Paris Agreement’, november 2024. Zie met name p. 7-8 (ES.4) en p. 171-209.

¹⁰⁹ Id., p. 171.

¹¹⁰ Id., p. 7.

20.28. Greenpeace Nederland eist niet, zoals de Staat ten onrechte veronderstelt, dat beleid voor Europees Nederland zoals de NAS 2016 en het Deltaprogramma één op één van toepassing verklaard worden op Bonaire. Er bestaan uiteraard verschillen tussen Bonaire en Europees Nederland op grond waarvan een andere aanpak gerechtvaardigd is. Maar die aanpak moet wel een equivalent niveau van bescherming bieden. Daar is, zoals uit het voorgaande blijkt, nog steeds geen sprake van. Er is een groot gat tussen het niveau van het adaptatiebeleid voor Europees Nederland en dat voor Bonaire. Voor dit onderscheid is geen gegronde reden. Integendeel: voor zover er verschil in het beschermingsniveau zou zijn zou, gezien wat er bekend is over de risico's van klimaatverandering voor Bonaire als klein eiland, dit zich moeten uiten in een hoger beschermingsniveau voor (de inwoners van) Bonaire.

Staat schiet tekort bij adaptatiebeleid Bonaire

20.29. Zoals hiervoor toegelicht zal Greenpeace Nederland in deze CvR niet in detail ingaan op alle stellingen van de Staat over zijn activiteiten op het gebied van adaptatie. Een aantal opmerkelijke gebreken komen echter duidelijk naar voren uit de CvA van de Staat.

Geen adaptatieplan voor Bonaire

20.30. De Staat erkent dat er geen adaptatieplan bestaat voor Bonaire. Hij komt niet verder dan in zijn CvA aanvoeren dat er via de Klimaat Tafel 'zicht' zou zijn op een integraal klimaatplan voor Bonaire (CvA, par. 15.71). Wat daar ook van zij: er is dus anno 2025 nog geen adaptatieplan voor Bonaire, laat staan een adequaat adaptatieplan. Dit terwijl het Openbaar Lichaam Bonaire ("OLB") al in 2021 de Staat hierbij om hulp heeft verzocht – overigens een verzoek dat de Staat eerst heeft afgewezen (zie dagvaarding, par. 21.14). Dat is onacceptabel in het licht van de hiervoor toegelichte eisen die voortvloeien uit artikel 2, 8 en 14 EVRM en de best available science op het vlak van adaptatie.

20.31. Bovendien is door het vorige kabinet de besluitvorming over financiering van eventuele adaptatieplannen voor Bonaire overgelaten aan het huidige kabinet. Er is dus geen enkele zekerheid of eventuele plannen die aan de klimaat Tafel ontwikkeld worden kunnen rekenen op adequate financiële steun van staatswege. Gezien de huidige politieke constellatie en terugtrekkende bewegingen van de Staat op het vlak van klimaatbeleid acht Greenpeace Nederland dit een groot en serieus te nemen risico.

20.32. Verder brengt Greenpeace Nederland in herinnering dat Ed Nijpels in zijn advies van 8 mei 2023 opmerkte dat "de tijd dringt" en een klimaatplan vóór 1 januari 2024 zou moeten zijn voorbereid (productie 6, p. 21). Het voorstel van Nijpels voor de opzet van de klimaat Tafel is door de Staat ook opgenomen in zijn CvA (par. 8.122), waarin prominent bovenaan staat: "Doel: klimaat akkoord Bonaire voor 1 januari 2024 voorbereid". Deze deadline is niet gehaald. Ook de deadline van het kabinet om in 2024 een klimaatplan voor Bonaire te hebben is niet gehaald.¹¹¹

20.33. In een zeer kritisch interview in VNG Magazine in april 2024 constateert Nijpels dat er nauwelijks vooruitgang is geboekt (**productie 109**). Hij merkt op: "Iedereen vindt dat er iets moet gebeuren, maar het komt er maar niet van". De titel van het artikel luidt dan ook: "Verdrinken in een zee van goede bedoelingen". Nijpels signaleert onder meer dat de

¹¹¹ Rijksoverheid, 'Klimaatplannen voor Bonaire, Saba en Sint-Eustatius in 2024', 8 november 2023, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/11/07/klimaatplannen-voor-bonaire-saba-en-sint-eustatius-in-2024>

bestuurlijke complexiteit op dit dossier naar zijn mening veel te groot is, wat effectief beleid in de weg heeft gestaan en nog steeds staat.

20.34. Het gebrek aan progressie bij het opstellen van een adequaat adaptatieplan klemmt temeer in het licht van de almaar groter wordende urgentie bij het treffen van maatregelen, de kwetsbare positie van Bonaire en de uitgebreide adaptatiemaatregelen die al geruime tijd gelden voor Europees Nederland.

20.35. Het gaat daarbij niet om het opstellen van een min of meer willekeurig plan om dit punt 'af te kunnen vinken', maar om een gedegen, uitvoerbaar en financieel maximaal gedragen plan in lijn met de best available science. Het centrale belang hiervan staat gezien de hiervoor geschetste wetenschap over adaptatiebeleid buiten kijf. Dit zal een hele kluit worden, bijvoorbeeld in het licht van de al sinds 2010 door alle adviesorganen gesignaleerde complexiteiten in de bestuurlijke verhoudingen en institutionele structuren, alsook de moeilijkheden qua personele en financiële capaciteit aan de zijde van Bonaire (en aan de zijde van de Staat, sinds kort). Bovendien bestaat er een grote achterstand ten opzichte van de wereldwijde, en nationale 'state of the art' qua adaptatiemaatregelen. Deze omstandigheden zullen allemaal meegenomen moeten worden in een adaptatieplan. Echter, de Staat is zelf verantwoordelijk voor het creëren van deze complexiteit en achterstand en kan dit dan ook niet gebruiken om inwoners van Bonaire achter te stellen. Het is dan ook uitermate zorgwekkend dat er nog steeds geen concreet zicht is op de vervolgstappen in het proces om tot dit plan te komen, noch op de wijze waarop deze gefinancierd zullen worden.

20.36. Het CRM deelt de zorgen van Greenpeace Nederland over het klimaatbeleid van de Staat voor Caribisch Nederland, blijkens haar rapport van december 2024, en oordeelt dat het huidige beleid van de Staat (als eindverantwoordelijke voor naleving van het EVRM) kwalificeert als een schending van artikel 8 EVRM, onder meer door het ontbreken van een klimaatplan (productie 84, p. 43):

“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) ongereguleerd is gebleven. In *KlimaSeniorinnen* achtte het EHRM het in strijd met artikel 8 EVRM dat het Zwitserse klimaatbeleid de periode tussen 2025-2030 niet reguleerde. Louter toezeggingen om tijdig concrete maatregelen te nemen vond het EHRM onvoldoende om deze wettelijke tekortkomingen te verhelpen. 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-RC-beginsel van het Parijsakkoord.”

Tijdigheid adaptatiemaatregelen

20.37. Deze zorgen worden bepaald niet weggenomen door de opstelling van de Staat in de CvA. Daaruit valt namelijk op te maken dat, kort gezegd, de Staat meent dat er nog 'voldoende tijd'

is om adaptatiemaatregelen te treffen omdat de (mogelijke) gevolgen van klimaatverandering op Bonaire zich nog lang niet voordoen (zie bijvoorbeeld CvA, par. 15.24).

20.38. Dit standpunt is onbegrijpelijk in het licht van het gestelde in de dagvaarding, waaruit duidelijk blijkt dat zich al op dit moment ernstige gevolgen voordoen, en dat op korte, middellange én lange termijn nog vele andere gevaren dreigen. Zoals blijkt uit de hiervoor geschetste best available science is de urgentie van het treffen van adaptatiemaatregelen dan ook buitengewoon hoog, mede omdat inspanningen om wereldwijde opwarming tegen te gaan op dit moment tekort schieten. Er dreigen harde grenzen aan de mogelijkheden voor adaptatie en (levens)gevaar voor mensen (dit zal Greenpeace Nederland hierna nog apart toelichten voor hitte). Bovendien is het voor de inwoners van Bonaire niet te verkroppen dat de Staat voor de inwoners van Europees Nederland deze urgentie wél ervaart en al ten minste vijftien jaar lang uitgebreid en comprehensive adaptatiebeleid voor dat deel van Nederland maakt en uitvoert.

20.39. De zorgen van Greenpeace Nederland worden nog verder vergroot nu de lijn van de Staat lijkt te zijn dat het OLB vooral de verantwoordelijkheid moet dragen voor het invullen van deze generationele en cruciale taak. Dat is onacceptabel, tevens nu Greenpeace Nederland aan het licht heeft gebracht dat lenW intern heeft vastgesteld (productie 54):

“In Nederland hebben de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid t.a.v. klimaatadaptatie. De eilanden hebben echter niet de expertise om met dit thema om te gaan, waardoor er onvoldoende zicht is op klimaatrisico's en er geen of onvoldoende maatregelen worden getroffen om deze risico's te verkleinen.”

20.40. De Staat negeert deze constatering volledig, evenals de conclusie van lenW (productie 54):

“De minister van lenW is (systeem)verantwoordelijk voor de lenW beleidsterreinen; zowel in Europees Nederland als ook in Caribisch Nederland. De systeemverantwoordelijkheid gaat over de werking van het gehele systeem (...) Feit is dat de staat van de vitale infrastructuur en het milieubeleid structureel niet op orde zijn en de minister kan besluiten omdat hij voor de lenW doelstelling van veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid staat, te interveniëren.”

20.41. De opstelling van de Staat is des te opmerkelijker nu verschillende gezaghebbende instanties de Staat op de structurele problemen op Bonaire hebben gewezen. De Raad van State sprak zich in 2019 in een advies uit over de achterstanden op Bonaire ten aanzien van onder meer sociale voorzieningen, natuurbehoud, bestuurskracht, bestuurlijke verhoudingen en financiële middelen:¹¹²

“Tegelijkertijd erkent het kabinet dat er ook nog een aanzienlijke opgave ligt voor het Rijk en de openbare lichamen. De sociale voorzieningen zijn nog niet op het gewenste niveau, de fysieke infrastructuur vertoont achterstallig onderhoud, de staat van de natuur en in het bijzonder het koraal is niet toekomstbestendig, de bestuurskracht is nog onvoldoende verstevigd en het ambtenarenapparaat mist voldoende kennis en capaciteit. (...)

Daarnaast heeft de wijze waarop Europees Nederland aan de nieuwe verhouding invulling geeft geleid tot een versnipperde aanpak die voor de eilanden - in verband met hun beperkte personele capaciteit - moeilijk te hanteren is. De Minister van BZK noch de Rijksvertegenwoordiger blijken in staat om deze gang van zaken te doorbreken. (...)

¹¹² *Kamerstukken II 2019-20, 35 300-IV, nr. 11, advies Afdeling advisering van de Raad van State, p. 36&38.*

Bij de herijking van de taakverdeling hoort ook de vraag of de daarbij horende financiële middelen nog wel passend zijn. Als een taak bij het eiland belegd wordt, moet het er adequate financiering zijn. Omgekeerd geldt hetzelfde: als het departement de taak oppakt, hoort daar ook adequate financiering bij.”

- 20.42. Ed Nijpels komt in 2023 tot soortgelijke conclusies, en in 2024 constateren ook het CRM en Witteveen+Bos dat er nog steeds structurele problemen spelen, waaronder in elk geval een enorm tekort aan financiële en personele ondersteuning vanuit de Staat (productie 84, p. 36; productie 107, p. 12). Dit alles onderstreept dat de maatregelen die de Staat op dit moment treft in elk geval (nog) niet ‘tijdig’ of ‘adequaat’ kunnen worden geacht. Dat geldt ook in het licht van het volgende.

Geen adaptatiemaatregelen met betrekking tot gezondheid en hitte

- 20.43. De Staat vat de maatregelen die hij schaaft onder adaptatiebeleid samen in een tabel in par. 8.26 van de CvA. Wat daarbij onmiddellijk opvalt is dat er geen aandacht wordt besteed aan één van de grootste risico's van klimaatverandering voor de inwoners van Bonaire, namelijk de risico's voor hun gezondheid en in het bijzonder (maar niet uitsluitend) de risico's van de steeds toenemende hitte. Er is wetenschappelijke consensus op dit punt dat hittestress tot talrijke risico's leidt.
- 20.44. Het meest actuele onderzoek hierover is het hiervoor besproken onderzoek in The Lancet. Daaruit blijkt duidelijk dat de directe en indirecte gevolgen hiervan nu al merkbaar zijn: de sterfte als gevolg van klimaatverandering op kleine eilanden is de afgelopen decennia maar liefst verdubbeld. Ook op talrijke andere manieren ondervinden inwoners van kleine eilanden gezondheids- en welzijnsconsequenties van temperatuurstijging – vele concrete voorbeelden hiervan zijn door Greenpeace Nederland bij de dagvaarding toegelicht (zie de getuigenissen van de inwoners van Bonaire). Het artikel in The Lancet gaat eveneens in op deze gevolgen, die verstrekend en alomvattend zijn voor de inwoners van kleine eilanden – het gaat dan om gevolgen in onderlinge samenhang bezien voor onder meer gezondheid, voedselzekerheid, infrastructuur en economie.
- 20.45. Uit de CvA is echter op te maken dat de Staat dit facet van adaptatie in het geheel niet in beeld heeft. De Staat stelt zelfs: “Er is op dit moment weinig specifieke informatie over de mogelijke ontwikkeling van klimaatgerelateerde gezondheids- en ziekterisico's op Bonaire” (CvA, par. 7.40). De conclusie op dit punt uit een onderzoek naar het adaptatiebeleid van de Staat dat het ministerie van IenW heeft laten uitvoeren door het bureau Witteveen+Bos is dan ook duidelijk (productie 107, p. 9):
- “De volgende sectoren krijgen relatief weinig aandacht in termen van adaptatiemaatregelen, terwijl de impact van klimaatverandering op deze gebieden groot wordt geacht:
- Gezondheid: op de eilanden zijn tot dusver weinig maatregelen genomen om de gezondheid te verbeteren in het licht van klimaatverandering. Deze sector wordt bedreigd door meerdere klimaatrisico's, zoals hitte, overstromingen en orkanen.”
- 20.46. In het adaptatiebeleid voor Europees Nederland is fysieke en geestelijke gezondheid één van de vier belangrijkste aandachtsgebieden. Er wordt gedetailleerde data bijgehouden over gezondheid, temperaturen en andere relevante factoren om hier beleid op te kunnen maken.

Het RIVM is hier nauw bij betrokken en heeft het Nationale Hitteplan ontwikkeld met gedetailleerde richtlijnen voor het informeren van het publiek over hitte.¹¹³

20.47. Ook hebben het RIVM, KNMI, TNO en de VU recent het project 'WARM' gestart. Zij ontwikkelden een model met de waarden 'hittekracht' en 'hittefit', afgeleid van de Wet Bulb Temperature, om beter inzicht te krijgen wanneer hitte een probleem is en voor wie. Dit zou moeten helpen bij de communicatie en het succesvol implementeren van maatregelen om beter met de veranderingen in het klimaat om te gaan. Uit hun analyse blijkt dat het veel vaker veel warmer is en zij concluderen: "Dit onderstreept de impact van klimaatverandering op onze leefomgeving en benadrukt de noodzaak voor aanpassingsmaatregelen".¹¹⁴ Dit model zou mensen beter moeten beschermen tegen de hitte.

20.48. Al deze maatregelen gelden niet voor Bonaire, waar bovendien ook geen (althans onvoldoende) data beschikbaar is over hitte en de impact van hitte op de gezondheid, het leven en welzijn van de inwoners en ander leven op Bonaire. Zo zijn er bijvoorbeeld geen gegevens beschikbaar over de Wet Bulb Temperature op Bonaire, terwijl dit een cruciale indicator is voor de leefbaarheid op het eiland.

20.49. Dit alles is zeer problematisch, nu hitte een urgent probleem is op Bonaire dat elk jaar ernstiger wordt en gezien de prognoses over verdere opwarming van de aarde in de komende decennia alleen maar erger zal worden. Naast de grote hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek waar dit uit blijkt¹¹⁵, spelen hier de getuigenissen van de individuele eisers ook een belangrijke rol. Zij bevestigen allemaal dat de hitte een groot probleem is, en dat er talrijke directe en indirecte consequenties in hun leven uit volgen.

20.50. Het gebrek aan actie en het gebrek aan beschikbare informatie hierover kwalificeert op zichzelf al als maladaptatie, naast het geheel ontbreken van een klimaatplan. Greenpeace Nederland wijst er op dat het IPCC maladaptatie heeft gedefinieerd als "actions, or inaction that may lead to increased risk of adverse climate-related outcomes, increased vulnerability to climate change, or diminished welfare, now or in the future".¹¹⁶

Klimaatrisicoanalyse voor Bonaire

20.51. Hitte is één van de vele risico's die klimaatverandering met zich meebrengt voor de inwoners van Bonaire. In de Adaptation Communication 2021 merkt de Staat zijdelings op dat de impact van klimaatverandering op de "low-lying small islands in the Caribbean" die onderdeel uitmaken van Nederland "require risk assessments and decisions on timely and smart interventions".¹¹⁷

20.52. In 2016 heeft het PBL voor Europees Nederland een gedetailleerde klimaatrisicoanalyse gepubliceerd. Als onderdeel van de NAS 2016 is het PBL gevraagd een tweede

¹¹³ RIVM, 'Hoe werkt het Nationaal Hitteplan', te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/hitte/nationaal-hitteplan/hoe-werkt-het>.

¹¹⁴ TNO, 'Hittekracht en hittefit: zo kan Nederland de toenemende hitte aan', 4 december 2024, te raadplegen via <https://www.tno.nl/nl/newsroom/insights/2024/12/hittekracht-hittefit-nederland/>

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld ook C. Di Napoli et al., 'Heat stress in the Caribbean: Climatology, drivers, and trends of human biometeorology indices', *International Journal of Climatology* 2023, vol. 43(1), p. 405-425 en C.C. Macpherson & M. Akpinar-Elci, 'Caribbean heat threatens health, well-being and the future of humanity', *Public Health Ethics* 2015, vol. 8, p. 196-208.

¹¹⁶ IPCC, 'Chapter 14 - Adaptation Needs and Options' In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014, p. 857.

¹¹⁷ Rijksoverheid, 'Adaptation communication: The Netherlands' submission to the United Nations Framework Convention on Climate Change', oktober 2021, p. 3.

klimaatrisicoanalyse te maken, die als basis zou moeten dienen voor alle toekomstige analyses en de nieuwe NAS. In 2023 presenteert het PBL zijn conclusies in de Nationale Klimaatrisicoanalyse 2022-2026. Dit onderzoek is zeer gedetailleerd en methodologisch uitgebreid verantwoord. Echter, het PBL merkt voor Caribisch Nederland op:¹¹⁸

“Voor het Caribische deel van Nederland wordt in de klimaatrisicoanalyse 2022 – 2026 geen gedetailleerde risicoanalyse uitgewerkt, vanwege de beperkte middelen.”

20.53. Het is dus een bewuste, puur financieel ingegeven, keus van de Staat geweest om geen klimaatrisicoanalyse uit te voeren voor Caribisch Nederland. De enige informatie die volgens het PBL hierover beschikbaar is, volgt nota bene uit het rapport van IVM en een deelrapport van de algemene Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2022 (waarin twee paragrafen zijn gewijd aan klimaatverandering).

20.54. Hieruit volgt dat er wel een uitgebreide, gedetailleerde en iteratieve klimaatrisicoanalyse bestaat voor Europees Nederland, die bovendien als fundament dient voor vervolgonderzoek en toekomstig beleid, maar dat er vanwege ‘beperkte middelen’ geen klimaatrisicoanalyse voor Caribisch Nederland is gedaan. Dit terwijl de Staat zélf heeft vastgesteld dat een klimaatrisicoanalyse voor Caribisch Nederland noodzakelijk is.

20.55. De Staat stelt nu in zijn CvA (par. 8.107) dat een klimaatrisicoanalyse voor Bonaire “reeds wordt uitgevoerd”. Daar geeft hij echter niet meer details over, anders dan stellen dat het hierboven genoemde onderzoek van Witteveen+Bos hier ‘onderdeel van uitmaakt’. In dit rapport wordt echter signaleerd dat er nog weinig bekend is over klimaatrisico’s en het volgende advies gegeven (productie 107, p. 9):

“Er wordt aanbevolen om, in samenwerking met de lokale bevolking, te bepalen in welke sectoren de grootste en meest urgente klimaatrisico’s aanwezig zijn en om voor die sectoren bestuurlijke besluitvorming over eventuele maatregelen voor te bereiden. Indien er niet voldoende of de juiste kennis beschikbaar is dient eerst meer onderzoek worden gedaan (zie ook de kennisleemtes). Voor sectoren met een lager risico wordt alsnog aanbevolen om klimaatkwetsbaarheden mee te nemen in toekomstige inspanningen.”

20.56. Ook op dit punt geldt dus dat de inspanningen van de Staat voor Caribisch Nederland in schril contrast staan tot hetgeen er voor Europees Nederland wordt gedaan (zie hierboven de bespreking van de klimaatrisicoanalyses van PBL).

20.57. Greenpeace Nederland constateert dus dat op dit moment niet eens duidelijk voor de Staat is wat precies de risico’s van klimaatverandering voor de inwoners van Bonaire zijn, waarbij bijzonder problematisch is dat dit ook geldt voor onder meer hun gezondheid, leven en welzijn en economische, sociale en culturele rechten.

Enkele opmerkingen over door Staat aangevoerde maatregelen

20.58. Hoewel er blijkens de door Greenpeace Nederland besproken Woo-stukken al jaren zorgen bestaan over de stand van het adaptatiebeleid voor Bonaire (dagvaarding, par. 21) komt er pas meer beweging aan de zijde van de Staat nadat in 2022 door het onderzoek van IVM duidelijk is geworden hoe ernstig en urgent de situatie is, en in 2023 de sommatiebrief in deze

¹¹⁸ PBL, ‘Nationale klimaatrisicoanalyse 2022 – 2026: Uitwerking analysemethodiek’, 23 maart 2023, p. 61.

zaak is verstuurd. Dit blijkt uit het gegeven dat het leeuwendeel van de maatregelen dat de Staat aanhaalt in het kader van adaptatie dateert uit 2023 of later.

20.59. Wat daar ook van zij, het is ontegenzeggelijk een positieve ontwikkeling dat de Staat inmiddels in beweging is gekomen. Echter, zoals al bleek uit het voorgaande is er geen sprake van een comprehensive aanpak en zitten er grote gaten in het adaptatiebeleid. Door de huidige versplinterde aanpak is er bovendien volgens Greenpeace Nederland nu al sprake van maladaptatie, en een reëel risico dat dit (nog) ernstiger zal worden. Greenpeace Nederland zal hier nader op ingaan ter zitting, maar merkt hier alvast het volgende op.

20.60. De Staat voert aan dat zijn adaptatiebeleid bestaat uit vier elementen: (1) het versterken van de basisvoorzieningen; (2) het behouden en versterken van de natuurlijke omgeving (3) veiligheid en crisisbeheersing (4) verdere stappen naar een integrale klimaatadaptatiestrategie voor Bonaire en (5) onderzoek. Een algemene opmerking over de maatregelen die de Staat in dit verband opvoert is dat het overgrote deel maatregelen zijn die naar hun aard niet bedoeld zijn als adaptatiebeleid.

20.61. Verder valt over de categorieën die de Staat aanvoert alvast het volgende op te merken:

- (a) De Staat wijst in het kader van 'het versterken van de basisvoorzieningen' (1) op de beschikbaarheid van drinkwater en maatregelen over afvalwater. Dat is het absolute minimum wat de inwoners van Nederland van hun Staat mogen verwachten – bovendien zijn er ernstige zorgen over de basisvoorzieningen op Bonaire. Dat is de analyse van lenW zelf (productie 54): "de basis infrastructuur en het milieubeleid op de BES eilanden is op verschillende lenW beleidsterreinen onvoldoende op orde." Dit element kan daarom volgens Greenpeace Nederland niet meewegen in de beoordeling van het adaptatiebeleid van de Staat.
- (b) Het natuurbeleid van de Staat ten aanzien van Bonaire is in beweging (2). Wel is duidelijk vast te stellen dat dit beleid niet bedoeld is als adaptatiebeleid, zoals Greenpeace Nederland hierna in meer detail zal toelichten. Dit vergroot het risico dat het beleid leidt tot maladaptatie, gezien het niet gericht is op bescherming tegen de gevolgen van klimaatverandering en dus het dus ook niet vanuit dat perspectief wordt uitgevoerd. Greenpeace Nederland behoudt zich op dit punt verder haar verweer voor, onder meer nu zij nog nader onderzoek hierover verwacht.
- (c) Wat de Staat onder 'veiligheid en crisisbeheersing' (3) aanvoert is, zeker in vergelijking met wat er voor Europees Nederland gebeurt op dit vlak, heel dun. Hiervoor geldt bovendien dat de risico's voor (de inwoners van) Bonaire nog niet in beeld zijn gebracht en dat de beschikbare data zeer beperkt zijn.
- (d) Zoals hiervoor toegelicht is er nog steeds geen integraal klimaatplan voor Bonaire (4), waaruit het tekortschieten van de Staat volgt.
- (e) Greenpeace Nederland is voorzichtig positief over het punt onderzoek (5), nu er inderdaad enkele onderzoeken zijn uitgezet door de Staat, maar merkt met zorg op dat uit onder meer het Witteveen+Bos rapport blijkt dat er nog grote en significante kennislacunes zijn. Ter zitting zal dit punt in meer detail worden uitgewerkt.

Natuurbeleid Bonaire is geen adaptatiebeleid

20.62. De Staat voert aan dat bepaalde maatregelen die hij vóór 2023 heeft getroffen, in het bijzonder het Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013 – 2017 (“**NBP**”, productie 4 Staat) en het NMBP, productie 5 Staat), onderdeel zouden uitmaken van zijn adaptatiebeleid.

20.63. De Staat stelt dat veel van de op basis van het NBP en NMBP tot uitvoering gebrachte projecten kwalificeren als klimaatadaptatiemaatregelen, zoals door het IPCC, IVM of HKV gedefinieerd (o.a. CvA, par. 8.40, 8.56, 8.61, 8.66). Greenpeace Nederland hecht eraan op te merken dat het NBP tot stand is gekomen vanuit verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland om de biodiversiteit in Caribisch Nederland te borgen. De doelstellingen van het NBP zijn (NBP, p. 4):

“Het natuurbeleidsplan 2013-2017 biedt een kader voor een gedegen beheer en duurzaam gebruik van de natuur in Caribisch Nederland. Het heeft tot doel dat de natuur op de Caribische eilanden duurzaam kan worden benut zodanig dat de ecologische systemen en ecosysteemdiensten in stand worden gehouden.

Uitgangspunt voor het natuurbeleidsplan zijn de internationale verdragen, conventies en regionale overeenkomsten waaraan het Koninkrijk zich gecommitteerd heeft, en nationale wetgeving op het terrein van natuur en biodiversiteit in Caribisch Nederland. Het natuurbeleidsplan regelt niet de bescherming van gebieden en soorten waarover geen internationale afspraken gemaakt zijn.”

20.64. Het woord ‘adaptatie’ komt echter in het NBP niet voor.

20.65. Het NMBP heeft evenmin specifiek ten doel de bevolking van Bonaire te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering, maar veeleer om natuurlijk gebruik van hulpbronnen beter te beheren zodat fragiele ecosystemen worden veiliggesteld, waartoe Nederland zich internationaal heeft verbonden (zie het wettelijk kader in het NMBP, par. 2.2 op p. 9):

“Het uiteindelijke doel van dit proces is het goed beheren van de natuurlijke omgeving waardoor een verantwoordelijk en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen wordt vergemakkelijkt. Dit wordt bereikt door het veiligstellen en herstellen van ecologische processen en functies en door het aanpakken van de oorzaken en drukfactoren die steeds meer druk op deze fragiele systemen leggen. Ook Nederland heeft zich verbonden aan internationale overeenkomsten voor natuurbehoud en milieunormen die fungeren als richtsnoer voor verantwoordelijkheden op nationaal niveau. Dit NMBP-CN is bedoeld om de behoeften aan lokaal natuurbehoud en sociaaleconomische ontwikkeling af te stemmen op de nationale en internationale verplichtingen ten aanzien van biodiversiteitsdoelstellingen”

20.66. Ook in het NMBP komt het woord ‘adaptatie’ niet voor.

20.67. Onder het NMBP zijn inmiddels verschillende projecten gestart die mogelijk wél specifiek gericht zijn op adaptatiebeleid. Dat zijn echter projecten die gestart zijn in of na 2023, op het moment dat Greenpeace Nederland de Staat op de hoogte had gesteld van deze procedure.

20.68. Greenpeace Nederland betwist het nut of de noodzaak van het NBP en daaropvolgende NMBP niet, maar verzet zich tegen de door de Staat gewekte suggestie dat deze plannen onderdeel uitmaken van een van meet af aan opgezette adaptatiestrategie. Dat waren zij niet, aangezien zij evident met andere doelstellingen tot stand zijn gekomen. Dat bepaalde projecten die onder deze plannen ten uitvoer zijn gebracht achteraf gezien adaptatieve werking hebben gehad, betekent niet dat deze plannen met terugwerkende kracht een invulling

kunnen vormen van het door de Staat gestelde adaptatiebeleid. Dit is relevant voor de door Greenpeace Nederland gevorderde verklaring voor recht (onder I van het petitum).

20.69. In zijn algemeenheid merkt Greenpeace Nederland tot slot nog op dat werkelijk adaptief natuurbesluit op Bonaire in elk geval ook de bijzondere context van de Caribische eilanden moet meenemen, zoals onderzoekers op dit gebied onderstrepen:¹¹⁹

“Policies and practices that focus solely on the environmental preservation or management of the islands not only run the risk of overlooking the often precarious social conditions, lack of food sovereignty, and health problems caused by different sorts of pollution, but also may fail to consider the different kinds of emancipation aspired to by Caribbean people in the wake of colonisation and slavery.”

Onderzoek Witteveen + Bos onderstreept gebreken adaptatiebeleid Staat

20.70. De gebrekkigheid van het adaptatiebeleid van de Staat blijkt ook uit het onderzoek van Witteveen+Bos (productie 107) dat hiervoor al kort aan de orde kwam. Hieruit volgen verschillende problemen in dit verband. De onderzoekers concluderen onder meer (alle verwijzingen naar paginanummers zijn naar pagina's in dit rapport):

- (a) De financiering van adaptatiebeleid is structureel problematisch. Bonaire komt niet in aanmerking voor internationale financiering voor ontwikkelingslanden of kleine eilanden omdat het geen afzonderlijke staat is, valt buiten verschillende EU-fondsen en heeft te weinig capaciteit om nationale fondsen aan te spreken (p. 12).
- (b) Er is “limited financial and human capacity and technical expertise to develop, implement and monitor the plans and measures that are necessary to adapt to climate change” (p. 12).
- (c) Er is een gebrek aan betrouwbare informatie over de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire voor neerslag. Het is waarschijnlijk dat er extremere regenval zal voorkomen en dat de gevolgen daarvan verwoestend zullen zijn (p. 20-21 en 26). Dit heeft onder meer impact op de gezondheid van de inwoners van Bonaire omdat het de kans op ziektes vergroot en de waterkwaliteit aantast.
- (d) Er is een gebrek aan betrouwbare informatie over de gevolgen van klimaatverandering op Bonaire voor de gezondheid van de inwoners, en een tekort aan onderzoek hierover (p. 62). De stijgende temperaturen brengen grote risico's met zich mee voor de gezondheid, het leven en het welzijn van de inwoners van Bonaire (p. 32).
- (e) De kwaliteit van de klimaatscenario's voor Bonaire (voor het eerst meegenomen in de Klimaatscenario's 2023 van het KNMI) is significant lager dan voor Europees Nederland. Ook dit ligt aan een gebrek aan betrouwbare data (p. 12 en 14).
- (f) Bestaande maatregelen in het kader van natuurbescherming schieten tekort: zo is het in principe van belang dat er inspanningen zijn om de mangrovebossen te beschermen, maar de huidige inspanningen beschermen de bossen niet tegen zeespiegelstijging (p. 58).

¹¹⁹ S. Mac Donald & M. Ferdinand, 'Chapter. 12 Facing the Ecological Crisis in the Caribbean', in: *Caribbean Cultural Heritage and the Nation: Aruba, Bonaire and Curaçao in a Regional Context* (red. F. Guadeloupe et al.), 2023, Leiden University Press: Leiden, p. 224.

- (g) Voor het opstellen van een integraal klimaatadaptatieplan is er een compleet overzicht nodig van alle bestaande en voorbijgaande mitigatie- en adaptatiemaatregelen op Bonaire. “Such an overview is currently lacking” (p. 13).
- (h) De sectoren gezondheid, toerisme, landbouw en toegankelijkheid krijgen vrijwel geen aandacht in het bestaande beleid van de Staat, terwijl de impact van klimaatverandering op deze sectoren groot wordt geacht (p. 59-61).
- (i) Er zijn cruciale kennisleemtes, zoals uit het voorgaande ook blijkt. Er ontbreekt veel basisinformatie en er is geen eilandspecifieke informatie over klimaat effecten, laat staan op sectorniveau (p. 61). Deze zijn nog niet aangepakt.
- (j) De effectiviteit van adaptatiemaatregelen wordt in het geheel niet geëvalueerd of gemonitord (p. 61).
- (k) Zeespiegelstijging bedreigt cruciale infrastructuur, wat een risico is dat niet wordt geadresseerd (p. 43 en 58). Er is momenteel geen sprake van grootschalige inspanningen om de kwetsbaarheid voor kustoverstromingen te verminderen, wat de adviseurs wel nodig achten (p. 58 en 61).

20.71. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport steunen al met al de conclusie van Greenpeace Nederland (en het CRM) dat het adaptatiebeleid van de Staat op Bonaire nog steeds (ernstig) tekort schiet.

Eerste tussenconclusie adaptatie

20.72. Uit alle adviezen en rapporten, zoals het advies van Ed Nijpels, het onderzoek van IVM en meest recentelijk het advies van Witteveen+Bos, blijkt dat de Staat op het gebied van adaptatie veel te laat in beweging is gekomen. Er is daarmee al sprake van maladaptatie en een risico van nog ernstiger maladaptatie. Verder bestaat er nog een enorme opgave om Bonaire adequaat, en ten minste op een equivalent niveau als Europees Nederland, te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Initiatieven om het tij te keren, zoals de klimaattafel, zijn naar inschatting van Greenpeace Nederland op zich positief maar staan nog in de kinderschoenen: er is geen concreet zicht op een afronding hiervan, laat staan op implementatie van een plan. Daarbij komt dat er een grote achterstand moet worden ingehaald op alle vlakken. Andere maatregelen die de Staat opvoert als zijnde ‘adaptatiemaatregelen’ zijn veelal niet (of slechts voor een klein deel) gericht op adaptatie of zijn dermate nieuw dat het effect ervan nog niet kan worden beoordeeld. Greenpeace Nederland zal ter zitting nader ingaan op het op dat moment beschikbare adaptatiebeleid van de Staat en behoudt zich haar verweren op dit punt uitdrukkelijk voor.

21. Verantwoordelijkheid Staat voor adaptatiebeleid Bonaire

21.1. In hst. 6 van de CvA beschrijft de Staat de staatsrechtelijke verhouding tussen Nederland en Bonaire. Vóór 10/10/10 was Bonaire onderdeel van de Nederlandse Antillen. Volgens de Staat viel aanpassing aan klimaatverandering onder de landsaangelegenheden van de Nederlandse Antillen (CvA, par. 6.6). Ter onderbouwing van deze stelling verwijst de Staat naar artikel 3 en 43 van het Statuut. Vervolgens stelt de Staat dat klimaatverandering voor de Nederlandse Antillen geen prioriteit had (CvA, par. 6.7).

- 21.2. Deze stellingen zetten het beeld neer dat de Staat vóór 10/10/10 op het gebied van klimaatverandering geen verantwoordelijkheden jegens de Nederlandse Antillen had. Dat is onjuist, zoals Greenpeace Nederland hierna toelicht.
- 21.3. Allereerst volgt uit artikel 3, eerste lid, onder b Statuut dat 'buitenlandse betrekkingen' een Koninkrijksaangelegenheid zijn. Dit artikel gold al tijdens het bestaan van de Nederlandse Antillen. De bevoegdheid om aan het internationale rechtsverkeer deel te nemen berust dan ook bij het Koninkrijk en niet bij de afzonderlijke landen. Alleen het Koninkrijk heeft de bevoegdheid om internationale (mensenrechten-)verdragen te sluiten, waaronder op het gebied van klimaat. Het is vervolgens ook aan het Koninkrijk om ervoor te zorgen dat deze verdragen in alle landen en gebiedsdelen van het Koninkrijk gelden.¹²⁰
- 21.4. Klimaatdoelstellingen vormen zich bij uitstek in een internationale context. De Staat kan (het ontbreken van) beleid destijds op dat punt dan ook niet afschuiven op de Nederlandse Antillen. Daar komt bij dat de internationale afspraken om klimaatverandering tegen te gaan pas vanaf het VN-Klimaatverdrag in 1992 langzaam op gang kwamen. Klimaatverandering had namelijk wereldwijd nog geen prioriteit.
- 21.5. Daarnaast volgt uit artikel 43 van het Statuut dat de landen (destijds de Nederlandse Antillen, nu de CAS-eilanden) weliswaar verantwoordelijk zijn voor het verwezenlijken van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, waaronder op het gebied van klimaat, maar dat het Koninkrijk verantwoordelijk is voor de waarborging hiervan. De Koninkrijksregering moet de daarvoor geëigende maatregelen kunnen nemen, indien in een land deze rechten niet bestaan. Ook dit artikel gold al tijdens het bestaan van de Nederlandse Antillen. Het EVRM is sinds 1954 ook al van toepassing op de Nederlandse Antillen.
- 21.6. Greenpeace Nederland concludeert dan ook dat de Staat ook vóór 10/10/10 jegens de burgers van Bonaire, als onderdeel van de Nederlandse Antillen, al verantwoordelijkheden op het gebied van klimaat droeg.

Bestuursrechtelijke verhouding Staat - Bonaire

- 21.7. De Staat stelt dat het uitgangspunt van de taakverdeling tussen de Staat en de openbare lichamen is dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteitsbeginsel) (CvA, par. 6.37). Op zich kan Greenpeace Nederland deze stelling volgen. Dit is namelijk een uitgangspunt in de taakverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten. Zo is in artikel 117 Gemeentewet bepaald: "Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten." Dit doet echter niets af aan de verantwoordelijkheden van de Staat.
- 21.8. De Staat maakt een onderscheid tussen de taken die het OLB in medebewind zou doen, en taken die binnen de autonome bevoegdheid van het OLB vallen.
- 21.9. Volgens de Staat zijn taken op het gebied van ruimtelijke ordening, (mariene) waterbeheer, natuurbeheer en natuurbescherming en milieu van belang voor klimaatadaptatie. Dit zijn medebewindstaken. Dit brengt met zich mee dat een gemeente uitvoering geeft aan een hogere regeling (CvA, par. 6.38-6.39 e.v.). Dit brengt met zich mee dat er ook financiering voor moet komen.

¹²⁰ Dat is tot op heden overigens niet het geval. een aantal belangrijke verdragen is nog steeds niet geratificeerd voor delen van het Koninkrijk. Zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2018 signaleerde, druist dit in tegen het mensenrechtenbeleid van het Koninkrijk, dat uitgaat van universaliteit van mensenrechten.

21.10. Vervolgens stelt de Staat dat het opstellen van een klimaatplan voor adaptatie een autonome bevoegdheid is van de openbare lichamen (CvA, par. 6.51). Autonomie houdt in dat het de gemeente of provincie vrij staat om iedere activiteit te ondernemen die het bestuur in het belang van de gemeente of provincie oordeelt. De rijksoverheid kan overigens ook van oorsprong autonome bevoegdheden van een gemeente naar zich toe trekken door een regeling op hoger niveau aan te nemen.

21.11. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft adviesbureau IdeeVersa een onderzoek uitgevoerd naar de eilandelijke taken en middelen van Caribisch Nederland.¹²¹ In dit onderzoek wordt 'klimaatadaptatie' geschaard onder de 'eilandelijke taken'.¹²² Daarbij merkt IdeeVersa op: "Er is wel enige ondersteuning voor deze taken, maar voor bijvoorbeeld economische ontwikkeling loopt dit grotendeels niet via de openbare lichamen. De taak klimaatadaptatie is recent opgepakt door Bonaire. Het is daarom nog te vroeg van een ontwikkeling van deze taak te spreken."¹²³ Het onderzoek van IdeeVersa identificeert ernstige tekortkomingen als het gaat om de beschikbaarheid van middelen die de openbare lichamen van de BES-eilanden nodig hebben voor de uitvoering van eilandelijke taken.¹²⁴

21.12. Vervolgens heeft het voornoemde ministerie de Raad voor het Openbaar Bestuur ("ROB") gevraagd te reflecteren op de uitkomsten en aanbevelingen van dit rapport.¹²⁵ De ROB is kritisch over de bestuurlijke en financiële verhouding tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Zo constateert de ROB (onderstreping: advocaat):¹²⁶

"Voor alles is het van belang een goed en gedragen beeld van de taken het ambitieniveau per eilandelijke taak vast te stellen. Het rapport van IdeeVersa biedt daarvoor een goede basis maar gaat voorbij aan het feit dat de huidige beschikbare middelen het kwaliteitsniveau van de uitvoering voor een belangrijk deel bepalen. Mogelijke achterstanden en het beoogde en wenselijk geachte kwaliteitsniveau blijven zo buiten beeld."

en

"De huidige wijze van bekostiging en toezicht beletten de besturen van de eilanden om volledige integrale bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid uit te oefenen. De huidige wetgeving legt daarbij zeer sterk de nadruk op toezicht, controle, administratie en verantwoording. De wijze waarop het toezicht en het beheer over de financiën is vormgegeven is niet alleen onnodig belastend maar werkt ook niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van de eigen verantwoordelijkheid."

21.13. Uit het voorgaande volgt dat de bestuursrechtelijke verdeling tussen de Staat en Bonaire op geen enkele manier de verantwoordelijkheid van de Staat wegneemt om ervoor te zorgen dat er adequaat adaptatiebeleid voor Bonaire wordt ontwikkeld, mocht de Staat dit willen suggereren. Greenpeace Nederland benadrukt hierbij dat de Staat op grond van artikel 1 EVRM verantwoordelijk is en blijft voor het verzekeren van de rechten uit het EVRM voor zijn

¹²¹ IdeeVersa, 'Eindrapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland', in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 29 september 2023.

¹²² Id., p. 65.

¹²³ Id., p. 65.

¹²⁴ Id.

¹²⁵ ROB, 'Advies onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland', 21 februari 2024.

¹²⁶ Id., p. 2.

ingezetenen, en dat uit de interne stukken van de ministeries (dagvaarding, par. 21) blijkt dat de Staat zich beseft dat hij in elk geval 'systeemverantwoordelijk' is voor adaptatiebeleid. Als gezegd onderstreept ook het CRM (productie 84, p. 43): "Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij het EVRM en de Nederlandse regering draagt daarmee centrale verantwoordelijkheid voor de naleving ervan"

IV. OVERIGE PUNTEN EN CONCLUSIE

22. Overige punten

22.1. In dit hoofdstuk bespreekt Greenpeace Nederland een aantal losse stellingen van de Staat.

Causaal verband

22.2. De Staat bestrijdt dat er een causaal verband bestaat tussen de emissies van Nederland en de negatieve effecten van klimaatverandering voor inwoners van Bonaire. Het Nederlandse aandeel in de mondiale broeikasgasemissies zou daarvoor te klein zijn. Daarnaast zou niet aangetoond kunnen worden dat op Nederlands grondgebied uitgestoten moleculen aan broeikasgassen bijdragen aan klimaatverandering op Bonaire (CvA, par. 9.2). De Staat lijkt bevestiging te vinden voor zijn stelling in r.o. 439 van het *KlimaSeniorinnen*-arrest, waar het EHRM uitspreekt dat het causaal verband tussen de uitstoot van een land en de schade die ergens anders wordt geleden meer indirect is.

22.3. Het wordt niet onmiddellijk duidelijk wat de Staat met dit verweer beoogt te bereiken. Immers, de Staat betwist niet gehouden te zijn ‘het zijne’ te doen, welke verplichting uiteraard veronderstelt dat er een causaal verband bestaat tussen zijn uitstoot en de daardoor veroorzaakte klimaatverandering. Het is zoals de Hoge Raad in *Urgenda* al opmerkte: 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. (r.o. 4.6). Iedere reductie van de uitstoot van broeikasgassen heeft een positief effect op het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering (r.o. 5.7.8). Om die reden heeft ieder land een zelfstandige verplichting ‘het zijne’ te doen aan de reductie van de uitstoot. Dat de uitstoot van Nederland maar gering is, is ook door de Hoge Raad verworpen:

“Ook het verweer dat het eigen aandeel in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen maar zeer gering is en een vermindering van de uitstoot vanaf het eigen grondgebied weinig verschil op mondiale schaal maakt, kan niet worden aanvaard. Aanvaarding van deze verweren zou immers ertoe leiden dat een land zich eenvoudig aan zijn deilverantwoordelijkheid zou kunnen onttrekken door te wijzen op andere landen of op zijn geringe aandeel. Als daarentegen dit verweer is uitgesloten, kan ieder land effectief worden aangesproken op zijn aandeel in de uitstoot en is de kans het grootst dat alle landen ook daadwerkelijk hun bijdrage leveren, overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in de hiervoor in 5.7.2 geciteerde preambule van het VN-Klimaatverdrag.”¹²⁷

22.4. Dit is bevestigd in het *KlimaSeniorinnen*-arrest, daar waar het EHRM overweegt dat “each State has its own share of responsibilities to take measures to tackle climate change and that the taking of those measures is determined by the State’s own capabilities rather than by any specific action (or omission) of any other State” en dat “a respondent State should not evade its responsibility by pointing to the responsibility of other States, whether Contracting Parties to the Convention or not.” (r.o. 442).

22.5. Anders dan de Staat lijkt te betogen volgt uit het *KlimaSeniorinnen*-arrest niet dat causaal verband in klimaatzaken niet aanwezig is. Het EHRM overweegt ten eerste dat de bestaande jurisprudentie van het EHRM over milieuzaken minder relevant is nu deze betrekking heeft op

¹²⁷ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.7.

een specifieke vervuiling “where there is a nexus between a source of harm and those affected by the harm, and the requisite mitigation measures may be identifiable and available to be applied at the source of the harm” (r.o. 415). Dat verband ontbreekt als het gaat om de door klimaatverandering veroorzaakte effecten omdat “in the context of climate change, the key characteristics are significantly different.” (r.o. 416). Het EHRM wijst in dit verband onder meer op het feit dat de schade voortvloeit uit de som van de gehele uitstoot, die wereldwijd plaatsvindt en plaatsvindt als gevolg van een “complex chain of effects” (r.o. 416), maar ook op het -bijzondere - belang van intergenerationele verantwoordelijkheid dat het EHRM onderstreept.

- 22.6. Gelet op deze fundamentele verschillen acht het EHRM het “neither adequate or appropriate to follow an approach consisting in directly transposing the existing environmental case-law to the context of climate change”. In plaats daarvan is het EHRM van oordeel dat een (nieuwe) benadering moet worden ontwikkeld die “both acknowledges and takes into account the particularities of climate change and is tailored to addressing its specific characteristics.” En leidt tot “a more appropriate and tailored approach as regards the various Convention issues which may arise in the context of climate change” (r.o. 422).
- 22.7. Specifiek met betrekking tot het onderwerp van causaliteit, overweegt het EHRM dat dit verband gelet op de specifieke eigenschap van rechtszaken over klimaatverandering in vergelijking met (zaken over) lokale bronnen van schadelijke vervuiling ‘more tenuous’ is. Dat betekent echter niet, zoals de Staat suggereert, dat het hof van mening is dat het vereiste causale verband ontbreekt. Integendeel, het EHRM stelt daar dat “failures in the performance of those duties entail an aggravation of the risks involved, although the individual exposures to such risks will vary in terms of type, severity and imminence, depending on a range of circumstances. Accordingly, in this context, issues of individual victim status or the specific content of State obligations cannot be determined on the basis of a strict *conditio sine qua non* requirement.”
- 22.8. Het leerstuk van causaliteit moet in klimaatzaken dus niet op de traditionele manier worden beoordeeld, maar in de context van de gestelde tekortkoming en de omvang van de in dat verband bestaande de juridische verplichtingen: “In other words, issues of causation must always be regarded in the light of the factual nature of the alleged violation and the nature and scope of the legal obligations at issue.” (r.o. 435).
- 22.9. Het EHRM komt vervolgens in de uitspraak tot de conclusie dat de positieve verplichtingen ex artikel 8 EVRM voor een staat met zich brengen dat het effectieve maatregelen moet treffen die individuen beschermen tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering. Die verplichting volgt, volgens het EHRM, uit het causale verband tussen klimaatverandering en de (aard en strekking van de) rechten onder het EVRM:
- “Accordingly, the State’s obligation under Article 8 is to do its part to ensure such protection. In this context, the State’s primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change. This obligation flows from the causal relationship between climate change and the enjoyment of Convention rights, as noted in paragraphs 435 and 519 above, and the fact that the object and purpose of the Convention, as an instrument for the protection of human rights, requires that its provisions must be interpreted and applied such as to guarantee rights that are practical and effective, not theoretical and illusory” (r.o. 545)

22.10. Alhoewel het causaal verband vanwege de specifieke aard van klimaatzaken dus anders moet worden beoordeeld, concludeert het EHRM weldegelijk dat in zaken die gaan over de gevolgen van klimaatverandering en de in die context op staten rustende verantwoordelijkheden, dat het causale verband tussen de Nederlandse emissies en de gevolgen van de bevolking op Bonaire aanwezig is.

Omvang achterban

22.11. De Staat neemt in par. 4.3 van de CvA het standpunt in dat 'de vorderingen van Greenpeace Nederland waar het betreft mitigatie verder gaan dan alleen de bescherming van de inwoners van Bonaire en derhalve een breder bereik hebben dan enkel en alleen de belangen van deze personen'. De Staat trekt hieruit de conclusie dat Greenpeace Nederland beoogt voor veel meer mensen op te komen dan de bevolking van Bonaire.

22.12. Het wordt niet duidelijk wat de Staat hiermee wenst te betogen. Voor zover de Staat wil betogen dat een collectieve actie enkel effect mag sorteren voor de door de belangenbehartiger vertegenwoordigde groep, dan vindt die opvatting geen steun in het recht. Er is geen rechtsregel die verbiedt dat toewijzing van de namens groep A ingestelde vordering ook (direct of indirect) een positief effect heeft op de – niet vertegenwoordigde - groep B.¹²⁸

22.13. Het is verder onjuist dat Greenpeace Nederland beoogt namens een grotere achterban op te treden dan zij in de dagvaarding heeft gesteld. Zij voert deze procedure met en namens de bevolking van Bonaire, die in de frontlinie zit van de gevaarlijke klimaatverandering waaraan het lakse beleid van onder meer de Staat de huidige en toekomstige wereldbevolking blootstelt.

Bijlagen bij Rajamani rapport

22.14. Per abuis heeft Greenpeace Nederland niet de bijlage bij de paper van Rajamani et al. overgelegd waarin de fair share berekeningen voor Nederland staan. In toelichtingen bij de Supplementary Materials (productie 41 Staat) staat vermeld in welke bijlagen de berekeningen per land staan, het gaat dan om het .csv bestand. Greenpeace Nederland overlegt dit bestand als **productie 110**.

22.15. De toelichting bij deze bijlage bij de paper van Rajamani et al. (productie 41 Staat) geeft een heldere omschrijving van deze cijfers:

Emissions allocations in 2030 under different conditions are given as both absolute values (MtCO₂e) and as a percentage of 2010 emissions. For each of the following conditions, explained in the main manuscript, a range is given.

- Below 1.8°C (with 66% probability)
- Below 1.5°C in 2100 and peak below 1.7°C
- International law fair-share
- Full equity literature range

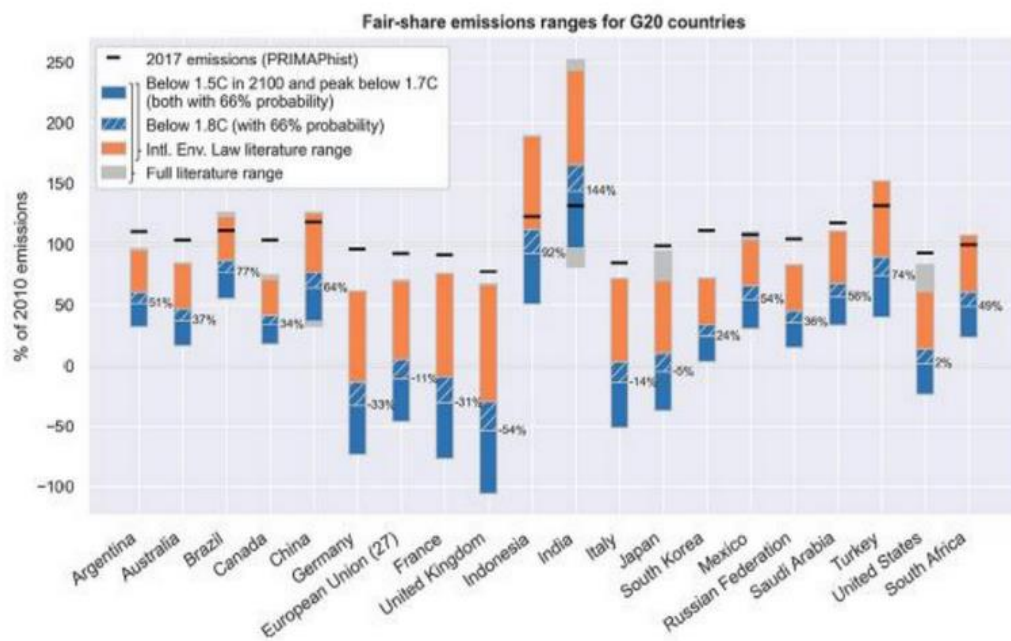
22.16. In 26.44 van de dagvaarding staat de bovenkant van de Nederlandse fair share voor "Below 1.8C (with 66% probability) [MtCO₂e]", namelijk 4,4 Mton CO₂-eq. Ten opzichte van het basisjaar 1990 (uitstoot 228,9 Mton CO₂-eq) gaat het om een reductie van 98% in 2030. En in 26.55 staat fair share voor "Below 1.5°C in 2100 and peak below 1.7C [MtCO₂e]" voor

¹²⁸ Zie in dit kader ook het tussenvonnissen in deze zaak over de ontvankelijkheid van Greenpeace Nederland, Rechtbank Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834.

Nederland, namelijk -27,31 Mton CO₂-eq. Hierbij is het goed om op te merken dat het minusteken (-) in de opmaak van de dagvaarding op een andere regel staat, wat wellicht tot leesverwarring zou kunnen leiden. Echter, dat het om een negatief getal gaat volgt duidelijk in de daaropvolgende zin, aangezien de reductie groter is dan 100% en dus negatief is: “Ten opzichte van het basisjaar 1990 gaat het om een reductie van 111,9% in 2030”. De cijfers uit productie 110 voor Nederland specifiek zijn hieronder als screenshot weergegeven, waarbij de in de dagvaarding aangehaalde cijfers met geel zijn gemarkeerd.

Country name	ISO3	Historic emissions - 2010, PRIMAPHist [MtCO ₂ e]	Below 1.8C (with 66% probability) [MtCO ₂ e]	Below 1.8C (with 66% probability) [% of 2010]	Below 1.5C in 2100 and peak below 1.7C [MtCO ₂ e]	Below 1.5C in 2100 and peak below 1.7C [% of 2010]	Intl law fair-share minimum 2030 [MtCO ₂ e]	Intl law fair-share maximum 2030 [MtCO ₂ e]	Intl law fair-share minimum 2030 [% of 2010]	Intl law fair-share maximum 2030 [% of 2010]	Full literature range minimum 2030 [MtCO ₂ e]	Full literature range maximum 2030 [MtCO ₂ e]	Full literature range minimum 2030 [% of 2010]	Full literature range maximum 2030 [% of 2010]
Netherlands	NLD	215	4.4	2.05	-27.31	-12.7	-95.01	129.9	-44.19	60.42	-95.01	130.98	-44.19	60.92

22.17. Deze cijfers zijn de bovenkant van de fair share range die in lijn is met de genoemde wereldwijd gemiddelde opwarming, zoals Rajamani et al. onderstaande figuur toelicht in de paper: “The next step is to move down the fair share range for every state by the same percentage until the global emission level for ‘well below 2°C’ is reached (border between orange and blue striped in Figure 5), and then further until the 1.5°C level is reached (border between blue striped and blue in Figure 5).”



Bevoegdheid

22.18. In hst. 16 bepleit de Staat dat de vorderingen van Greenpeace Nederland neerkomen op een rechterlijke toetsing van EU wetgeving nu Greenpeace Nederland stelt dat het Nederlandse klimaatbeleid een afgeleide is van het EU Klimaatbeleid. Het is juist dat het Nederlandse klimaatbeleid is afgestemd op het EU Klimaatbeleid. De Staat heeft immers geen onderzoek gedaan naar wat de eerlijkheidsbeginselen die op grond van het EU- en internationale (milieu)recht voor zijn nationale klimaatinspanningen betekenen, gelet op zijn eigen verantwoordelijkheid om een eerlijk aandeel te leveren in de klimaatinspanning. In deze procedure vraagt Greenpeace Nederland de rechtbank om te beoordelen of de Staat dat eerlijke aandeel met zijn huidige klimaatbeleid levert.

22.19. Maar het is een misvatting dat Greenpeace Nederland met deze procedure beoogt ook de rechtmatigheid van het EU Klimaatbeleid door uw rechtbank te laten toetsen. De EU heeft zijn eigen verplichtingen op grond van onder meer het Parijs Akkoord en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij hij is gebonden aan de voor de EU geldende uitgangspunten en principes die onder meer uit het EU recht voortvloeien. De mate waarin dat klimaatbeleid een fair share oplevert, kan echter wel een relevant gezichtspunt zijn bij de vraag of de Staat een fair share levert, aangezien het Nederlandse beleid op het EU beleid is afgestemd en het lastig te beargumenteren is dat de specifieke omstandigheden van Nederland een minder streng klimaatbeleid rechtvaardigen dan de specifieke omstandigheden van de EU. De stellingen van de Staat in dit verband in hst. 16 van zijn CvA gaan dan ook niet op.

Uitvoerbaarheid bij voorraad

22.20. De Staat verzoekt uw rechtbank een eventueel toewijzend vonnis niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren.

22.21. Indien uw rechtbank aan dat verzoek gehoor zou geven, zou effectieve rechtsbescherming niet mogelijk zijn. Het zal naar verwachting meer dan 5 jaar duren voordat deze procedure – als het zover komt – uiteindelijk door de Hoge Raad definitief zal zijn beslist. Indien het vonnis niet uitvoerbaar bij voorraad zal worden verklaard, zal de Staat niet gehouden zijn maatregelen te treffen ter uitvoering van de opgelegde veroordelingen. Dat levert zowel voor de adaptatievorderingen als de mitigatievorderingen problemen op.

22.22. De adaptatievorderingen zijn nodig omdat de effecten van klimaatverandering op dit moment al voelbaar zijn en ook in de komende vijf jaar zullen verergeren. Zoals de Staat onderkent (CvA, par. 16.9) kunnen adaptatiemaatregelen op Bonaire worden uitgevoerd zonder dat wet- en regelgeving tot stand wordt gebracht. Dat gebeurt immers op dit moment ook al, hoewel nog ruim onvoldoende. Het valt niet in te zien waarom een veroordeling om afdoende adaptatiemaatregelen te treffen dus niet uitvoerbaar bij voorraad zou moeten worden verklaard.

22.23. Daarbij komt dat de Staat al decennialang nalatig is met de bescherming van de mensen op Bonaire terwijl hij de bescherming van de bevolking in Europees Nederland goed op orde lijkt te hebben. De Staat dient dus een inhaalslag te maken, die hoognodig is. Die inhaalslag is niet mogelijk, althans wordt niet verplicht gesteld, als een vonnis met die strekking niet uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard.

22.24. Uiteraard is het zo dat tijd nodig is om maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Daarom vordert Greenpeace Nederland ook geen specifieke termijn, maar enkel dat die maatregelen tijdig worden getroffen. Dat betekent dus dat de Staat, onderkende de lange periode waarin hij met het nemen van deze maatregelen tekort is geschoten en de historische context waarin dit is gebeurd, met voortvarendheid te werk zal moeten gaan op het moment dat hij tot het nemen van de gevorderde maatregelen wordt veroordeeld.

22.25. Voor wat betreft de mitigatievorderingen, zijn die enerzijds ingesteld om de Nederlandse fair share vast te stellen, maar anderzijds gericht op een zo snel mogelijke reductie van de nationale uitstoot van broeikasgassen. Dat is nodig omdat het voor Nederland beschikbare carbonbudget (nagenoeg) op is. Dat betekent dat Nederland meer broeikasgassen zal benutten dan voor Nederland beschikbaar zijn. Dat betekent dat andere landen voor de tekortkoming van Nederland zullen moeten opdraaien door minder dan 'hun' deel uit te stoten.

Daarmee wordt de kans dat de temperatuurstijging mondiaal tot 1,5°C wordt beperkt verkleind. In dit licht dient Nederland dus alles op alles te zetten om de nationale uitstoot zo snel mogelijk tot netto-nul te reduceren.

22.26. De mitigatievordering komt dus – zoals eerder toegelicht – met name neer op de haalbaarheid van die reductie. Daarbij betwist Greenpeace Nederland niet dat van de Staat niet iets kan worden gevraagd dat een onevenredige of disproportionele last op de Staat zou leggen. Het Kalavasta rapport toont echter aan dat een reductie van de nationale emissie in 2040 met 100% mogelijk is, als in enige mate rekening wordt gehouden met negatieve emissies. Gelet op de existentiële belangen die op het spel staan, dient Nederland de emissie dan ook uiterlijk in 2040 tot netto-nul te hebben gereduceerd.

22.27. Indien het vonnis niet uitvoerbaar bij voorraad zou worden verklaard, zal de uitstoot de komende vijf jaar niet in versneld tempo worden afgebouwd. Dat zal effect hebben de op de haalbaarheid van de 100% reductie per 2040 die nu nog mogelijk is. Indien dat doel niet wordt gehaald, komt vanzelf ook het 2050 doel in het gedrang. Het is dus van belang dat een toewijzend vonnis zoveel als mogelijk uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard.

23. Conclusie

23.1. Greenpeace Nederland concludeert tot toewijzing van haar, middels deze akte gewijzigde, vorderingen (zoals in het lichaam van deze CvR nader omschreven).



Advocaat