

Rechtbank Den Haag

Pleidooi dinsdag 7 oktober 2025 om 09:30 uur

Zaaknummer: C09/659832/HA ZA 24-53

PLEITAANTEKENINGEN MITIGATIEDEEL
Namens Stichting Greenpeace Nederland

inzake

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

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

e i s e r e s

tegen

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

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

g e d a a g d e

1. Inleiding

- 1.1. Wij hebben net gehoord wat voor impact klimaatverandering op de inwoners van Bonaire heeft. Bonaire is een kwetsbaar onderdeel van Nederland en de bevolking is door sociaal-economische omstandigheden bovendien minder goed in staat om zichzelf te beschermen. De gevolgen van klimaatverandering zullen daarom op Bonaire het meest ingrijpend zijn.
- 1.2. Deze procedure is erom te doen de Staat te bewegen zijn verantwoordelijkheid te nemen jegens zijn burgers op Bonaire. Dit houdt enerzijds in dat zij een vergelijkbare bescherming krijgen als die al jaren aan de bevolking in Europees Nederland wordt geboden. Dit ziet op het nemen van adaptatiemaatregelen, wat het onderwerp van morgen is.
- 1.3. Aan de effectiviteit van adaptatiemaatregelen zit echter een grens. Als klimaatverandering niet wordt beteugeld, zullen de gevolgen voor Bonaire dusdanig ernstig zijn dat adaptatiemaatregelen die nu nog mogelijk zijn hun effectiviteit kunnen verliezen. Het is dan dweilen met de kraan open.
- 1.4. Adaptatie en mitigatie zijn dus in zoverre communicerende vaten. Adaptatiemaatregelen moeten worden afgestemd op de te verwachten temperatuurstijging, terwijl voldoende mitigatiemaatregelen ervoor kunnen zorgen dat adaptatiemaatregelen effectief blijven. En beide zijn nodig om schade en risico's te beperken. Het is dus van het grootste belang dat ieder land, ook Nederland, zijn verantwoordelijkheid neemt om de klimaatverandering zo beperkt mogelijk te houden. Dat is het onderwerp van vandaag.

De ernst van het klimaatprobleem informeert de omvang van de verplichtingen van de Staat

- 1.5. Het belang van het nemen van voldoende mitigatiemaatregelen kan niet worden overschat. Het klimaatprobleem vormt zonder meer de grootste uitdaging van onze tijd. Het Internationaal Gerechtshof ('IGH'), het belangrijkste gerechtelijke orgaan binnen de Verenigde Naties, heeft daar in haar recente uitspraak over de klimaatverplichtingen van staten (**productie GP 112**) geen doekjes om gewonden:

"The questions posed by the General Assembly represent more than a legal problem: they concern an existential problem of planetary proportions that imperils all forms of life and the very health of our planet"¹

- 1.6. Greenpeace is in hoofdstuk 8 van de dagvaarding al uitgebreid ingegaan op de desastreuze gevolgen van verdere opwarming van de aarde. Wij worden vrijwel dagelijks geconfronteerd met wetenschappelijk onderzoek dat laat zien dat die gevolgen zich al eerder of ernstiger voordoen als de aarde blijft opwarmen in het huidige tempo.
- 1.7. De ernst van de klimaatcrisis neemt helaas alleen maar toe en oplossingen vragen inmiddels om de allerhoogste urgentie. Dit wordt door de Staat overigens ook niet betwist. Maar het klimaatbeleid dat hij voert reflecteert deze urgentie niet. Dat is onacceptabel. De omvang van de klimaatmaatregelen die van de Staat mogen worden verlangd, wordt immers mede bepaald door de ernst van de gevolgen waartegen de gevorderde maatregelen beogen te beschermen. Het IGH merkt hierover terecht op dat *'the standard of due diligence for preventing significant harm to the climate system is stringent'* en dat *'a heightened degree of vigilance and prevention*

¹ IGH, par 456

is required (IGH, par 138). De Staat kan en moet tegen deze achtergrond meer doen dan hij op dit moment doet.

- 1.8. Er kan sinds de uitspraak van het IGH geen misverstand meer over bestaan dat het klimaatbeleid van landen moet zijn gericht op het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot 1,5 graden. Het IGH heeft immers uitdrukkelijk bevestigd dat hierover wetenschappelijke consensus bestaat en dat de landen op de recente klimaattoppen hebben afgesproken dat dit het nieuwe temperatuurdoel onder het Parijs Akkoord is.²
- 1.9. Het is nog altijd mogelijk om de mondiale temperatuurstijging tot 1,5 graden te beperken, maar het is inmiddels wel één voor twaalf. Uit de meest recente update van het mondiale carbonbudget door Forster (**productie GP 113**) blijkt dat er hiervoor per 1 januari 2025 nog maar een budget van 130 gigaton CO₂ resteert.

Temperature (°C)	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of 2025 (Gt CO ₂)				
Avoidance probability:	17 %	33 %	50 %	67 %	83 %
1.5	320	200	130	80	30
1.6	620	420	310	240	160
1.7	910	640	490	390	290
2.0	1790	1310	1050	870	690

- 1.10. Dat budget is bij een gelijkblijvende mondiale CO₂ uitstoot in drie jaar op. De wereld gaat daarna de blessuretijd in, waarbij iedere verdere uitstoot de kans om de temperatuurstijging te beperken of terug te brengen tot 1,5 graden verkleint, totdat deze kans geheel zal zijn verkeken.
- 1.11. Dat betekent uiteraard niet dat de 'grens' van 1.5 graden dan niet langer een gevaarlijke grens betreft. Deze temperatuurgrens is immers niet gebaseerd op haalbaarheid, maar op wetenschappelijke bevindingen ten aanzien van de risico's van het overschrijden van deze grens. Als het mondiale carbonbudget opraakt, betekent dat dus niet dat landen een nieuw temperatuurdoel moeten kiezen die nog wél haalbaar is. Het betekent juist dat met name van de welvarende landen, zoals Nederland, temeer mag worden verlangd alles op alles te zetten om de uitstoot zo snel mogelijk naar beneden te brengen omdat daarmee de risico's op een overschrijding van de 1,5-graden grens zoveel mogelijk worden beperkt.

Staat schuift verantwoordelijkheid voor zich uit

- 1.12. Politiek ligt het probleem niet in de consensus over de mondiale temperatuurgrens of de ernst van de gevolgen als die doelstellingen niet worden gehaald. Nederland erkent die gevolgen en presenteert zich internationaal ook als voorvechter van ambitieus klimaatbeleid. Het probleem zit erin dat de Staat geen daad bij het woord voegt.
- 1.13. Het is al tientallen jaren duidelijk dat de Nederlandse uitstoot sneller omlaag moet. Maar opeenvolgende kabinetten hebben hiervoor de ogen gesloten en het probleem voor zich uitgeschoven. Dat probleem is daardoor veel groter (en duurder) geworden dan nodig. Ook het kabinet Schoof heeft zich hieraan schuldig gemaakt. Uit de recent verschenen Klimaat- en Energieverkenning van het PBL (**KEV '25**) blijkt dat de kans dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55 procent reductie in 2030 haalt minder is dan 5 procent. Tot die conclusie

² IGH, par 224

kwam het PBL in de KEV '24 ook al. Het kabinet is er in een heel jaar dus niet in geslaagd die kans met ook maar één procent-punt te vergroten. De Raad van State overweegt daarover in zijn kritische beschouwing van de Klimaat- en Energienota 2025 (**productie GP 142**): *‘deze stagnatie betekent in feite achteruitgang.’*

- 1.14. Ondanks alle waarschuwingen van onder meer het PBL en de Raad van State raken de eigen klimaatdoelen van de Staat dus steeds verder uit zicht. De gevolgen daarvan komen op het conto van toekomstige generaties die dit probleem niet hebben veroorzaakt. Dit aspect van intergenerationele verantwoordelijkheid is in de recente uitspraken van het IGH en van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (**‘IAHRM’**) (**productie GP 111**) benadrukt als een belangrijk element waarmee Staten bij de bepaling van hun klimaatbeleid rekening moeten houden om aansprakelijkheid te ontlopen.

Waar gaat het vandaag om?

- 1.15. Greenpeace vraagt uw rechtbank met deze procedure te beoordelen of de Staat met het huidige klimaatbeleid, zoals vastgelegd in de Klimaatwet, voldoet aan de ondergrens van zijn klimaatverplichtingen. Greenpeace is er stellig van overtuigd dat dit om verschillende redenen niet zo is. Indien uw rechtbank die overtuiging zou delen, verzoekt Greenpeace uw rechtbank dat voor recht te verklaren en verder om de Staat te veroordelen tot het voeren van een klimaatbeleid dat minimaal met die ondergrens in overeenstemming is.
- 1.16. Die ondergrens is de minimale invulling die Nederland moet geven aan zijn positieve verplichtingen die voor de Staat volgen uit artikel 2, 8 en 14 EVRM. Een verplichting die op grond van de bevindingen van de (internationale) rechtspraak en de klimaatwetenschap in elk geval van Nederland kan worden verlangd. Het gaat dus niet, zoals de Staat bij herhaling aanvoert, om een ‘door Greenpeace voorgestane reductie’ of een reductie die door Greenpeace als fair share wordt aangemerkt.
- 1.17. Uit de grote hoeveelheid gezaghebbende uitspraken, rapporten en adviezen die Greenpeace in het geding heeft gebracht, blijkt dat zelfs als de Staat de ondergrens van zijn fair share zou leveren, het voor Nederland resterende aandeel in het mondiale carbonbudget op is, of zeer binnenkort op raakt. Onder het huidige klimaatbeleid laat de Staat de uitstoot van CO₂ nog tot 2050 voortduren. Dat zal tot gevolg hebben dat iedere Nederlander in 2050 minstens vier keer zoveel CO₂ zal hebben uitgestoten dan zou mogen als het resterende mondiale carbonbudget voor 1,5 graden gelijk over iedere wereldburger zou worden verdeeld. Dat betekent dat er dus voor mensen in andere landen minder overblijft dan gemiddeld, terwijl Nederland juist heeft afgesproken om bij de klimaatinspanning, zoals de Staat het noemt, het voortouw te nemen.
- 1.18. Dat schreeuwt om uitleg. Maar die ontbreekt. De Staat verschuilt zich hoofdzakelijk achter het klimaatbeleid dat op EU niveau is vastgesteld. Dat beleid is volgens de Staat ‘leidend’³. Daarnaast wijst hij – wederom – op zijn relatief beperkte aandeel in de mondiale uitstoot, om aan aansprakelijkheid te ontkomen.
- 1.19. Deze argumenten zijn wellicht in een nieuw jasje gestoken, maar zijn grotendeels door de Hoge Raad in de Urgenda procedure al verworpen. Het blijft volkomen onduidelijk om welke inhoudelijke redenen de Staat nu van mening is dat het huidige klimaatbeleid, in het licht van de verschillende eerlijkheidsprincipes en uitgangspunten waarmee het Nederlandse

³ CvD, par 7.65

klimaatbeleid op grond van het internationale recht rekening dient te houden, een fair share oplevert.

- 1.20. Uit het verweer van de Staat wordt wel duidelijk dat de bevolking van Bonaire de bescherming waarop zij recht heeft zonder rechterlijk ingrijpen niet gaat krijgen. Juist daar waar de Staat in zijn kerntaken tekort schiet, is een effectieve toetsing door de nationale rechter cruciaal. Dit volgt ook volgt uit artikel 13 EVRM. Als de Staat ongecontroleerd kan bepalen of hij aan zijn burgers een adequate bescherming biedt tegen klimaatverandering, zou dat leiden tot een onaanvaardbare leemte in de rechtsbescherming die burgers aan het EVRM kunnen ontleen.
- 1.21. De verschillende uitspraken van internationale rechtscolleges hebben de contouren van eerlijk klimaatbeleid uiteengezet. Uit al die uitspraken volgt dat het klimaatbeleid van Nederland een dikke onvoldoende scoort. Greenpeace, de inwoners van Bonaire - hier in de zaal en op Bonaire - en de 60.000 mensen die hun steun voor deze zaak hebben uitgesproken⁴ hopen dat deze uitspraken uw rechtbank steun zullen bieden om vandaag tot het oordeel te komen dat het Nederlandse klimaatbeleid moet worden aangescherpt om aan de normen uit het EVRM te voldoen.
- 1.22. Vandaag zal Greenpeace de volgende onderwerpen behandelen.
 - Als eerste zal Greenpeace een aantal aanvullende opmerkingen maken over het juridisch kader (hoofdstuk 2).
 - Daarna zal Greenpeace aan de hand van een aantal voorbeelden toelichten waarom het Nederlandse klimaatbeleid evident door de ondergrens van zijn fair share verplichting zakt (hoofdstuk 3) en wat die fair share verplichting minimaal zou moeten zijn (hoofdstuk 4)
 - Vervolgens zal Greenpeace drie kernverweren van de Staat bespreken. Dat zijn achtereenvolgens
 - (i) de stelling van de Staat dat hij zijn fair share levert door te voldoen aan de in Europees verband opgelegde reductieverplichtingen (hoofdstuk 5)
 - (ii) de stelling van de Staat dat hij zijn fair share levert met behulp van artikel 9 Parijs Akkoord klimaatfinanciering (hoofdstuk 6) en
 - (iii) de stelling van de Staat dat hij zijn fair share levert nu zijn klimaatbeleid valt binnen de bandbreedte van twee van de zeven allocatiemethodes uit het PBL maart 2024 rapport (hoofdstuk 7)
 - Daarna zal Greenpeace nog ingaan op de haalbaarheid van haar vorderingen (hoofdstuk 8) en afsluiten met een bespreking van het feit dat Nederland momenteel zelfs te weinig doet om aan de eigen klimaatdoelen te voldoen (hoofdstuk 9).

2. Aanvullende opmerkingen over het juridisch kader.

Artikel 2 – 8 EVRM en nationale doorwerking

- 2.1. De Staat heeft een aantal formele verweren gericht tegen de toepasselijkheid van artikel 2 en 8 EVRM en de subsidiaire stelling van Greenpeace dat schending van deze artikelen een onrechtmatige daad oplevert. Volgens de Staat zijn art 2 en 8 EVRM niet van toepassing, althans rust in dit verband een bewijslast om dit aannemelijk te maken, waarin Greenpeace kennelijk tekort zou zijn geschoten.

⁴ <https://doemee.greenpeace.nl/actie/klimaatzaak-bonaire/>

- 2.2. Dat is een vérstrekkend verweer. Het betekent namelijk dat de Staat, alhoewel hij de zeer ernstige gevolgen van klimaatverandering voor Bonaire niet betwist, van mening is dat zijn burgers zich ook met inachtneming van hetgeen Greenpeace allemaal heeft aangevoerd niet eens kunnen *beroepen* op hun recht op leven en/of bescherming van hun leefomgeving, laat staan of dat beroep gegrond is.
- 2.3. Greenpeace zal morgen uitvoeriger ingaan op de verweren die de Staat in dit verband aanvoert. Daarbij zal ook dieper worden ingegaan op de *common ground* methode, op grond waarvan de positieve verplichtingen van de Staat nader moeten worden ingevuld.
- 2.4. Voor nu maakt Greenpeace nog een enkele opmerking over de herhaalde stelling van de Staat dat Greenpeace niet heeft onderbouwd dat het aan de Staat verweten handelen een onrechtmatige daad oplevert.⁵
- 2.5. Greenpeace benadrukt ten eerste dat zij haar vorderingen primair baseert op een schending van artikel 2 en 8 EVRM, welke rechten rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde en waarop Greenpeace dus rechtstreeks een beroep kan doen. Als de Staat op grond van deze artikelen een verplichting heeft, kan de Staat tot nakoming van die verplichting net zo goed worden gedwongen als ieder ander (3:296 BW). Dit is in het Urgenda arrest door de Hoge Raad al bevestigd.⁶
- 2.6. Greenpeace is verder van mening dat een schending van deze positieve verplichtingen ook een onrechtmatige daad oplevert. Deze grondslag heeft echter een aanvullend karakter. Voor toewijzing van de vorderingen is dus niet nodig dat het gestelde tekortschieten van de Staat - naast een schending van de normen ex artikel 2, 8 en 14 EVRM - als onrechtmatige daad kan worden aangemerkt.
- 2.7. Als de Staat met het huidige klimaatbeleid geen adequate bijdrage levert aan de beperking van de opwarming van de aarde, terwijl hij erkent dat die opwarming desastreuze gevolgen zal hebben voor Bonaire én hij over de middelen en mogelijkheden tot het leveren van een fair share beschikt, is voor Greenpeace niet duidelijk waarom hij daarmee niet onrechtmatig handelt. Dat handelen is immers in strijd met de wet (artikel 2 en 8 EVRM) én in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid die de Staat jegens zijn burgers in acht te nemen heeft.
- 2.8. Evenmin is Greenpeace duidelijk waarom die onrechtmatige handeling geen schade zou veroorzaken of niet aan de Staat zou kunnen worden toegerekend. Als Nederland geen fair share levert, draagt hij bij aan het niet halen van de 1,5 graden doelstelling wat volgens het IPCC zeer ernstige gevolgen voor Bonaire zal hebben. Dat is schade. Uit de verklaringen die in het geding zijn gebracht, blijkt overigens duidelijk dat de gevolgen van klimaatverandering al dagelijks voelbaar zijn. De Staat lijkt dit ook niet te betwisten. De Staat bepaalt verder zijn eigen klimaatbeleid en heeft dat gedaan terwijl hij zich zeer bewust was van de risico's van klimaatverandering en de gevolgen als deze risico's zich zouden verwezenlijken. Uiteraard kan de Staat dan van het voeren van een klimaatbeleid dat niet voldoet aan de normen uit het EVRM een verwijt worden gemaakt.

Drop in the ocean – causaliteit

- 2.9. Greenpeace staat ten slotte bij het aspect van causaliteit iets nader stil. De Staat wijst in de CvD opnieuw op het feit dat de Nederlandse uitstoot een beperkt deel vormt van de mondiale

⁵ O.a. CvA, par 14.3 en CvD, par 4.4

⁶ Urgenda, par 8.2.1.

uitstoot en suggereert dat daarmee niet aan het causaliteitsvereiste is voldaan.⁷ De Staat beroept zich hiermee, ondanks zijn uitdrukkelijke ontkenning daarvan⁸, op het ‘drop-in-the-ocean’ argument dat de Hoge Raad in Urgenda al verwierp, maar ook het EHRM en IGH in hun respectieve uitspraken nadien uitdrukkelijk hebben verworpen.

- 2.10. Het EHRM heeft in KlimaSeniorinnen uitdrukkelijk bevestigd dat het causale verband tussen handelingen van de Staat en daardoor veroorzaakte schade in de context van klimaatbeleid ‘*is necessarily more tenuous and indirect compared to that in the context of local sources of harmful pollution*’ en dat de verplichtingen van de Staat daarom niet kunnen worden vastgesteld ‘*on the basis of a strict conditio sine qua non requirement*’.⁹ Greenpeace is hierop in de conclusie van repliek in meer detail ingegaan (par 22.7 en verder).
- 2.11. De Staat betoogt dat om causaliteit aan te kunnen nemen, Greenpeace moet aantonen dat de maatregelen die zij vordert een reëel vooruitzicht hebben om de gestelde schade te beperken. Volgens de Staat zou toewijzing van de vorderingen geen invloed hebben op het welbevinden van de bevolking van Bonaire. Het verschil tussen de uitstoot die op basis van het huidige klimaatbeleid plaatsvindt, en de uitstoot die plaatsvindt onder de gevorderde reductieverplichtingen zou te klein zijn om een meetbaar effect op de klimaatverandering te hebben.
- 2.12. De Staat miskent hiermee dat op ieder land een individuele verplichting rust om aan de bestrijding van klimaatverandering een eerlijke bijdrage te leveren en dat de aansprakelijkheid van de Staat door déze lens moet worden gezien. Dat is door de Hoge Raad, het EHRM en het IGH uitdrukkelijk bevestigd. Daarbij is uitdrukkelijk overwogen dat landen zich aan die verplichting niet kunnen onttrekken door te wijzen op hun (relatief) geringe uitstoot of het feit dat andere landen zich niet aan hun verplichtingen houden.¹⁰ Dat is ook logisch. Als de één door rood rijdt, geeft dat de ander uiteraard geen vrijbrief dat ook te doen.
- 2.13. Het is voor aansprakelijkheid van de Staat dus niet nodig dat Greenpeace aantoont dat het verschil tussen de emissiereductie die onder het huidige klimaatbeleid plaatsvindt en de reductie die onder de door Greenpeace gevorderde reductie zou plaatsvinden een merkbaar effect heeft op de bevolking van Bonaire. Waar het wel om gaat is dat Nederland net als ieder land de verplichting heeft een (minimale) fair share te leveren, nu alleen dat een reëel uitzicht biedt om de schade als gevolg van gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Dit is al sinds het Urgenda arrest duidelijk. Het valt daarom niet goed te begrijpen dat de Staat in de conclusie van dupliek blijft volharden in het ‘drop-in-the-ocean’ argument.

De rol van de rechter – margin of appreciation

- 2.14. De Staat stelt zich in deze procedure ten doel om de rol van uw rechtbank zo klein mogelijk te maken. Zo betoogt de Staat dat de Nederlandse rechter zich niet over zijn klimaatbeleid kan uitspreken, omdat dit een politieke aangelegenheid is én omdat het Nederlandse klimaatbeleid ondergeschikt is aan het Europese klimaatbeleid, dat volgens de Staat ‘leidend’ is.¹¹ De Staat zoekt voor zijn betoog steun in onder meer de KlimaSeniorinnen uitspraak, waaruit volgens de Staat volgt dat zijn ‘margin of appreciation’ ruim is en de toetsing van de rechter dus marginaal.

⁷ CvD, par 5.36

⁸ CvD, par 5.27

⁹ KlimaSeniorinnen, par 439

¹⁰ Urgenda, par 5.7.7. en KlimaSeniorinnen par 441 – 444 en IGH par 253

¹¹ CvD, par 7.65

- 2.15. De Staat verwacht in zijn argumentatie op verschillende plekken de *ruime* beleidsvrijheid die hem toekomt bij de manier waarop hij klimaatbeleid *uitvoert* met de *beperkte* beleidsvrijheid die hij heeft bij de *vaststelling* ervan.
- 2.16. Het is inderdaad zo dat de Staat bij de *uitvoering* van zijn beleid, dat wil zeggen de keuze in hoe hij zijn klimaatdoelen wil behalen, een ruime beleidsvrijheid toekomt. Dat betwist Greenpeace ook niet. Greenpeace heeft haar vorderingen zo ingericht dat die beleidsvrijheid niet wordt beperkt. Deze ruime beleidsvrijheid is overigens niet onbegrensd. De keuzes die de Staat maakt ter uitvoering van beleid moeten immers ‘daadwerkelijk redelijk en geschikt zijn’¹² om het gevaar af te wenden, wat door de Staat moet worden onderbouwd.¹³ De rechter mag ingrijpen op het moment dat de Staat hieraan niet voldoet.
- 2.17. Als het echter gaat om de *vaststelling* van de doelen van het klimaatbeleid op basis van zijn positieve mensenrechtenverplichting, is de beleidsvrijheid van de Staat aanzienlijk beperkter. Dat is volgens het EHRM in de context van klimaatverandering gerechtvaardigd omdat ‘*the nature and gravity of the threat and the general consensus as to the stakes involved (...) call for a reduced margin of appreciation for the States*’.¹⁴
- 2.18. Anders dan de Staat voor ogen heeft, is het dus zeker niet geheel aan de Staat om te bepalen welk beleid hij in dit verband passend acht, maar heeft, zoals Greenpeace net al zei, de *nationale* rechter daarbij een belangrijke rol. Die rol, die ook door het IPCC al was benadrukt, acht het EHRM juist van bijzonder belang in het licht van de “*widely acknowledged inadequacy of past State action to combat climate change globally*”¹⁵. Het belang van een effectieve rechterlijk toetsing op nationaal niveau wordt bevestigd door het IPCC¹⁶, de Hoge Raad in Urgenda,¹⁷ het gerechtshof Den Haag in de Shell-zaak en deze rechtbank in de stikstofuitspraak.¹⁸
- 2.19. Uw rechtbank kan daarmee in volle omvang toetsen of het klimaatbeleid van de Staat (evident) door de ondergrens zakt van datgene dat minimaal van de Staat kan worden verlangd (vordering III), wat die ondergrens minimaal is (vordering IV en V), welke waarborgen het Nederlandse klimaatbeleid moet bieden en of het Nederlandse klimaatbeleid die biedt (vordering VI, VII) en of Nederland op koers ligt om de eigen klimaatdoelstellingen te halen (vordering VIII en IX).

3. Een aantal voorwaarden waaraan het Nederlandse klimaatbeleid moet voldoen

- 3.1. De uitspraken van het EHRM, het IGH en het IAHRM hebben meer duidelijkheid gecreëerd over de voorwaarden waaraan het klimaatbeleid van een rijk land als Nederland moet voldoen. Deze uitspraken ondersteunen de grote hoeveelheid rapporten en eerdere uitspraken die over de mitigatieverplichtingen van staten zijn opgesteld en gewezen. Uit dit hele scala aan bronnen kan inmiddels met een zeer grote mate van consensus een aantal voorwaarden worden

¹² Urgenda arrest – par 5.3.2.

¹³ Urgenda arrest – par 5.3.3.

¹⁴ KlimaSeniorinnen, par 543

¹⁵ KlimaSeniorinnen, par 413

¹⁶ Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, blz 1468, zie ook Dagvaarding par 40.26,

¹⁷ Urgenda, par 5.5.1. e.v.

¹⁸ Zie in meer detail CvR, par 3.4. – 3.15

vastgesteld waaraan het klimaatbeleid van de Staat in elk geval moet voldoen om als passende maatregel te kunnen worden aangemerkt in de zin van artikel 2 en 8 EVRM.

- 3.2. Greenpeace zal in dit hoofdstuk het Nederlandse klimaatbeleid vergelijken met een - niet limitatief - aantal van deze voorwaarden. Deze voorwaarden kunnen grofweg worden onderscheiden in ambitievereisten – welke klimaatambitie moet het Nederlandse klimaatbeleid minimaal hebben – en waarborgvereisten – welke maatregelen moet Nederland treffen om ervoor te zorgen dat de klimaatdoeltellingen ook daadwerkelijk worden gehaald.
- 3.3. Greenpeace zal eerst ingaan op (i) haar stelling dat het Nederlandse klimaatbeleid niet op grandfathering gebaseerd mag zijn (ii) de vaststelling door het IGH en IAHRM dat mitigatiebeleid rekening moet houden met historische emissies en (iii) de brede consensus dat de ondergrens van de Nederlandse fair share wordt bepaald door een zogenaamde 'equal per capita' verdeling van het mondiale 1,5-graden carbonbudget.
- 3.4. Vervolgens zal Greenpeace ingaan op (iv) de verplichting om de emissieruimte te kwantificeren door middel van het vaststellen van een nationaal koolstofbudget (v) de verplichting om mitigatiemaatregelen bindend in nationale regelgeving vast te leggen en tussendoelen te stellen, en (vi) de plicht om voldoende te motiveren op welke manier het klimaatbeleid een fair share levert aan de 1,5 graden doelstelling.

(Ad i) Het klimaatbeleid mag niet gebaseerd zijn op grandfathering

- 3.5. Het IPCC omschrijft grandfathering als emissierechten 'allocated in proportion to current emissions'.¹⁹ Als het resterende mondiale carbonbudget wordt verdeeld op basis van het huidige uitstootniveau van landen, worden landen met een relatief hoge uitstoot daardoor bevoordeeld omdat die landen op basis van die hoge uitstoot een relatief groot deel van het mondiale carbonbudget mogen opmaken. Vice-versa worden landen met een relatief lage uitstoot benadeeld.
- 3.6. Wanneer Nederland het mondiale IPCC 1,5-gradenreductiepad²⁰ zou volgen, leidt dat tot een grote mate van grandfathering. Immers, niet alleen brengt Nederland dan de uitstoot omlaag vanaf zijn huidige uitstootniveau dat disproportioneel hoog is in vergelijking met andere landen, maar Nederland doet dat ook nog eens met het percentage dat wereldwijd gemiddeld noodzakelijk is. Greenpeace heeft in de conclusie van repliek door middel van een vergelijking tussen Nederland en India gevisualiseerd tot welke oneerlijke gevolgen grandfathering leidt als beide landen het mondiale IPCC reductiepad zouden volgen.²¹
- 3.7. Greenpeace wil benadrukken dat er niet alleen sprake is van grandfathering als het mondiale IPCC reductiepad wordt gevolgd. Grandfathering is simpelweg een effect dat optreedt als emissieverplichtingen van landen met een relatief hoge uitstoot per inwoner worden berekend vanaf dat hoge huidige uitstootniveau. Het treedt dus óók op als landen een wat groter reductiepercentage hebben dan wat volgens het IPCC wereldwijd gemiddeld noodzakelijk is.
- 3.8. Greenpeace heeft in de processtukken laten zien dat het in de Klimaatwet neergelegde beleid met betrekking tot het 2030 doel ongeveer 1,5% strenger is dan het mondiale IPCC reductiepad, waarbij uitstoot van lucht – en zeevaart buiten beschouwing is gelaten (zie

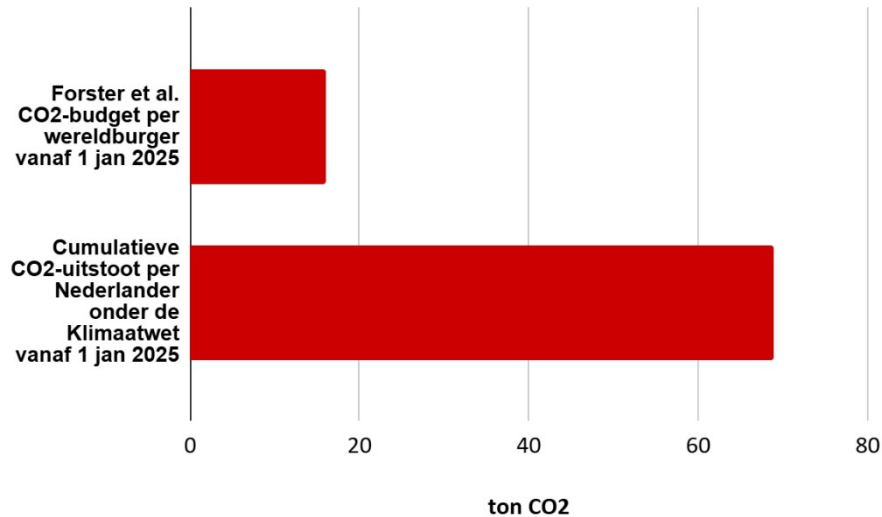
¹⁹ IPCC, AR5 Climate Change 2014, WGIII Mitigation of Climate Change, HK4, p. 320

²⁰ Netto emissiereductie van broeikasgassen van 43% in 2030 bij het C1 pad met 50% kans op maximaal 1,5-graden opwarming, AR6 WGIII SPM, p. 21

²¹ Zie par 8.10 CvR

daarover hierna par 4.13. e.v.). Daarmee is het Nederlandse klimaatbeleid dus nog steeds in grote mate gebaseerd op grandfathering.

- 3.9. In de grafiek hieronder heeft Greenpeace ter verdere illustratie hiervan het mondiale per capita carbonbudget per 1 januari 2025²², vergeleken met de cumulatieve CO₂-uitstoot per Nederlander onder de Klimaatwet .



- 3.10. Een verdeling van het mondiale carbonbudget betekent dat er per 1 januari 2025 nog slechts 16 ton CO₂ per hoofd van de (wereld)bevolking mag worden uitgestoten om op koers te blijven van de 1,5 graden doelstelling. De cumulatieve uitstoot per Nederlander onder de Klimaatwet bedraagt 69 ton CO₂, dat is meer dan vier keer zoveel.²³
- 3.11. Deze berekening gaat bovendien uit van een aantal aannames waarvan allerm minst zeker is dat die terecht zijn. Ten eerste dat Nederland het 2030 doel haalt, waarop volgens het PBL voor het tweede jaar op rij nog maar een kans van 5% bestaat, en ten tweede dat de uitstoot lineair afneemt langs de doelen in de Klimaatwet, waarvoor op dit moment ook geen aanwijzingen bestaan. Dat het huidige klimaatbeleid zal leiden tot een cumulatieve uitstoot van 69 ton CO₂ per Nederlander tot 2050 is daarom nog een optimistische inschatting.
- 3.12. Waar het nu om gaat, is dat in het VN-klimaatverdrag en de daaruit voortvloeiende afspraken, zoals het Parijs Akkoord, is afgesproken dat vanwege de onevenredige historische bijdrage van landen aan klimaatverandering en het verschillende vermogen van landen om hun uitstoot te reduceren, de klimaatinspanning niet evenredig over de landen verdeeld mag worden, maar dat dit moet gebeuren met inachtneming van bepaalde eerlijkeheidsbeginselen. Dit zijn onder meer het beginsel van 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities' (CBDR-RC) en het beginsel van 'equity'. Toepassing van deze beginselen moet ertoe leiden dat de lasten van de klimaatinspanning op de schouders van de meest welvarende landen met

²² Productie GP 113

²³ De Nederlandse CO₂-uitstoot bedroeg over 2024 119,4 megaton. Dat geeft uitgaande van een lineaire afname van de uitstoot langs de doelen in de Klimaatwet een cumulatieve CO₂-uitstoot voor Nederland van 1.242 megaton CO₂ van begin 2025 tot 2050 (het voorgenomen moment van klimaatneutraliteit). Dat is gedeeld door de Nederlandse bevolking een uitstoot van 69 ton CO₂ per Nederlander. Bron: Wereldbevolking: US Census Bureau, <https://www.census.gov/library/stories/2024/12/new-year-population.html> Bevolkingsaantal Nederland: CBS Statline, Bevolkingsontwikkeling, maand, jaar. CO₂ uitstoot Nederland: CBS Statline, Emissies van broeikasgassen berekend volgens IPCC voorschriften.

de hoogste historische uitstoot moet komen te rusten, en dat armere landen met een lagere historische uitstoot een passende verantwoordelijkheid hebben.

- 3.13. Dit volgt ook uit andere beginselen waaraan Nederland zich heeft gebonden, zoals het 'vervuiler betaalt' principe, dat ten grondslag ligt aan het Europese klimaatrecht en het 'no harm' beginsel, een algemeen aanvaard beginsel van internationaal recht dat inhoudt dat landen elkaar geen schade mogen berokkenen.
- 3.14. Uit de uitspraken van het EHRM (KlimaSeniorinnen) het IGH en het IAHRM volgt duidelijk dat toepassing van al deze beginselen uitsluit dat een land met een hoge (historische) uitstoot zoals Nederland grandfathering gebruikt als basis voor zijn klimaatbeleid. Dat is ook de breedgedragen opvatting in de klimaatwetenschap, die tot uiting komt in gezaghebbende rapporten zoals de rapporten van het IPCC (AR5) en het advies dat van de Europese Klimaatadviesraad.²⁴ Uit al deze bronnen volgt eenduidig dat grandfathering inherent leidt tot een oneerlijke verdeling van het resterende carbonbudget, omdat het de vervuiler juist beloont en de zwaarste lasten juist legt bij de armste landen.
- 3.15. Die landen zullen die verdeling - terecht - niet accepteren. En dus leidt dat ertoe dat het doel van 1.5 graden niet wordt gehaald. Dit is exact wat er nu wereldwijd aan de hand is. Het UNEP concludeert in het meest recente Global Emission Gap report dat de gezamenlijke NDC's zelfs bij volledige naleving zullen leiden tot een gemiddelde mondiale temperatuurstijging van circa 3 graden.
- 3.16. Grandfathering staat dus diametraal aan de afspraken die landen met betrekking tot de verdeling van de klimaatinspanning hebben gemaakt. Een klimaatbeleid dat teveel op grandfathering is gebaseerd kán dus simpelweg geen basis bieden voor klimaatbeleid dat een minimale invulling vormt van de positieve verplichtingen die op de Staat rusten op grond van het EVRM.

Paper Robiou du Pont, Dekker, Van Vuuren, Schaeffer – productie 138

- 3.17. Het negatieve effect van grandfathering is één van de redenen waarom Detlef van Vuuren en Mark Dekker, beide co-auteur van het PBL maart 2024 rapport, in een recent gepubliceerde paper (**productie 138**) bepleiten dat bij de vaststelling van de emissiereductie van staten niet het huidige emissieniveau tot uitgangspunt zou moeten worden genomen, maar een (lager) uitstootniveau dat in lijn is met eerlijke beginselen.
- 3.18. De onderzoekers verdedigen dat het gebruik van dergelijke 'discontinuous pathways' onder meer betekent dat de 'near-term' effecten van grandfathering worden weggenomen. Dat zien de onderzoekers evident als een positief gevolg, want (p.2):

“The grandfathering allocation is criticized for its lack of ethical basis and has been shown to penalize the poorest countries as it preserves a status-quo, including current inequalities. (...) However, the IPCC has highlighted the need for a fair distribution of mitigation efforts, excluding grandfathering, in order to achieve an effective global agreement on emissions reductions. Likewise, recent reports of scientific advisory bodies have disapproved grandfathering when presenting fair-share emissions allocation. The Paris Agreement now requires NDCs of the highest possible ambition that reflect equity. A recent study described grandfathering allocations as not in line with international law.”

²⁴ Productie GP 72

- 3.19. De onderzoekers verwijzen hier naar de door het IPCC genoemde noodzaak om de klimaatinspanning op een eerlijke manier te verdelen. Volgens het IPCC is *'equity [...] critical to addressing climate change'* en dient het klimaatbeleid van staten in overeenstemming te zijn met hun fair share. Het is namelijk *'only in relation to such a 'fair share that the adequacy of a state's contribution can be assessed in the context of a global collective action problem.'*²⁵ Het IPCC beschouwt grandfathering niet als een geschikte basis voor de fair share van (welvarende) landen en neemt grandfathering daarom in AR5 ook niet mee in de analyse van fair share allocatiemethoden.²⁶ Het IPCC is daarbij zelfs kritisch op allocatiemethodes die voor een bepaalde transitieperiode historische emissies grandfatheren om tot een beleid te komen dat in lijn is met eerlijkeheidsprincipes.²⁷
- 3.20. Deze conclusies van het IPCC, die door Nederland zijn onderschreven, zijn wellicht de reden dat de Staat over grandfathering eigenlijk geen duidelijk standpunt inneemt. Greenpeace leest in de processtukken van de Staat niet dat de Staat uitdrukkelijk betwist dat zijn klimaatbeleid niet op grandfathering mag zijn gebaseerd. De Staat erkent in zijn conclusie van dupliek zelfs dat grandfathering gezien de wetenschappelijke literatuur controversieel is, wat een understatement genoemd mag worden.²⁸ Die erkenning is in het licht van de constatering van – onder meer – het IPCC, maar ook gelet op het feit dat Nederland zich internationaal als voortrekker van ambitieus klimaatbeleid probeert te presenteren, op zich ook niet onbegrijpelijk. De vraag die zich dan uiteraard wel onmiddellijk aandient is hoe de Staat rechtvaardigt dat zijn eigen klimaatbeleid toch zoveel op grandfathering leunt.

Ad (ii) fair share klimaatbeleid moet rekening houden met historische emissies.

- 3.21. Het verdisconteren van historische emissies in de reductieverplichting, dwingt landen met hoge historische uitstoot hun uitstoot veel sneller omlaag te brengen dan landen met een lage historische uitstoot. Hoe meer er rekening wordt gehouden met historische emissies, hoe meer het onrechtvaardige effect van grandfathering dus wordt gemitigeerd.
- 3.22. Greenpeace heeft in de processtukken onder meer op basis van de analyse van Rajamani. uiteengezet dat met *'differentiated responsibilities'* in het CBDR-RC beginsel tot uitdrukking wordt gebracht dat de omvang van de verantwoordelijkheid die op een staat rust mede wordt bepaald door de historische bijdrage aan de uitstoot van broeikasgassen.²⁹
- 3.23. Het IGH en het IAHRM hebben in hun recente uitspraken ondubbelzinnig bevestigd dat landen in hun klimaatbeleid met historische emissies rekening moeten houden, waarbij het IGH de door Rajamani gegeven uitleg van *'differentiated responsibilities'* in feite geheel overneemt.

De uitspraak van het IGH

- 3.24. Het IGH is het hoogste rechtsorgaan van de VN en de uitspraak vormt daarmee een gezaghebbende bron als het op de uitleg en toepassing van het CBDR-RC beginsel aankomt. Het IGH is in haar uitspraak unaniem tot de conclusie gekomen dat op staten de verplichting

²⁵ Zie voor de citaten steeds par 40.26 dagvaarding, waarbij wordt geciteerd uit IPCC WG III, AR6, p. 1468

²⁶ Productie GP 73, p. 27-29, figuur 6.28 op p 29 is ontleend aan IPCC AR5, WGIII, p460

²⁷ Productie GP 73, p. 28, waarin wordt geciteerd uit IPCC AR5 WGIII, Hoofdstuk 4, p 321: "It is important to note that several of the approaches are based on considerations other than equity principles. For example, several allocate allowances based on grandfathered emissions levels, with a transition to an equity-based allocation only over several decades or in some cases with no such transition."

²⁸ IGH, par 6.35

²⁹ Dagvaarding, par 26.5

rust om met inachtneming van ‘due diligence’ maatregelen te treffen die gezamenlijk in staat zijn de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 1,5-graden ‘in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities’³⁰. Daarbij heeft het IGH een gedetailleerde uitleg gegeven van de aan het VN-klimaatverdrag en het Parijs Akkoord ten grondslag liggend uitgangspunten, waaronder dit in het dictum van de beslissing genoemde CBDR-RC beginsel.

- 3.25. Het IGH beschouwt het CBDR-RC beginsel als een ‘core guiding principle’ voor de implementatie van klimaatafspraken,³¹ en een ‘manifestation of equity’³². Het beginsel belichaamt de noodzaak om de klimaatinspanning die nodig is om onder de 1,5 gradengrens te blijven op een eerlijke manier over de landen te verdelen. Dat brengt volgens het IGH met zich mee dat een Staat bij de bepaling van zijn klimaatbeleid rekening houdt met zijn historische verantwoordelijkheid en (economische) mogelijkheden om emissiereductie te realiseren:

“In the view of the Court, the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities reflects the need to distribute equitably the burdens of the obligations in respect of climate change, taking into account, inter alia, States’ historical and current contributions to cumulative GHG emissions, and their different current capabilities and national circumstances, including their economic and social development. The principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities thus acknowledges, on the one hand, the historical responsibility of certain States and, on the other, that the measures which can be expected from all States with respect to addressing climate change are not the same.”³³

De uitspraak van het IAHRM

- 3.26. Het EHRM heeft in het KlimaSeniorinnen arrest, maar ook al eerder uitgemaakt dat uitspraken van het IAHRM relevant zijn voor de uitleg van het EVRM.³⁴ Greenpeace gaat morgen nader op de *common ground* doctrine in waaruit dit volgt.
- 3.27. Het IAHRM bevestigt in haar uitspraak dat klimaatbeleid van staten rekening moet houden met historische emissies en de (economische) mogelijkheden tot emissiereductie. Het IAHRM overweegt in par 327 en 328 dat mitigatie-inspanningen moeten berusten op eerlijkeheidsbeginselen zoals het CBDR-RC beginsel en het uitgangspunt van intra- en intergenerationele rechtvaardigheid en dat, ‘*accordingly the magnitude of mitigation to be borne by each State must be determined according to (i) its current and cumulative historical contribution to climate change, (ii) its capacity to contribute to mitigation measures, and finally, (iii) the circumstances in which it finds itself*’³⁵.
- 3.28. Er kan op basis van beide uitspraken geen misverstand over bestaan dat de Staat bij de vaststelling van zijn klimaatbeleid rekening moet houden met zijn (hoge) historische uitstoot én

³⁰ IGH, beslissing onder 3e.

³¹ IGH, par 148

³² IGH, par 151

³³ idem

³⁴ Een handvol uitspraken in dit verband, die verre van uitputtend zijn: EHRM 12 september 2011, nrs. 28955/06, 28957/06, 28959/06 en 28964/06 (Palomo Sánchez c.s./Spanje), r.o. 56; EHRM 14 december 2023, nrs. 59433/18, 59477/18, 59481/18 en 59494/18 (Humpert c.s./ Duitsland), r.o. 62; EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (Opuz/Turkije), r.o. 83-86 en 190-191; EHRM 27 mei 2014, nr. 4455/10 (Marguš/Kroatië), r.o. 56-66 en r.o. 131 e.v.

³⁵ IAHRM, productie 111, par 327

daarbij moet betrekken wat zijn mogelijkheden zijn om een 'fair share' te leveren aan de opgave om onder de 1,5 gradengrens te blijven.

- 3.29. Zoals gezegd is het Nederlandse klimaatbeleid maar zeer marginaal ambitieuzer dan het IPCC reductiepad, terwijl het IPCC reductiepad niet als uitgangspunt kan dienen voor de fair share van een staat aangezien deze berekening geen rekening houdt met eerlijkeheidsbeginselen, hetgeen volgens het IPCC wel nodig is. Het Nederlandse beleid houdt daarmee evident geen rekening met de relatief hoge historische emissies waaraan Nederland een belangrijk deel van zijn huidige welvaart te danken heeft.

Ad (iii) Equal per capita methode als ondergrens van de fair share verplichting.

- 3.30. De equal per capita methode verdeelt het mondiaal resterende carbonbudget over de landen naar rato van hun aandeel in de wereldbevolking.
- 3.31. Het IPCC identificeert de equal per capita allocatiemethode als de meest voor de hand liggende benadering om de klimaatinspanning te verdelen:

"The resource-sharing approach starts by acknowledging that the global 'carbon budget' is bounded, with its size defined by the agreed climate stabilization target. The most straightforward resource-sharing approach is an equal per capita approach, which is premised on the equal rights to the atmospheric commons to all individuals, and allocates emission allowances to each country in proportion to its population."³⁶

Equal per capita als ondergrens volgt uit KlimaSeniorinnen

- 3.32. Greenpeace heeft in de CvR uiteengezet dat ook het EHRM de equal per capita allocatiemethode voor een welvarend land als Zwitserland als de ondergrens ziet waarop het klimaatbeleid moet zijn afgestemd³⁷. Immers, een verdeling op basis van historische uitstoot of welvaartsniveau zou leiden tot een nog beperktere emissieruimte dan een equal per capita methode.
- 3.33. Zwitserland hanteerde echter een klimaatbeleid dat het IPCC reductiepad volgde. De KlimaSeniorinnen hadden een berekening ingediend waaruit bleek welk aandeel van het resterende carbonbudget Zwitserland daarmee aan zichzelf toekende. Het EHRM komt op basis daarvan tot de conclusie dat:

"Thus, under its current climate strategy, Switzerland allowed for more GHG emissions than even an 'equal per capita emissions' approach would entitle it to use".³⁸

- 3.34. Greenpeace maakt hieruit op dat het EHRM van mening is dat het voor Zwitserland resterende carbonbudget in elk geval niet méér mag zijn dan waartoe een equal per capita verdeling van het mondiale carbonbudget leidt, maar dat dit eigenlijk nog te weinig is.
- 3.35. De Staat heeft deze uitleg in de conclusie van dupliek betwist, en voert daartoe aan dat deze overweging van EHRM 'slechts een weergave van het argument van klagers' zou zijn³⁹. Dat is onjuist.

³⁶ IPCC, AR5 Climate Change 2014, WGIII Mitigation of Climate Change, HK4, p. 320

³⁷ CvR, par 6.12 e.v.

³⁸ Zie in meer detail CvR, par. 6.1-6.29.

³⁹ CvD par. 5.66-5.67

- 3.36. De argumenten van partijen zijn in een apart deel van het arrest weergegeven (respectievelijk par. 299-336 voor klagers, en 337-365 voor Zwitserland). De hiervoor genoemde zin over de equal per capita allocatiemethode is opgenomen in de inhoudelijke beoordeling van het EHRM, onder het cruciale deel van het arrest met het kopje “The respondent State’s compliance with its positive obligations.”
- 3.37. In het betreffende deel van het arrest (par 558-572) gaat het EHRM in op het klimaatbeleid van Zwitserland. Een belangrijk onderdeel waarin dat klimaatbeleid tekortschiet, is dat Zwitserland zijn emissieruimte niet had gekwantificeerd. Dat is één van de verplichtingen waaraan klimaatbeleid volgens het EHRM moet voldoen en die kwantificering moet plaatsvinden ‘in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments’ (par 550 sub a). Dat betekent dus dat staten hun nationale emissieruimte moeten kwantificeren in lijn met de 1,5-graden doelstelling (par 558) en – dus – moeten afstemmen op het mondiale carbonbudget dat beschikbaar is om op koers te blijven van die doelstelling.
- 3.38. De stelling van Zwitserland dat hij zijn klimaatbeleid had gekwantificeerd door middel van zijn NDC en daaraan ten grondslag liggende ‘policy brief’ wordt uitdrukkelijk door het EHRM verworpen⁴⁰. Het hof ziet niet in hoe een NDC kan compenseren voor het belang dat het IPCC hecht aan carbonbudgetten. Het EHRM volgt evenmin het verweer van Zwitserland dat het vaststellen van een nationaal carbonbudget onmogelijk is. Onder verwijzing naar de Neubauer uitspraak wijst het Hof er verder op dat het nationale budget moet worden bepaald aan de hand van CBDR-RC en equity.⁴¹
- 3.39. Het is in deze context dat het EHRM bespreekt dat de KlimaSeniorinnen een berekening hadden ingediend van het carbonbudget dat uit het door Zwitserland gevoerde klimaatbeleid voortvloeide. Dat carbonbudget was volgens het EHRM nog groter dan ‘even an equal per capita emissions approach would entitle it to use’.
- 3.40. De context waarin het EHRM deze uitspraak doet is zeer relevant omdat het EHRM nu juist concludeert dat de kwantificering van de emissieruimte rekening moet houden met het CBDR-RC beginsel. Zonet is toegelicht dat dit beginsel onder meer betekent dat klimaatbeleid rekening houdt met historische emissies. Een equal per capita houdt echter geen rekening met historische emissies. Het feit dat het carbonbudget dat voor Zwitserland resteerde ‘zelfs’ niet in lijn was – want nog ruimer – dan het carbonbudget dat op basis van een equal per capita benadering voor Zwitserland zou gelden, laat zien dat het EHRM van mening is dat een fair share klimaatbeleid van Zwitserland eigenlijk rekening moet houden met historische emissies, maar dat een equal per capita benadering daarbij als (absolute) ondergrens kan worden aangemerkt. De latere uitspraken van het IGH en het IAHRM zijn met deze positie in overeenstemming (zie 3.21 – 3.29 hiervoor).
- 3.41. Het EHRM concludeert ten slotte dat het Zwitserse beleid bij gebreke aan een kwantificering van de nationale emissieruimte niet voldoet aan de norm van art. 8 EVRM, ook al had Zwitserland een doel van netto-nul uitstoot per 2050. Een klimaatbeleid dat op grandfathering is gebaseerd is daarmee door het EHRM in elk geval uitgesloten.
- 3.42. Op deze manier leest ook het Swiss Human Rights Institute het arrest in een stuk dat door haar is ingediend in het handhavingstraject tegen Zwitserland na het KlimaSeniorinnen-arrest. Zij

⁴⁰ KlimaSeniorinnen, par 570-571

⁴¹ KlimaSeniorinnen, par 571, zie ook CvR par 6.20

overweegt “*Therefore, the Court considers 'equal per capita emissions' to be a minimum approach, as there are much more ambitious quantification methods that take into account the capabilities of the State, as the Court requested (§ 442).*”⁴² Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens⁴³ en het Noorse mensenrechteninstituut⁴⁴ komen tot dezelfde conclusie.

- 3.43. Het standpunt van de Staat op dit punt snijdt dus geen hout. Uit het EVRM volgt, blijkens KlimaSeniorinnen, duidelijk dat de ondergrens van het klimaatbeleid van welvarende landen moet worden vastgesteld aan de hand van (minimaal) een equal per capita verdeling van het mondiale carbonbudget voor 1.5 graad. Dat wordt door de uitspraken van het IGH en IAHRM ondersteund. Greenpeace verwijst ten slotte naar de verschillende gezaghebbende klimaatwetenschappelijke rapporten en analyses die zij in het geding heeft gebracht, waaronder die van de Europese Klimaatadviesraad, die deze ondergrens bevestigen.⁴⁵

Ad (iv) De Staat moet een nationaal carbonbudget vaststellen ter kwantificering van zijn emissieruimte.

- 3.44. Greenpeace heeft in de conclusie van repliek uiteengezet waarom zij van mening is dat de Staat op grond van de KlimaSeniorinnen uitspraak verplicht is een nationaal carbonbudget vast te stellen.⁴⁶ Die stelling handhaaft zij onverkort.
- 3.45. De Staat betwist die stelling. Volgens de Staat verplicht het EHRM hem op basis van de uitspraak alleen zijn emissieruimte te kwantificeren, maar is niet voorgeschreven op welke wijze dat dient te gebeuren⁴⁷.
- 3.46. De Staat stelt zich op het standpunt dat hij zijn emissieruimte heeft gekwantificeerd. Dat zou voor de periode tot 2030 zijn gedaan door middel van (de combinatie van) het EU-ETS1 en EU-ETS2, de ESR verordening en de LULUCF-verordening, wat de instrumenten zijn die de EU gebruikt om aan de klimaatdoelstellingen op EU niveau te voldoen⁴⁸.
- 3.47. De Staat heeft zich daarbij kennelijk gerealiseerd dat deze instrumenten volledig zijn gericht op het behalen van het klimaatdoel van 2030 maar vooralsnog niet verder kijken dan dat. Voor de kwantificering van zijn emissieruimte tot en met 2050 wijst de Staat daarom op de indicatieve broeikasgasbegroting die de Europese commissie op grond van artikel 4 van de EU Klimaatwet heeft opgesteld en die tegelijkertijd met het advies van de Europese Klimaatadviesraad in februari 2024 is gepubliceerd.⁴⁹

De Europese instrumenten kwantificeren de Nederlandse emissieruimte niet

- 3.48. De verwijzing naar de genoemde instrumenten houdt ten eerste geen stand omdat de emissieruimte die daarmee wordt gekwantificeerd geen verband houdt met het mondiale carbonbudget dat nog resteert om de opwarming tot 1,5 graad te beperken. Dat verband is op basis van het KlimaSeniorinnen arrest verplicht. In plaats daarvan is die kwantificering

⁴² Productie 120, par 32

⁴³ Productie GP 84

⁴⁴ Norwegian Human Rights Institution, The Norwegian Climate Change Framework in light of Article 8 of the ECHR, 1 November 2024, <https://www.nhri.no/en/2024/the-norwegian-climate-change-framework-in-light-of-article-8-of-the-echr/>

⁴⁵ Zie ook dagv hfdst 26 en CvR hfdst 8

⁴⁶ CvR hfdst 6 en 7

⁴⁷ Par 5.78 CvD

⁴⁸ Idem

⁴⁹ Productie GP 87

gebaseerd op het Europese klimaatdoel om de emissie vanuit het Europees grondgebied in 2030 met 55% te hebben gereduceerd. Het EU klimaatdoel is echter niet meer dan een politiek doel. Zoals het rapport van de Europese Klimaatadviesraad laat zien, is dit doel niet gebaseerd op haalbaarheid en al helemaal niet op eerlijke beginselen, maar enkel op een ambitie waarvoor men binnen Europa de handen op elkaar heeft kunnen krijgen.

- 3.49. De Europese instrumenten kunnen dus niet dienen ter vervanging van een nationaal carbonbudget dat in lijn is met het 1.5 graden doel, gelijk de NDC en 'policy brief' dat volgens het EHRM niet konden doen voor Zwitserland.⁵⁰
- 3.50. Ten tweede vereist het EHRM dat nationale emissieruimte wordt gekwantificeerd voor de gehele periode tot aan klimaatneutraliteit. De door de Staat genoemde instrumenten bepalen echter maar (gedeeltelijk) de voor Nederland geldende reductiepercentages tot 2026. Voor de gehele periode erna is de emissieruimte die Nederland onder deze instrumenten toekomt vooralsnog onbepaald. Greenpeace licht deze punten hierna kort toe.
- 3.51. De Staat typeert de hiervoor genoemde instrumenten in de Conclusie van Antwoord als 'de pilaren van de beleidsarchitectuur van het EU-Klimaatbeleid'⁵¹ Zij dienen dus ter uitvoering van het Europese Klimaatbeleid, wat inmiddels in de Europese Klimaatwet is neergelegd.

Het ETS-systeem

- 3.52. Het ETS systeem is maar van toepassing op circa 40% van de Europese uitstoot. De Staat noemt in de Conclusie van Dupliek het budget voor 2024: 1.386 Mton CO₂. Dit is het budget voor de gehele EU en zeg dus niets over de omvang van de Nederlandse emissieruimte.⁵² De Staat erkent in de Conclusie van Antwoord dat het ETS-systeem geen nationale emissieruimte kwantificeert: *'De ETS-instrumenten leggen dan ook geen specifieke reductiequota op aan de lidstaten: het uitstootplafond geldt EU-breed.'*⁵³ Het is volgens de Staat dan ook *'op voorhand niet mogelijk vast te stellen welk deel van de beschikbare emissierechten in een bepaalde lidstaat zal worden gebruikt.'*⁵⁴
- 3.53. Greenpeace ziet dus niet in hoe het ETS-systeem bijdraagt aan de kwantificering van de emissieruimte op nationaal niveau.

De ESR-verordening

- 3.54. De ESR-Verordening legt wel (bindende) nationale reductiequota op. Deze verordening dekt echter maar ongeveer 60% van de Uniebrede uitstoot. In het gewijzigde Uitvoeringsbesluit dat de Staat als productie heeft ingediend (Productie St 72) staat verder dat de emissieruimten voor de jaren 2026 tot en met 2030 pas na een 'uitgebreide evaluatie' ingevuld zullen worden.⁵⁵
- 3.55. De ESR-Verordening kwantificeert dus tot 2026 niet de gehele emissieruimte voor Nederland en kwantificeert die voor de periode na 2026 in het geheel niet. Ook hiermee geeft de Staat dus geen invulling aan zijn verplichting om de nationale emissieruimte te kwantificeren.

Indicatieve broeikasgasbegroting 2030 - 2050.

⁵⁰ KlimaSeniorinnen, par 570, 571

⁵¹ CvA, par 10.40

⁵² CvD, par 5.78

⁵³ CvA, par 10.41

⁵⁴ CvD, par 5.78

⁵⁵ Artikel 4 lid 3

- 3.56. Voor de periode na 2030 beroept de Staat zich op de indicatieve broeikasgasbegroting die de Europese Commissie op grond van artikel 4 van de Europese Klimaatwet tezamen met de aanbeveling van de 2040 doelstelling (90% reductie) in februari 2024 heeft gepubliceerd⁵⁶. De Staat probeert voor de gedegenheid van deze begroting steun te vinden in de bepaling dat die gebaseerd moet zijn op 'best available science' en dat daarbij rekening gehouden moet worden met het advies van de Europese Klimaatadviesraad.
- 3.57. Wat hiervan verder zij: de broeikasbegroting is exact zoals zij wordt gedefinieerd: indicatief. De begroting wordt niet vertaald naar doelen in een Europese verordening, laat staan dat de begroting wordt onderverdeeld naar (bindende) nationale carbonbudgetten per lidstaat. Evenmin wordt onderbouwd hoe deze begroting een afgeleide betreft van het mondiale 1,5 graden carbonbudget. Ten slotte is dit indicatieve budget volgens de Staat gebaseerd op het doel van 90% emissiereductie in 2040. Dit is echter onjuist, het hangt samen met een 2040-doel van 88% reductie. Dit staat duidelijk in het rapport van de EU Klimaatadviesraad.⁵⁷
- 3.58. Greenpeace concludeert dat de EU-instrumenten waarnaar de Staat verwijst niet kunnen dienen ter kwantificering van zijn nationale emissieruimte en dat de Staat zijn emissieruimte dus in strijd met de normen uit het EVRM niet heeft gekwantificeerd.
- 3.59. Met betrekking tot het argument van de Staat dat een tekortkoming in het kwantificeren van de nationale emissieruimte volgens het EHRM niet meteen betekent dat de Staat buiten zijn beleidsvrijheid is getreden,⁵⁸ merkt Greenpeace ten eerste op dat het tekortschieten van Zwitserland op dit punt voor het EHRM een van de redenen is geweest voor het oordeel dat het Zwitserse klimaatbeleid niet voldeed aan de norm ex artikel 8 EVRM. Het kwalificeerde die tekortkoming als een kritische lacune.⁵⁹ En ten tweede, schiet het Nederlandse klimaatbeleid ook op andere wezenlijke punten tekort, zoals Greenpeace vandaag verder toelicht.
- 3.60. Bij gebreke aan enige deugdelijke kwantificering van zijn emissieruimte moet de Staat naar het oordeel van Greenpeace worden veroordeeld tot het vaststellen van een nationaal carbonbudget dat een uitdrukking is van een fair share van het nog beschikbare mondiale carbonbudget voor 1,5 graden, onder de voorwaarden zoals gevorderd onder vordering VI en VII.
- 3.61. Het vaststellen van een carbonbudget is volgens het IPCC de voor de hand liggende manier om de emissieruimte te kwantificeren en is ook door het EHRM de enige bij naam genoemde methode om dat doel te bereiken. Naar de mening van Greenpeace heeft het EHRM in het KlimaSeniorinnen arrest met de enigszins mysterieuze zinssnede 'or otherwise' beoogd de lidstaten enige beleidsvrijheid te laten, maar heeft het EHRM tegelijkertijd vastgesteld dat de vaststelling van een nationaal carbonbudget de geëigende manier is om aan deze verplichting te voldoen.

Ad (v) Het klimaatbeleid moet op nationaal niveau zijn geregeld in bindende regelgeving en voorzien in bindende tussendoelen

- 3.62. Het EHRM heeft in *KlimaSeniorinnen* duidelijk gemaakt dat een Staat op grond van artikel 8 EVRM vanuit het oogpunt van haalbaarheid en tegen de achtergrond van intergenerationele

⁵⁶ CvD, par 5.80

⁵⁷ Productie 72, p. 44, 45

⁵⁸ CvD, par 5.84,

⁵⁹ KlimaSeniorinnen, par 573

rechtvaardigheid verplicht is klimaatdoelen '*adequate intermediate reduction goals*' vast te stellen voor de periode richting klimaatneutraliteit, en die tussendoelen vast te leggen '*into a binding regulatory framework at the national level*'⁶⁰.

- 3.63. Tot die conclusie komt ook het IGH. De verplichting in artikel 4 lid 2 Parijs Akkoord '*to pursue mitigation measures*', houdt volgens het IGH in dat op het nationale niveau een systeem wordt geïmplementeerd - inclusief juridische en administratieve procedures en een manier om die maatregelen af te dwingen – die waarborgen dat de klimaatdoelen worden gehaald⁶¹.
- 3.64. Een belangrijke reden voor de eis om klimaatdoelen op nationaal niveau bindend vast te leggen, is gelegen in de rol van de rechter. Als klimaatdoelen niet meer hoeven te zijn dan streefdoelstellingen, is een effectieve controle door de rechter, die het EHRM onontbeerlijk acht, niet mogelijk. Greenpeace gaat op dit punt in hoofdstuk 6 van deze pleitnota nader in. Daar behandelt Greenpeace ook de stelling van de Staat dat deze verplichting niet voor hem geldt nu hij zich mag richten op naleving van de in de Europese Klimaatwet neergelegde klimaatverplichtingen. De Europese samenwerking om de klimaatdoelen van de EU te halen, ontslaat Nederland niet om zijn eigen klimaatverplichtingen als resultaatsverplichting in de Klimaatwet op te nemen.

Nederland moet in de Klimaatwet bindende (tussen)doelstelling opnemen

- 3.65. De Nederlandse klimaatwet voorziet op dit moment niet in 'intermediate reduction goals' (meervoud), maar in een enkel tussendoel voor 2030, dat bovendien volgens de Staat niet meer dan een streefdoelstelling betreft. Nederland schiet dus tekort in zijn verplichting om bindende tussendoelstellingen in nationale regelgeving op te nemen die waarborgen dat hij zijn klimaatdoelstellingen haalt. Vorderingen VII en IX zijn ingesteld tegen deze achtergrond.
- 3.66. De Staat heeft zijn verweer tegen toewijzing van vordering VII gebaseerd op zijn stelling dat er geen grond bestaat voor het vaststellen van een nationaal carbonbudget (vordering VI). Zoals hiervoor toegelicht, is dat standpunt onjuist. Nu de Staat geen afzonderlijke verweren tegen vordering VII heeft aangevoerd, is die vordering toewijsbaar indien uw rechtbank van oordeel zou zijn dat vordering VI dat ook is. Greenpeace verwijst voor een verdere toelichting op haar vordering VII naar hoofdstuk 15 van de conclusie van repliek.
- 3.67. De Staat heeft met betrekking tot het onder vordering IX gevorderde tussendoel voor 2040 gewezen op het concept Klimaatplan 2025 – 2035. Daarin heeft hij uitdrukkelijk opgenomen dat hij 90% reductie in 2040 'als logische stap ziet', maar dat hij desondanks afziet van het vastleggen van dit doel in de Klimaatwet⁶². De reden daarvoor is dat hij zich gebonden acht aan het op Unieniveau vast te stellen tussendoel voor 2040. Dat argument ontslaat hem niet van de door het EHRM vastgestelde verplichting om tussendoelen in bindende nationale regelgeving vast te leggen. Bovendien is het op dit moment gelet op de Europese ontwikkelingen maar de vraag of dit 2040 doel op unieniveau überhaupt tot stand zal komen. Greenpeace gaat hierop in hoofdstuk 5 van deze pleitnota nader in.
- 3.68. De Staat voert verder aan dat een vordering tot het opnemen van een tussendoel voor de emissiereductie in 2040 neerkomt op een verboden bevel tot wetgeving⁶³. Dat is niet het geval.

⁶⁰ KlimaSeniorinnen, par 549

⁶¹ IGH, par 253

⁶² Zie CvD, par 7.44

⁶³ CvD par 7.40

Greenpeace vordert immers geen bevel tot wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud, maar enkel dat de Staat de verplichting tot het opnemen van bindende tussendoelen in de nationale wetgeving nakomt, waarbij voor 2040 minstens een emissiereductie van 90% wordt opgenomen. Dat kan dus ook méér zijn. Daarmee is geen sprake van een gebod tot het totstandbrengen van wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud.

- 3.69. Nu de Staat zich op het standpunt stelt dat hij niet tot het opnemen van bindende tussendoelen in de Klimaatwet gehouden is, terwijl die verplichting wel bestaat en dit het behalen van de klimaatdoelen beter waarborgt, heeft Greenpeace belang bij een veroordeling op dit punt.

Ad (vi) De Staat moet onderbouwen waarom zijn klimaatbeleid een fair share levert.

- 3.70. De laatste verplichting die Greenpeace wil belichten, is dat de Staat voldoende dient te motiveren dat, en op welke manier, zijn klimaatbeleid voldoet aan de eerlijkeheidsbeginselen waaraan hij is gebonden. De Hoge Raad overwoog in Urgenda al dat de Staat *‘behoorlijk moet motiveren dat zijn beleid aan de te stellen eisen voldoet, dat wil zeggen dat hij een beleid voert waarbij hij boven de ondergrens van zijn ‘fair share’ blijft.’*⁶⁴
- 3.71. Deze verplichting is bevestigd door het EHRM in de *KlimaSeniorinnen* uitspraak. Een van de elementen die de rechter kan betrekken bij de beantwoording van de vraag of een Staat met zijn klimaatbeleid binnen zijn – beperkte – margin of appreciation is gebleven, is of de Staat bewijs heeft geleverd waaruit blijkt dat hij in overeenstemming handelt met zijn 1,5 graden fair share reductiedoelen⁶⁵. Een ander element dat bij deze beoordeling van bijzonder belang is, is het bestaan van procedurele waarborgen⁶⁶. Die waarborgen bestaan onder meer uit het verschaffen van toegang tot de relevante studies waarop het klimaatbeleid is gebaseerd, zodat burgers kunnen beoordelen aan welke risico's zij worden blootgesteld⁶⁷.
- 3.72. Dit gaat er natuurlijk allemaal vanuit dat de Staat zijn klimaatbeleid op fair share uitgangspunten baseert en dat doet op basis van wetenschappelijke studies en een juridisch/ethische analyse van waartoe eerlijkeheidsprincipes hem dwingen. Zoals Greenpeace heeft uiteengezet doet de Staat dat helemaal niet, aangezien hij zich ter rechtvaardiging van zijn klimaatbeleid enkel beroept op het EU klimaatbeleid en het feit dat dat beleid voor de Nederlandse situatie iets ambitieuzer is dan het IPCC reductiepad voor 1,5 graden.⁶⁸
- 3.73. Ook het IGH is van mening dat op staten een verplichting rust om een klimaatwetenschappelijke onderbouwing van het klimaatbeleid te geven. Het IGH wijst er in haar uitspraak op dat de landen op grond van artikel 4 lid 8 Parijs Akkoord verantwoording voor hun NDC dienen af te leggen en dat zij daartoe alle informatie zullen verstrekken die nodig is voor *‘clarity, transparency and understanding’* van de NDC op een wijze *‘that promotes “environmental integrity, transparency, accuracy, completeness, comparability and consistency” and ensures “the avoidance of double counting”’*.⁶⁹
- 3.74. Het IGH wijst verder op de relevantie van de *‘Paris Rulebook decision’*, die tijdens de klimaatop in 2018 tot stand is gekomen en op grond waarvan volgens het IGH is vereist dat iedere lidstaat *‘provide information together with its NDCs on how it considers the NDCs fair*

⁶⁴ Urgenda, par 6.5.

⁶⁵ KlimaSeniorinnen, par 550 onder c

⁶⁶ Idem, par 553

⁶⁷ Idem, par 554 sub a)

⁶⁸ Zie dagvaarding, par 26.31

⁶⁹ IGH, par 224

and ambitious in light of its national circumstances, including in relation to “[f]airness considerations”.⁷⁰ Deze verplichting heeft ook de Europese Klimaatraad in haar advies over het 2040-doel benadrukt.⁷¹

- 3.75. Verdere informatie over de manier waarop een staat het klimaatbeleid moet onderbouwen kan worden gevonden in de door iedere lidstaat als onderdeel van hun NDC in te vullen annex, waarin het UNFCCC vragen heeft geformuleerd die ten doel hebben de NDC toe te lichten. In hoofdstuk 6 van deze annex is een onderdeel opgenomen waarbij de lidstaat moet toelichten waarom hij van mening is dat zijn NDC *‘fair and ambitious [is] in the light of its national circumstances’* (vraag 6a) en waarin hij dient in te gaan op *‘fairness considerations, including reflecting on equity’* (vraag 6b).
- 3.76. Greenpeace heeft in de dagvaarding toegelicht wat in dat verband de rechtvaardiging door de EU is van de door de EU ingediende NDC⁷². De EU beschouwt zijn klimaatbeleid als eerlijk omdat het mondiale IPCC reductiepad uitgaat van klimaatneutraliteit in de tweede helft van deze eeuw, terwijl het EU klimaatbeleid zich klimaatneutraliteit al in 2050 ten doel stelt.
- 3.77. Greenpeace heeft in de processtukken al toegelicht dat de referentie aan het mondiale IPCC reductiepad niet volstaat als een adequate rechtvaardiging van de mate waarin klimaatbeleid invulling geeft aan zijn positieve verplichtingen. Dit reductiepad is immers niet op eerlijkeheidsprincipes gebaseerd en heeft dus niets met een fair share te maken. De Staat schiet dus tekort in zijn motiveringsplicht door zijn klimaatbeleid met een verwijzing naar het IPCC reductiepad te rechtvaardigen. Ook dit vormt dus een belangrijke aanwijzing dat de Staat bij het vaststellen van het klimaatbeleid buiten zijn beleidsvrijheid is getreden.

Conclusie: Het Nederlandse klimaatbeleid zakt diep door de ondergrens van fair share

- 3.78. Het Nederlandse klimaatbeleid leidt tot een grote mate van grandfathering en houdt geen rekening met historische emissies. Het kent aan iedere Nederlander meer dan vier keer zoveel uitstoot toe, als waarop wij recht zouden hebben bij een gelijke verdeling van het mondiale carbonbudget over de wereldbevolking.
- 3.79. Het klimaatbeleid bevat verder geen bindende tussendoelen in nationale wetgeving, stelt geen nationaal carbonbudget vast dat is afgeleid van het mondiale carbonbudget voor 1.5 graden, en is niet deugdelijk gemotiveerd.
- 3.80. Greenpeace is van mening dat bij deze stand van zaken en gelet op de uitspraken van de Hoge Raad, het EHRM, het IGH en het IAHRM, geen andere conclusie mogelijk is dan dat het Nederlandse klimaatbeleid (evident) in strijd is met de normen die voortvloeien uit artikel 2, 8 en 14 EVRM. Het enkele feit dat de Staat daar anders over denkt, kan er niet toe leiden dat de voor rechterlijk ingrijpen vereiste brede consensus niet aanwezig is. Greenpeace verzoekt uw rechtbank haar vordering III toe te wijzen, eventueel in combinatie met de vorderingen die zij heeft ingesteld onder VI, VII, VIII en IX.
- 3.81. Greenpeace zal hierna afzonderlijk ingaan op vorderingen IV en V.

⁷⁰ IGH, par 248

⁷¹ Zie par 26.14 dagvaarding.

⁷² Zie par 26.29

4. Er bestaat voldoende consensus over de minimale fair share verplichting van Nederland

- 4.1. Zoals net betoogd, zijn de (internationale) gerechten het erover eens dat toepassing van de beginselen van 'equity' en CBDR-RC betekent dat de fair share verplichting van Nederland niet minder ambitieus mag zijn dan waartoe een equal per capita berekening leidt. Met vordering IV verzoekt Greenpeace uw rechtbank vast te stellen wat die minimumverplichting is en de Staat tot nakoming van die verplichting te veroordelen.
- 4.2. Greenpeace is in de Conclusie van Replik ingegaan op het rapport van Pelz, die op basis van dezelfde methodologie als het rapport van de EU Klimaatadviesraad⁷³ verschillende interpretaties van fair share heeft berekend voor Nederland, waaronder een equal per capita carbonbudget (productie GP 95)⁷⁴. Pelz heeft daarbij in navolging van de EU Klimaatadviesraad als startjaar 2015 gebruikt, maar verder steeds de voor de Staat meest gunstige parameters gehanteerd.
- 4.3. De reden voor het hanteren van 2015 als startjaar is dat het Parijs Akkoord in dat jaar tot stand is gekomen en de landen die dat akkoord hebben ondertekend toen dus gebonden zijn geraakt aan de daarin neergelegde uitgangspunten, die hun klimaatbeleid zouden moeten informeren.
- 4.4. De berekeningen van Pelz, waarbij nog geen invulling is gegeven aan het oordeel van het IGH en IAHRM dat rekening moet worden gehouden met historische emissies, leiden tot de sombere conclusie dat het voor Nederland beschikbare carbonbudget zelfs bij een equal per capita berekening op 1 januari 2023 al negatief was.

Remaining carbon budget from 2023 for the Netherlands in Gt CO2				
Source	Equal per capita ('Equality')	CO2 per capita since 1990 ('Responsibility')	GDP per capita ('Capability')	GDP per capita since 1990 ('Responsibility and capability')
Updated AR6	0.23	-1.86	-0.60	-4.30
Forster et al.	-0.07	-2.23	-0.73	-4.42
Lamboll et al.	-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.

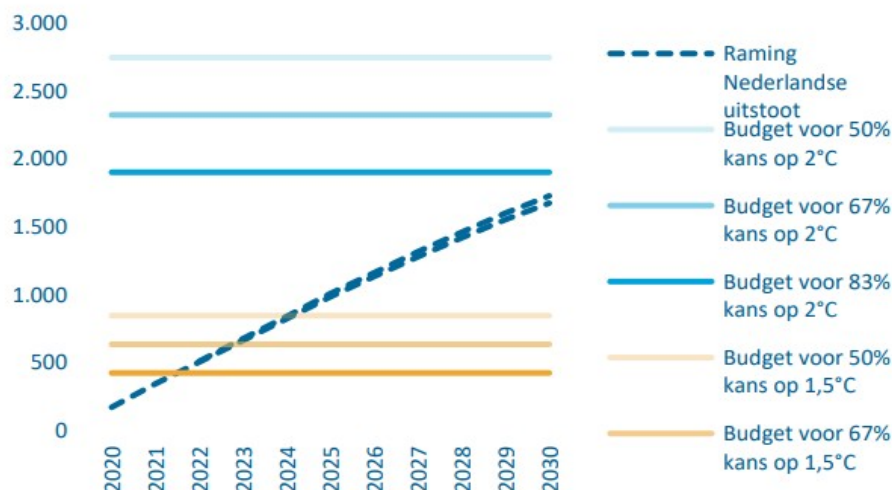
- 4.5. Deze bevindingen stroken met de resultaten van het eigen Ministerie van Financiën in het Blauwe Boekje 2023, dat daarin ook concludeerde dat het carbonbudget voor Nederland in 2024 op zou raken.

⁷³ Zie productie GP 71, p. 28 - 29

⁷⁴ CvR, par 9.17 e.v.

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).

- 4.6. Vergelijkbare berekeningen zijn in de blauwe boekjes die sinds het uitbrengen van de dagvaarding zijn uitgekomen (2024, 2025) niet teruggekomen, maar aangezien de Nederlandse uitstoot onveranderd hoog is gebleven, bestaat er geen aanleiding aan te nemen dat een nieuwe berekening nu tot een voor de Staat gunstigere uitkomst zou leiden.
- 4.7. Uit al deze berekeningen wordt duidelijk dat het voor Nederland resterende aandeel in het mondiale carbonbudget al is uitgeput. Dat betekent dat – om een fair share te kunnen leveren – Nederland vanaf de datum waarop het voor hem resterende carbonbudget is opgeraakt, de uitstoot volledig moet compenseren met in het buitenland gerealiseerde emissiereductie door middel van internationale klimaatfinanciering. Dat gebeurt op dit moment niet.
- 4.8. De voor de Staat meest gunstige equal per capita berekening hanteert echter een zo recent mogelijk startjaar. Greenpeace heeft als productie 96 een berekening in het geding gebracht waarbij is uitgegaan van startjaar 1 januari 2024. In dat geval resteert voor Nederland nog een beperkt carbonbudget van 448 Megaton CO2 dat - uitgaande van een lineaire afname van de uitstoot - in 2031 opraakt (zie vordering IV, subsidiair).
- 4.9. Er bestaat voor zover Greenpeace weet geen enkel rapport dat enerzijds de fair share van Nederland berekent op basis van eerlijke beginselen en anderzijds tot een gunstigere uitkomst leidt dan de fair share die Greenpeace met vordering IV vraagt aan de Staat als minimumverplichting op te leggen.
- 4.10. Het enige rapport dat de Staat in dit verband aanvoert is het PBL maart 2024 rapport, waarvan Greenpeace in de Conclusie van Replik al heeft besproken dat dit niet gebruikt kan worden om een fair share vast te stellen. Greenpeace licht hieronder het rapport van Robin Lamboll en Joeri Rogelj toe (**productie GP 122**), die tot dezelfde conclusie komen.

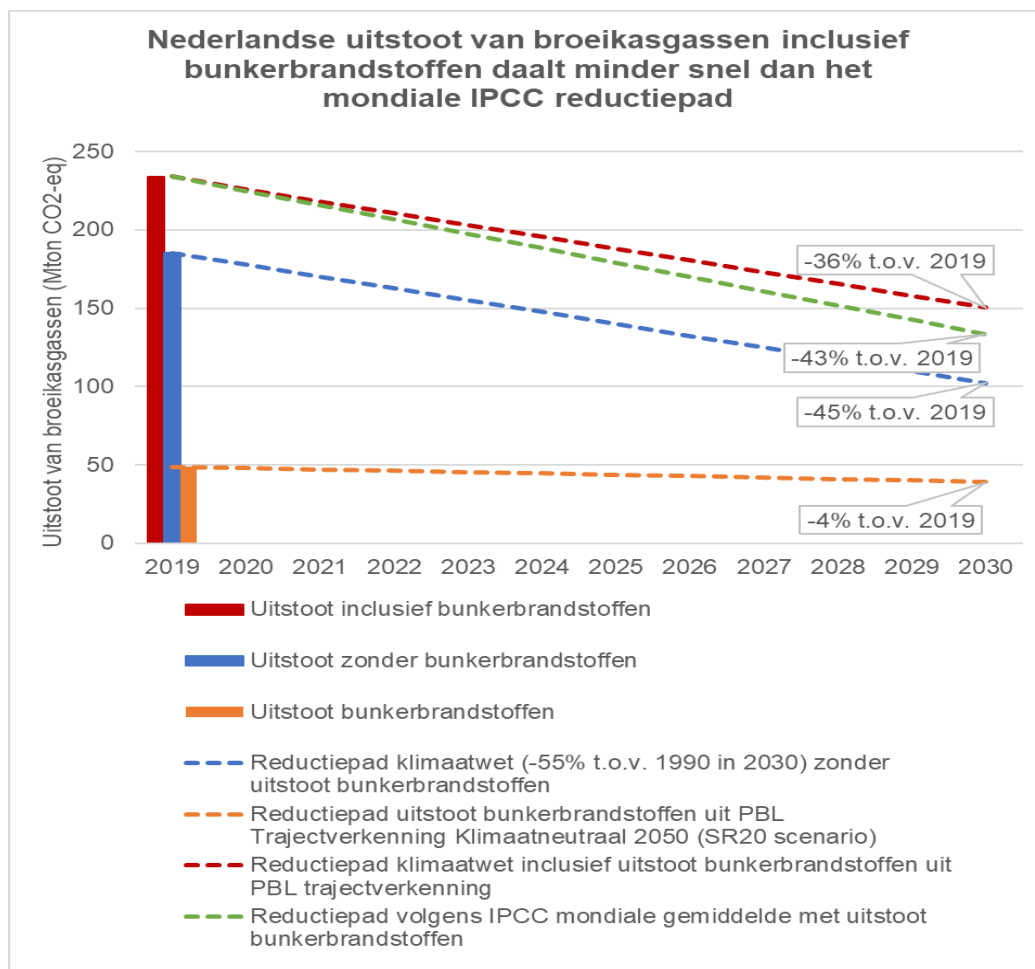
- 4.11. Daarmee bestaat de benodigde breedgedragen consensus over wat de fair share van Nederland minimaal zou moeten zijn. Het is immers alleen de Staat die zich op het standpunt stelt dat zijn klimaatbeleid een fair share oplevert, terwijl de Staat dit niet met enige (wetenschappelijk) bewijs onderbouwt. Dat kan er naar de mening van Greenpeace niet aan in de weg staan dat de Staat wordt verplicht de ondergrens van zijn fair share verplichting te leveren.
- 4.12. Vordering IV is daarmee toewijsbaar. De emissiereductie op eigen grondgebied die als onderdeel van deze fair share minimaal van Nederland kan worden verlangd is gebaseerd op het Kalavasta rapport en het Ecorys rapporten en wordt gereflecteerd in vordering V. Greenpeace bespreekt in hoofdstuk 8 nog kort de verweren die de Staat tegen het Kalavasta-rapport inbrengt.

Uitstoot lucht- en zeevaart is niet in Nederlandse klimaatdoelen verdisconteerd.

- 4.13. Uw rechtbank heeft in de aanloop naar deze zitting aan partijen gevraagd zich uit te laten over de vraag of het juist is, zoals Greenpeace in haar dagvaarding heeft opgemerkt, dat het IPCC reductiepad rekening houdt met de (mondiale) uitstoot van lucht- en zeevaart, maar het (op het EU Klimaatbeleid gebaseerde) Nederlandse klimaatbeleid dat niet doet en wat dat betekent voor de vorderingen.
- 4.14. Het klopt inderdaad dat het mondiale IPCC reductiepad uitstoot van lucht- en zeevaart heeft meegenomen. Dat kon het IPCC doen, nu het IPCC reductiepad niet bedoeld was om de klimaatinspanning eerlijk te verdelen, maar enkel inzichtelijk maakte welke mondiale reductie van de totale uitstoot nodig is om in lijn te zijn met 1,5 graad. Echter, zoals Greenpeace in par 40.51 van de dagvaarding heeft opgemerkt, bestaat er internationaal geen consensus over de manier waarop de uitstoot van internationale lucht- en zeevaart over reductieverplichtingen voor individuele landen moet worden verdeeld. Om deze reden houden nationale reductieverplichtingen vaak geen rekening met deze uitstoot.
- 4.15. Nederland vormt hierop geen uitzondering. In de reductiedoelen in de Nederlandse klimaatwet is de uitstoot van lucht- en scheepvaart niet verdisconteerd. Artikel 2 lid 3 stelt "Voor de toepassing van deze wet geldt als de emissies van broeikasgassen de emissies binnen Nederland van broeikasgassen afkomstig van sectoren die in de nationale broeikasgasinventaris onder het UNFCCC zijn opgenomen." Emissie van lucht- en zeevaart vindt echter voor het overgrote deel buiten Nederland plaats.
- 4.16. In de nationale broeikasgasinventaris onder het VN Klimaatverdrag houdt Nederland emissies van zogenoemde bunkerbrandstoffen wel bij. Dit is broeikasgasuitstoot die gerelateerd is aan de brandstof voor vliegtuigen en internationale scheepvaart die in Nederland is getankt. Echter, Nederland rapporteert deze cijfers alleen maar, zonder ze mee te tellen in de nationale emissiereductiedoelen.
- 4.17. Die uitstoot van de in Nederland getankte bunkerbrandstoffen is wel significant. Nederland slaat als poort van Europa een relatief grote hoeveelheid van deze brandstoffen op. Voor een ordegrootte: De broeikasgasuitstoot gerelateerd aan bunkerbrandstoffen in Nederland bedroeg over 2024 48 megaton CO₂ equivalent, ten opzichte van 144,8 megaton aan (overige)

Nederlandse emissie voor dat jaar.⁷⁵ Het gaat dus voor Nederland om een aanzienlijke uitstoot die niet onder de Klimaatwet valt.

- 4.18. Nederland voert – los van de klimaatdoelen in de Klimaatwet – wel beleid dat strekt tot het reduceren van de bunkeremissies. Het PBL heeft in de Trajectverkenning klimaatneutraal 2050 (productie 42 St) laten zien dat Nederland voor 2030 streeft naar een reductie van deze bunkeremissies met 4% ten opzichte van 2019. Dat wil Nederland doen door – kort gezegd – de CO₂-intensiteit van deze uitstoot te verminderen, bijvoorbeeld door bijmenging van biobrandstoffen.
- 4.19. Greenpeace heeft ter illustratie berekend wat het voor de ambitie van het Nederlandse klimaatbeleid betekent, als de emissie van bunkerbrandstoffen wel bij de klimaatdoelen zou worden betrokken. Dat leidt tot de volgende grafiek:



- 4.20. Greenpeace heeft in de processtukken al laten zien dat als wordt uitgegaan van hetzelfde basisjaar als het IPCC (2019) het Nederlandse klimaatbeleid maar ca 1,5 procentpunt strenger is dan het IPCC wereldgemiddelde voor 2030⁷⁶. Als daarbij echter net als in het IPCC reductiepad ook rekening wordt gehouden met het huidige beleid ten aanzien van de vermindering van de uitstoot van Nederlandse bunkerbrandstoffen (4% in 2030), dan komt het

⁷⁵ CBS, emissies van broeikasgassen berekend volgens IPCC voorschriften, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85669NED/table?ts=1759402398237>

⁷⁶ O.a. Par 26.33 dagvaarding

Nederlandse klimaatbeleid in 2030 zelfs 7 procentpunten ónder het IPCC wereldgemiddelde reductiepad uit.

- 4.21. Europees gezien ligt het iets anders. De EU Klimaatwet stelt voor de EU een klimaatdoel vast. Uitstoot van vluchten die binnen de EU plaatsvinden is meegenomen in het ETS. Dat is logisch omdat er geen reden is die uitstoot aan de EU (als geheel) toe te kennen. Hetzelfde geldt voor uitstoot van zeeschepen die tussen twee EU havens varen. Uitstoot van intercontinentale vluchten valt echter niet onder het ETS. Grote zeeschepen die van en naar de EU varen moeten vanaf 2027 de helft van hun uitstoot afdekken met ETS rechten.⁷⁷
- 4.22. De uitstoot van lucht- en zeevaart valt dus gedeeltelijk onder het ETS, dat één van de instrumenten is waarmee de EU probeert te waarborgen dat hij zijn klimaatdoelstellingen haalt.

Effect op de vorderingen

- 4.23. De vorderingen van Greenpeace gaan over de verantwoordelijkheid van Nederland. Gelet op de complexiteit en discussie over de verdeling van de uitstoot van lucht- en zeevaart, heeft Greenpeace ervoor gekozen deze uitstoot - voor nu - niet bij haar vorderingen te betrekken. Het enige gevolg daarvan is, naar haar mening, dat dit uw rechtbank meer comfort zou moeten bieden om de vorderingen toe te wijzen. Immers, de Nederlandse klimaatverplichting wordt alleen maar strenger als daarbij ook de aan Nederland toe te rekenen uitstoot van lucht- en zeevaart wordt betrokken. Het huidige beleid valt dan qua ambitie zelfs onder de mondiale ambitie van het IPCC reductiepad. Ook in dat geval is evident dat het huidige klimaatbeleid onrechtmatig is (vordering III).

5. De Staat kan zich niet verschuilen achter het EU Klimaatbeleid.

- 5.1. Greenpeace bespreekt in de volgende hoofdstukken drie redenen waarom de Staat van mening is dat de vorderingen moeten worden afgewezen.
- 5.2. Een van de belangrijkste verweren van de Staat is dat de EU heeft besloten om gezamenlijk op te treden waar het klimaatmitigatie betreft en dat het EU klimaatbeleid daarom voor Nederland 'leidend' is⁷⁸. De Staat is van mening dat het Nederland dus vrij staat zich te richten op het behalen van de (bindende) klimaatdoelen op Europees niveau en op nationaal niveau kan volstaan met streefdoelstellingen. Doordat de klimaatverplichtingen van Nederland volgens de Staat zijn getild naar unieniveau, is het volgens de Staat dan ook (uitsluitend) aan de Europese Commissie om controlerend op te treden op het moment dat Nederland in zijn door de EU vast te stellen verplichtingen tekort zou schieten.⁷⁹
- 5.3. Greenpeace wil in aanvulling op hetgeen zij hierover in haar processtukken heeft opgemerkt, vier redenen belichten waarom de Staat zich niet achter het EU Klimaatbeleid kan verschuilen.
- 5.4. De eerste reden is dat op de Staat vanuit het EVRM een individuele verplichting rust om een eerlijke bijdrage aan de oplossing van het klimaatprobleem te leveren. Dit is bevestigd door de Hoge Raad in Urgenda. Op dat moment bestond het Parijs Akkoord al een tijdje en werd in Europees verband al samengewerkt om klimaatdoelstellingen te halen.

⁷⁷ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport-decarbonisation/reducing-emissions-shipping-sector_en

⁷⁸ O.a. par 7.65 CvD

⁷⁹ Par 7.59 CvD

- 5.5. De Staat kan zich niet van deze individuele verplichting ontdoen door gebruik te maken van de mogelijkheid die het Parijs Akkoord biedt om samen te werken bij het behalen van de klimaatdoelstellingen en in die context een lagere klimaatverplichting te omarmen dan zonder die samenwerking uit zijn positieve verplichtingen zou voortvloeien. Het Parijs Akkoord, noch het VN-Klimaatverdrag waaronder het tot stand is gekomen, beogen de bescherming die burgers aan het EVRM kunnen ontleen uit te hollen.
- 5.6. Het Parijs Akkoord staat dus toe dat landen samenwerkingsverbanden aangaan ter verwezenlijking van hun klimaatdoelen, maar uitsluitend om een hoger ambitieniveau van hun mitigatie- en adaptatiemaatregelen mogelijk te maken. Het samenwerkingsverband kan dus niet worden gebruikt om de individuele verplichting die zonder samenwerking zou bestaan te verminderen.
- 5.7. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de samenwerking die binnen de EU op klimaatmitigatie plaatsvindt, uitsluitend gericht is op het behalen van het klimaatdoel dat voor de Unie als geheel geldt. Dat doel moet door de Europese Unie, zelf ook partij bij het Parijs Akkoord, worden vastgesteld op grond van de situatie en omstandigheden van de Unie als geheel. Die verschillen ten opzichte van de situatie en omstandigheden van iedere lidstaat afzonderlijk. Welk klimaatbeleid voor de EU billijk is, geldt dus niet noodzakelijkerwijs ook als billijk klimaatbeleid voor de afzonderlijke lidstaten. Het is zeer goed mogelijk dat de individuele verantwoordelijkheid van een lidstaat hoger of lager ligt dan wat voor de EU op unieniveau te gelden heeft.
- 5.8. De tweede reden is dat de EU klimaatwet minimumharmonisatie betreft (artikel 193 VWEU). De Staat dient het Europese klimaatbeleid na te komen, maar kan besluiten om verdergaand nationaal klimaatbeleid te voeren. Er zijn verschillende EU landen die verdergaand klimaatbeleid voeren dan waartoe de EU Klimaatwet dwingt (bijvoorbeeld Finland en Duitsland). Het EU klimaatbeleid staat Nederland dus niet in de weg om invulling te geven aan zijn individuele klimaatverplichting.
- 5.9. Het Europese klimaatbeleid vormt aldus één van de vangrails waarbinnen het klimaatbeleid van individuele EU lidstaten tot stand moet komen. Deze vangrail vervangt of prevaleert niet boven de positieve verplichtingen die voor die lidstaat voortvloeien uit het EVRM tenzij de verplichtingen in EU verband tot een strenger klimaatbeleid dwingen.
- 5.10. Voor de beantwoording van de vraag of Nederland zich mag richten op de in EU verband opgelegde klimaatdoelen is het dus nodig dat een vergelijking wordt gemaakt tussen hetgeen vanuit de EU van Nederland wordt gevraagd, en wat voor klimaatbeleid Nederland op grond van zijn positieve verplichtingen onder het EVRM minimaal dient te voeren.
- 5.11. De Staat heeft die vergelijking niet gemaakt, maar het resultaat van die vergelijking is evident. Immers, de doelstellingen op EU niveau zijn exact de doelstellingen die Nederland in de Klimaatwet heeft opgenomen, terwijl het onmiskenbaar is dat dit tot grandfathering leidt, geen rekening houdt met historische emissies en dus strijdig is met de positieve verplichting van de Staat. Uit de positieve verplichtingen die op de Staat rusten om zijn bevolking te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering, volgen dus aanzienlijk hogere reductieverplichtingen dan momenteel vanuit de EU van Nederland worden gevraagd.
- 5.12. De derde reden waarom de Staat zich niet op het Europese Klimaatbeleid mag baseren is dat het Europese Klimaatbeleid zelf ver afligt van wat voor de EU als fair share kan worden aangemerkt.

- 5.13. De EU Klimaatadviesraad heeft vastgesteld dat de klimaatdoelstelling voor de EU geen fair share oplevert. Tussen wat qua reductie binnen de EU grenzen in 2040 maximaal haalbaar is en de ondergrens van de fair share van de EU zit een gat van maar liefst 12 Gigaton CO₂-eq⁸⁰. En dan is het voorgestelde doel van 90% emissiereductie ook nog eens minder ambitieus dan wat de Europese Klimaatadviesraad maximaal haalbaar acht (95%).
- 5.14. Greenpeace is van mening dat als de EU geen fair share levert, het lidstaten nooit vrij kan staan hun individuele klimaatverplichtingen te vervangen voor een bijdrage aan het behalen van die - gebrekkige - EU doelstelling. Daarmee wordt immers het ene gat gevuld met het andere.
- 5.15. De vierde reden waarom het Europese klimaatbeleid voor Nederland niet in de plaats kan treden van bindende nationale verplichtingen is dat dit zou leiden tot een onmiddellijk gebrek aan effectieve rechtsbescherming - terwijl gebrekkig klimaatbeleid nu juist een aantasting van mensenrechten oplevert, en nationale rechters volgens het EHRM daarin een “key role” te spelen hebben.
- 5.16. Greenpeace heeft al toegelicht hoe belangrijk deze rol, juist in de context van klimaatverandering is, in welk verband staten tot op heden consequent niet bereid blijken te zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Het is essentieel dat de rechter de mogelijkheid heeft het klimaatbeleid van een staat aan hoger recht te toetsen. Die toetsing moet op nationaal niveau plaatsvinden, al was het maar omdat burgers geen directe toegang tot de Europese rechter hebben.
- 5.17. Dat belang van een effectieve rechtsbescherming geldt temeer nu het erop lijkt dat het Europese klimaatdoel voor 2040 nog verder wordt afgezwakt.
- 5.18. De Europese Commissie heeft in februari 2024, op advies van de Europese Klimaatadviesraad, een 2040-doel van 90% broeikasgasemissiereductie aanbevolen.⁸¹ Op 2 juli 2025 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een 2040 klimaatdoel gepubliceerd.⁸² Daarin had de Europese Commissie echter, onder druk van grote lidstaten als Duitsland, de mogelijkheid geopend om 3 procent van de 90 procent emissiereductie met buitenlandse carbon credits te leveren. De Europese Klimaatadviesraad heeft zich over dat voornemen in haar recente advies van 2 juni zeer kritisch uitgelaten. (**Productie 123**, pag 6). De EU Klimaatadviesraad herhaalt in dat rapport tevens dat internationale klimaatfinanciering wel noodzakelijk is (p. 8), maar alleen om het vastgestelde gat te dichten tussen de hoogst mogelijke ambitie op eigen grondgebied en de fair share van de EU aan het behalen van het 1.5 gradendoel, en niet om daarmee het reductiedoel van 90% in te vullen.
- 5.19. Dit advies is door de Europese Commissie dus in de wind geslagen. Helaas is inmiddels gebleken dat belangrijke lidstaten zich nu ook keren tegen dit afgezwakte voorstel, waardoor het onduidelijk is wat het klimaatdoel voor 2040 wordt⁸³ en of er spoedig überhaupt nog wel een doel vastgesteld zal worden.

⁸⁰ Productie GP 72 tabel 11

⁸¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_588

⁸² Europese Commissie, Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1119 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, 2 juli 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0524>

⁸³ NOS.nl, Grote weerstand tegen Europees klimaatdoel Hoekstra, 18 september, <https://nos.nl/artikel/2582958-grote-weerstand-tegen-europees-klimaatdoel-hoekstra>

- 5.20. De vertraging die in dit verband is opgetreden, heeft ervoor gezorgd dat de EU de deadline heeft gemist voor het indienen van zijn tweede NDC met een klimaatdoel voor 2035, zoals het Parijs Akkoord vereist. De deadline hiervoor was 10 februari 2025⁸⁴. Het secretariaat van het UNFCCC heeft deze deadline uitgesteld tot eind september 2025⁸⁵, maar ook deze deadline heeft de EU niet gehaald. De EU is niet verder gekomen dan een 'statement of intent' (productie St. 80). De Europese Commissie heeft in een persbericht (**productie 141**) benadrukt dat deze verklaring niet geldt als de NDC van de EU en daarmee niet kan worden meegenomen in het NDC synthesis rapport dat voorafgaand aan de aankomende klimaatop gepubliceerd wordt. Hiermee lapt de EU dus het onder de UNFCCC tot stand gekomen NDC-proces aan zijn laars.
- 5.21. Deze Europese ontwikkelingen laten zien hoe precair de samenwerking op Unieniveau is en hoe gemakkelijk voorgenomen klimaatbeleid kan worden uitgesteld, of zelfs gefrustreerd op het moment dat er een andere politieke wind gaat waaien. De Europese Commissie handelt onder druk van lidstaten niet in overeenstemming met de adviezen van zijn eigen klimaatadviesraad. Hoe aannemelijk is het nu dat de Europese Commissie dezelfde rechtsbescherming kan bieden aan de bevolking van Bonaire dan de Nederlandse rechter? Naar de mening van Greenpeace zou de vervanging van nationale klimaatdoelen voor Europese doelen een effectieve rechtsbescherming tegen inbreuken op de door artikel 2 en 8 EVRM beschermde rechten illusoir maken.

Conclusie

- 5.22. De Staat kan geen fair share leveren door zich te richten op het klimaatbeleid dat in de Europese Klimaatwet is vastgelegd. Het dient nationaal bindende klimaatdoelen vast te stellen die zijn gebaseerd op een analyse van waartoe de verschillende eerlijkheidsbeginselen waaraan hij is gebonden leiden. Die doelstellingen moeten door de nationale rechter aan het internationale recht kunnen worden getoetst. Alleen dan is een effectieve en adequate rechtsbescherming tegen de inbreuk op de fundamentele rechten van de bevolking van Bonaire gewaarborgd.

6. De Staat kan zijn fair share niet leveren met behulp van internationale klimaatfinanciering ex artikel 9 Parijs Akkoord

- 6.1. Zoals in de dagvaarding en de conclusie van repliek uiteengezet is het als gevolg van het uitstelgedrag van de Staat inmiddels niet meer mogelijk om een fair share te leveren door nationale emissiereductie alleen. Greenpeace maakt daarom in haar vorderingen onderscheid tussen de fair share van de Staat (vordering IV) en de nationale emissiereductie die moet plaatsvinden om aan het leveren van die fair share bij te dragen (vordering V).
- 6.2. Het 'gat' dat op dit moment bestaat, moet worden opgevuld met buiten de landsgrenzen gerealiseerde emissiereductie die wordt betaald door de Staat en door de Staat voor zijn eigen emissiereductie kan worden ingezet (internationale klimaatfinanciering).
- 6.3. Er bestaan onder het VN-klimaatverdrag en het Parijs Akkoord verschillende vormen van internationale klimaatfinanciering. De Staat is op grond van artikel 9 Parijs Akkoord verplicht

⁸⁴ Productie GP 65, par 166)

⁸⁵ <https://unfccc.int/news/ten-years-since-the-paris-agreement-how-far-we-have-come-the-journey-ahead-un-climate-chief-delivers>

andere landen financieel te steunen bij het behalen van hun eigen emissiedoelen. De Staat lijkt van mening te zijn dat het hem vrij staat de emissiereductie die hiermee mogelijk heeft plaatsgevonden in te zetten voor zijn eigen fair share verplichtingen ex artikel 2 en 4 Parijs Akkoord. Dat kan niet.

- 6.4. De belangrijkste reden daarvoor is dat dit leidt tot dubbeltelling.⁸⁶ Dat leidt niet tot minder emissies en dus ook niet tot minder opwarming. De Staat onderschrijft dit standpunt overigens volledig in zijn CvA, waar hij opmerkt dat ‘*de Nederlandse klimaatfinanciering* [waarmee de Staat bedoelt klimaatfinanciering ex artikel 9 Parijs Akkoord] *niet [is] ingegeven om de hierdoor in het buitenland ontstane emissiereducties toe te rekenen aan Nederland.*’⁸⁷
- 6.5. Het IGH heeft in haar uitspraak het belang van het voorkomen van dubbeltellingen onderstreept. Zij overweegt dat op een staat de verplichting rust verantwoording voor zijn NDC af te leggen op een manier die waarborgt dat ‘double counting’ wordt voorkomen⁸⁸. Deze verplichting volgt overigens ook gewoon uit artikel 4 lid 13 en artikel 6 lid 2 Parijs Akkoord.
- 6.6. De Staat geeft in de Conclusie van Dupliek een uitgebreide weergave van de stellingen van Greenpeace, maar brengt daar vervolgens niets wezenlijks tegenin. De Staat stelt⁸⁹ dat uit het EVRM niet voortvloeit dat de Staat beperkt is in de ‘choice of means’ die hij heeft om aan zijn fair share te voldoen. De Staat heeft inderdaad bij de uitvoering van zijn klimaatbeleid een ruime margin of appreciation, maar zoals hiervoor gezegd (par 2.16) betekent dat niet dat de Staat aan geen enkele beperking is gebonden. De door de Staat gekozen middelen moeten immers wel tot het beoogde doel leiden en de Staat moet dat kunnen onderbouwen. Als zowel de ontvangende als de financierende staat dezelfde uitstootreductie zouden mogen gebruiken voor hun klimaatdoelstellingen is echter zelfs bij een marginale toetsing evident dat we uit koers raken van de 1,5-gradengrens.
- 6.7. De Staat suggereert vervolgens dat Greenpeace zou vorderen dat de Staat als onderdeel van zijn fair share in het bereiken van het in artikel 2 Parijs Akkoord afgesproken temperatuurdoel klimaatfinanciering ex artikel 6 Parijs Akkoord inzet.⁹⁰ Dat is onjuist. Het staat de Staat vrij om – binnen de hiervoor geschetste grenzen – zelf te bepalen hoe hij zijn fair share levert. Het punt is dat echter partijen gezamenlijk van mening lijken te zijn dat het bereiken van klimaatneutraliteit binnen de onder vordering IV en VII gevorderde termijnen en carbonbudgetten redelijkerwijs niet langer haalbaar is als enkel wordt vertrouwd op nationale emissiereductie. Greenpeace heeft daarom voorgesteld dat de Staat zijn nationale emissiereductie aanvult met internationale klimaatfinanciering ex artikel 6 Parijs Akkoord, omdat onder dit artikel een systeem is ontwikkeld om de omvang van emissiereductie verifieerbaar te meten en dubbeltellingen te voorkomen.
- 6.8. Maar de Staat kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om zelf bilaterale afspraken te maken over emissiereductie projecten, waarbij de reductie aan de Staat toekomt. De Oxford Principles⁹¹ zouden daarvoor een toetsingskader kunnen bieden om de kwaliteit te borgen. Daarbij merkt Greenpeace op dat de Staat bij toewijzing van de vorderingen pas vanaf 2030 additionele emissiereductie in het buitenland hoeft te realiseren. Er is dus nog voldoende tijd.

⁸⁶ Zie ook CvR, hoofdstuk 11

⁸⁷ CvA, par 10.08

⁸⁸ IGH, par 244

⁸⁹ CvD, par 5.97

⁹⁰ CvD, par 5.99

⁹¹ <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:6c3c6e3c-b65e-40ac-91a4-c95b4d19fd5a>

- 6.9. De Staat voert verder aan dat het artikel 6 mechanisme nog onvoldoende ontwikkeld zou zijn, waardoor het praktisch niet mogelijk zou zijn om hiermee aan zijn verplichtingen te voldoen.⁹² De Staat onderbouwt deze stelling niet.
- 6.10. Greenpeace heeft een screenshot in het geding gebracht van de website van het UNEP en het Copenhagen Climate Centre met daarop een 'pipeline' van Bilateral Agreements tussen staten onder artikel 6.2 en het aanbod van carbon credits onder artikel 6.4 (**productie GP 137**). Japan, Zuid-Korea, Zweden en Zwitserland hebben al bilaterale afspraken gemaakt met een heel aantal landen. Onder artikel 6.4 heeft alleen al India voor ruim 400 megaton CO2-reductie per jaar aan projecten aangemeld, waarvan landen carbon credits kunnen kopen.
- 6.11. Greenpeace is kritisch over de integriteitswaarborgen voor dit soort carbon credits, maar het is een feit dat het systeem onder artikel 6 voor het realiseren van additionele emissiereductie in het buitenland operationeel is. Het is aan de Staat om gemotiveerd te betwisten dat dit niet zo is. Dat heeft hij niet gedaan.
- 6.12. Er bestaan dus verschillende manieren waarop de Staat in het buitenland emissiereductie kan bewerkstelligen die hij voor het behalen van zijn eigen klimaatdoelen kan inzetten. De inzet - achteraf - van klimaatfinanciering in het kader van artikel 9 is er daarvan niet één nu dit onherroepelijk leidt tot dubbeltelling.

7. Het PBL maart 2024 rapport kan niet worden gebruikt ter rechtvaardiging van het klimaatbeleid

- 7.1. Greenpeace heeft in de Conclusie van Repliek uiteengezet waarom het PBL maart 2024 rapport niet geschikt is om de rechtmatigheid van het Nederlandse klimaatbeleid te beoordelen.⁹³ Het rapport hanteert een zeer brede range van allerlei normatieve en wetenschappelijke variabelen die niet allemaal steun vinden in eerlijkheidsprincipes en waarvan de resultaten dus niet in lijn zijn met het voorzorgsbeginsel, artikel 2 en/of 8 EVRM en de beginselen van 'intergenerational burden sharing'.
- 7.2. Het probleem bij de verificatie van de resultaten in het rapport is dat de data die aan de berekeningen en uitkomsten ten grondslag ligt kennelijk niet langer beschikbaar is. Greenpeace heeft het PBL verzocht deze data ter beschikking te stellen, maar dat bleek niet mogelijk. De resultaten in het rapport zijn daardoor niet goed reproduceerbaar.
- 7.3. Greenpeace heeft daarom professor Joeri Rogelj en dr. Robin Lamboll, twee zeer gezaghebbende klimaatwetenschappers die onder meer mede-auteurs zijn van de IPCC rapporten, gevraagd het PBL maart 2024 rapport te analyseren en te vergelijken met het rapport van de Europese Klimaatadviesraad, de berekening van Pelz voor Nederland en de eigen berekening van Greenpeace⁹⁴.
- 7.4. Daarbij heeft Greenpeace gevraagd een verklaring te geven voor de zeer brede bandbreedtes die het PBL maart 2024 rapport laat zien⁹⁵ en waarom die zo sterk afwijken van de resultaten van de andere drie rapporten en berekeningen. Ook is gevraagd om de tabel met parameters die de Staat opvoert in de Conclusie van Dupliek te analyseren. Deze tabel wordt door de Staat

⁹² CvD, par 5.104 en 5.105

⁹³ Hfdst 10 CvR

⁹⁴ Productie GP 72, 95 en 96

⁹⁵ PBL Maart 2024 rapport, tabel 4.1, p. 28

gebruikt om zijn stelling te onderbouwen dat er teveel variabelen zijn om de omvang van de Nederlandse fair share met voldoende zekerheid te kunnen bepalen.⁹⁶

- 7.5. Rogelj en Lamboll hebben hun rapport op 4 september 2025 afgerond⁹⁷. Dit wetenschappelijke rapport bevestigt de reactie die Greenpeace in de Conclusie van Repliek op het PBL maart 2024 rapport heeft gegeven. Greenpeace gaat daarom in enige mate van detail op dit rapport in.

Conclusies rapport

- 7.6. Rogelj en Lamboll bevestigen dat er fundamentele methodologische verschillen zitten tussen het rapport van het PBL en het rapport van de Europese Klimaatadviesraad, die wordt aangeduid als het ESABCC.
- 7.7. Het doel van het rapport van de Europese Klimaatadviesraad was volgens de onderzoekers om de EU te voorzien van een indicatief broeikasgasbudget voor 2030 – 2050 en een 2040 doel *‘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’*⁹⁸.
- 7.8. Het PBL maart 2024 rapport, daarentegen, ‘does not provide concrete recommendations grounded in legal and ethical principles’. Het doel van het PBL rapport is namelijk enkel ‘to show how various choices and assessments play a rol in providing a final answer.’ Dat leidt tot ‘a very large range of values of which only the most extreme results are reported.’ die volgens de onderzoekers door het PBL zelf worden omschreven als ‘contrary to norms and fairness principles.’⁹⁹
- 7.9. Het doel van het PBL rapport is dus - anders dan de verwarrende titel van het rapport suggereert - niet om vast te stellen wat rechtvaardige klimaatdoelen voor Nederland zijn. Het rapport betreft enkel een rekenexercitie die laat zien tot welke nationale carbonbudgetten toepassing van verschillende variabelen kan leiden, los van of die variabelen in lijn zijn met de 1,5 graden doelstelling.
- 7.10. Daarmee is uiteraard niets mis als de doelstelling enkel is om de lezer over toepassing van deze beginselen te informeren. Maar het betekent wel dat de daarin vastgestelde bandbreedtes vervolgens niet kunnen worden gebruikt om het huidige klimaatbeleid te rechtvaardigen.

Verkeerde temperatuurgrens en teveel methaanemissies

- 7.11. Rogelj en Lamboll stellen vast dat twee variabelen een grote rol spelen in de totstandkoming van de zeer lage reductiepercentages in tabel 4.1 van het PBL rapport.
- 7.12. Het PBL gaat ten eerste uit van een temperatuurdoel van 1,56 graden in plaats van 1,5 graden. Dit lijkt misschien een verwaarloosbaar verschil, maar daarmee wordt het veronderstelde resterende mondiale koolstofbudget met 100 gigaton CO₂ verhoogd¹⁰⁰ (p. 9). Dat is significant, aangezien het resterende budget op 1 januari 2025 nog maar 130 Gigaton CO₂ bedroeg.¹⁰¹

⁹⁶ Par 6.31 CvD

⁹⁷ Productie GP 122

⁹⁸ Idem, p.5

⁹⁹ Idem, p.6

¹⁰⁰ Idem, p.9

¹⁰¹ Productie GP 113

- 7.13. Een nog grotere 'opwaardering' van het mondiale carbonbudget vindt plaats door de manier waarop het PBL in zijn berekeningen met de mondiale uitstoot van niet-CO₂ broeikasgassen omgaat. Het broeikasgas methaan vormt hiervan het overgrote deel en is een zeer krachtig broeikasgas. Methaan heeft echter, in tegenstelling tot CO₂, een relatief korte verblijftijd in de atmosfeer. Verandering in mondiale methaanuitstoot kan op korte termijn aanzienlijk van invloed zijn op de hoeveelheid CO₂ die nog kan worden uitgestoten om onder de 1,5 graden opwarming te blijven. Neemt de methaanuitstoot sneller af dan verwacht, dan dempt dit de opwarming van de aarde en neemt dus het beschikbare carbonbudget toe, en vice versa. De berekening van het resterende carbonbudget door het IPCC en de updates daarvan door Forster zijn daarom gebaseerd op de meest waarschijnlijke mondiale uitstoot voor methaan.
- 7.14. Het PBL baseert de berekeningen in haar rapport echter niet alleen het door het IPCC en Forster gehanteerde scenario voor toekomstige methaanemissie, maar hanteert een breed spectrum aan potentiële emissiescenario's. De Staat verwijst daarnaar in de tabel die hij in par 6.31 van de conclusie van dupliek opvoert ("Niet-CO₂ reductie").
- 7.15. Rogelj en Lamboll concluderen in hun rapport dat het meest extreme scenario dat het PBL meeneemt een scenario is waarbij de mondiale uitstoot van methaan in 2030 met 53 procent is afgenomen ten opzichte van 2020. Rogelj en Lamboll zijn bijzonder kritisch op deze aanname, aangezien methaanemissies sinds 2020 niet zijn afgenomen, maar juist zijn toegenomen (p. 15):
- "recent non-CO₂ emissions have been increasing rather than showing a decline as assumed in the scenario database. No justification has been provided for using budget estimates that assume faster non-CO₂ emission reductions than the median of the scenario database, which was applied in the ESABCC Report, the Pelz et al. Netherlands Report and the GPNL calculations."
- 7.16. Landbouw en veehouderij vormen de grootste bronnen van methaanuitstoot. Binnen dit PBL scenario, zou mondiaal dus meer dan een halvering van alle methaanemissies binnen deze sectoren moeten plaatsvinden in minder dan vijf jaar om de CO₂ uitstoot te rechtvaardigen die onder dit scenario mag plaatsvinden. Dat is natuurlijk volkomen onrealistisch. Dit extreme scenario leidt echter tot een mondiaal carbonbudget dat 200 Gigaton groter is (p. 9-10), dan het door Forster berekende budget.
- 7.17. Alhoewel het PBL in haar rapport onderkent dat de updates van Forster de 'best available science' vormen ten aanzien van het resterende mondiale carbonbudget voor 1,5 graden, neemt zij in de berekening van haar 'fair share' bandbreedtes dus scenario's mee die uitgaan van een veel groter budget. Lamboll en Rogelj concluderen dat met een temperatuurdoel van 1,56 graden en de aanname dat de methaanuitstoot mondiaal met 53 procent is afgenomen in 2030 het mondiale carbonbudget dat verdeeld kan worden over landen opgeteld ruim twee keer zo groot is dan het carbonbudget van Forster¹⁰². Dat leidt dan natuurlijk tot aanzienlijk gunstigere reductiepaden, maar het probleem is dat die niet in lijn zijn met de 1,5 graden doeltelling.

Constructie van reductiepaden

¹⁰² Productie GP 122, p11

- 7.18. De onderzoekers constateren verder, net als Greenpeace in de conclusie van repliek al deed (par 10.14. en verder), dat het PBL óók als het berekende carbon budget onder een allocatiemethode (bijna) op of negatief is, tóch reductiepaden 'construeert'.
- 7.19. Dat is bijvoorbeeld zo bij het reductiepad 'historisch-cumulatief per capita'. Toepassing van deze allocatiemethode resulteert voor Nederland in een zwaar negatief carbonbudget, omdat het rekening houdt met historische emissies.¹⁰³ Zonder carbonbudget valt er weinig uit te stoten.
- 7.20. De Europese Klimaatadviesraad stelt daarom voor deze allocatiemethoden geen fair share reductiepaden op. Rogelj en Lamboll concluderen: "The ESABCC is explicit that the EU's carbon budget is already negative under several methodological approaches. As a consequence, there isn't an ethically consistent way to use such budget towards future domestic emissions. For this reason, no attempt is made to construct pathways on the basis of remaining budgets."¹⁰⁴
- 7.21. Het PBL stelt deze reductiepaden echter wél op. De bandbreedtes die zij daarbij hanteert staan – aan de onderkant – toe dat de emissie in 2030 maar met 51% hoeft te zijn gereduceerd ten opzichte van 1990.
- 7.22. Omdat het carbonbudget voor deze allocatiemethodes al lang en breed op is, leiden de door het PBL berekende reductiepaden dus tot een gigantische 'overshoot' van het temperatuurdoel van 1.5 graad. Die komt bovenop de 'overshoot' die er al is omdat het PBL rekent met een temperatuurdoel van 1.56 graad. Rogelj en Lamboll noemen dat 'to overshoot the overshoot'.¹⁰⁵ Het PBL rechtvaardigt deze constructie op grond van de aanname dat deze enorme overshoot' in de tweede helft van deze eeuw wordt gecompenseerd door grootschalige inzet op negatieve emissies.
- 7.23. De Hoge Raad heeft in *Urgenda* echter al duidelijk gemaakt dat de Staat niet mag leunen op onwaarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen, waaronder technieken om op grote schaal negatieve emissies te realiseren, omdat dit in strijd is met het voorzorgsbeginsel.¹⁰⁶
- 7.24. Alhoewel de door het PBL berekende reductiepaden wiskundig dus juist zijn, gaan zij uit van aannames die onaanvaardbaar zijn om als basis te dienen voor de vaststelling van fair share.
- 7.25. Op grond van het voorgaande moet de stelling van de Staat, dat het PBL rapport laat zien dat het Nederlandse klimaatbeleid een fair share levert, worden verworpen. Het PBL rapport biedt evenmin steun aan de stelling van de Staat dat er zoveel variabelen en onzekerheden zijn, dat het voor de rechter onmogelijk is (een ondergrens van) de klimaatverplichtingen van de Staat vast te stellen.¹⁰⁷ Het cruciale punt in deze procedure is immers dat niet alle variabelen en onzekerheden aan een rechtvaardig klimaatbeleid ten grondslag gelegd mogen worden. Continuïteit (grandfathering) en kostenoptimaliteit leiden niet tot rechtvaardig klimaatbeleid en sluiten daarmee vrijwel zeker uit dat de mondiale temperatuurgrens van 1,5 graden wordt gehaald. Dat bevestigt ook het PBL.

¹⁰³ CvR, par 10.21 e.v.

¹⁰⁴ Productie GP 122, p.12

¹⁰⁵ Productie GP 122, p.16

¹⁰⁶ *Urgenda*, r.o. 7.2.5. en *Urgenda* (gerechtshof) par 49

¹⁰⁷ CvD, par 6.31

- 7.26. Greenpeace betwist niet dat er ook bij uitsluiting van grandfathering en kostenoptimaliteit verschillende methoden overblijven om de fair share van een staat te berekenen, en evenmin dat er verschillende inzichten zijn over welk klimaatbeleid voor Nederland als fair share valt aan te merken. Het punt is dat er volledige consensus bestaat over een aantal keuzes die in elk geval niet tot een rechtvaardig klimaatbeleid leiden. Daarmee kan een ondergrens van fair share worden vastgesteld waarover brede consensus bestaat. Die ondergrens ligt zonder meer bij een equal per capita berekening.
- 7.27. Het is daarbij belangrijk om vast te stellen dat bij het bepalen van een equal per capita budget voor Nederland de variabelen die in de tabel staan waarnaar de Staat ter onderbouwing van zijn betoog wijst¹⁰⁸ niet van toepassing zijn. Immers, hiervoor is het slechts nodig het mondiale budget te delen door de wereldbevolking en dat te vermenigvuldigen met de bevolking van Nederland.
- 7.28. Rogelj en Lamboll concluderen dan ook dat óók met inbegrip van de equal per capita berekening in het PBL rapport, de berekening van Greenpeace (productie GP 96) leidt tot de grootste emissieruimte voor de Staat, omdat Greenpeace uitgaat van een later startjaar van allocatie (2024).
- "Currently, the most lenient application of the equal per capita allocation applies the most recent starting year, which, based on available data, would be 2024. This is reflected in the calculations performed by GPNL."¹⁰⁹

Conclusie

- 7.29. Het onderzoek van Lamboll en Rogelj ondersteunt de stelling van Greenpeace dat het PBL maart 2024 rapport niet kan worden gebruikt om te beoordelen of het Nederlandse klimaatbeleid een fair share oplevert. Het PBL rapport staat dus niet aan toewijzing van de vorderingen in de weg. Daarmee handhaaft Greenpeace haar stelling dat er geen enkel rapport of uitspraak bestaat die op basis van een analyse van eerlijkeheidsbeginselen tot een gunstigere (minimale) fair share van Nederland komt, dan Greenpeace met haar eigen berekening (productie GP 96) heeft toegelicht.

8. Netto nul uitstoot in 2040 is haalbaar

- 8.1. Greenpeace heeft met de Conclusie van Repliek in aanvulling op het Ecorys rapport het Kalavasta rapport in het geding gebracht, ter onderbouwing van haar stelling dat Nederland de nationale emissie in 2040 tot netto-nul kan hebben teruggebracht. Uit dat rapport volgt dat dit voor Nederland haalbaar is zonder dat de economie schade oploopt of aanpassing van de levensstandaard van de bevolking nodig is. De onderzoekers hebben dat aangetoond aan de hand van een energietransitie scenario van Netbeheer Nederland, dat de overheid zelf ook gebruikt. Greenpeace verwijst voor een gedetailleerde uiteenzetting van het rapport en de conclusies daarin naar haar conclusie van repliek.¹¹⁰
- 8.2. De conclusies in het Kalavasta rapport geven naar de overtuiging van Greenpeace concrete invulling aan de verplichting van de Staat om 'the highest possible ambition' na te streven. Nederland kan klimaatneutraal zijn in 2040 en is dan ook verplicht om dat na te streven.

¹⁰⁸ CvD, par 6.31

¹⁰⁹ Productie GP 122, p.12

¹¹⁰ CvR, par 12.20

- 8.3. De Staat brengt daar in de Conclusie van Dupliek tegenin dat het PBL in het PBL maart 2024 zou hebben geconcludeerd dat een versnelling ten opzichte van het doel van klimaatneutraliteit in 2050 niet haalbaar zou zijn. Volgens de Staat heeft het PBL *'immers gekeken naar verschillende vergaande reductiedoelen en de haalbaarheid daarvan voor Nederland, waaronder reductiedoelen van (meer dan) 100% in 2040, zoals door Greenpeace in deze procedure wordt gevorderd.'*¹¹¹ Het PBL gaat in haar rapport inderdaad op een aantal pagina's in over mogelijke maatschappelijke gevolgen van een versnelling van de energietransitie, maar heeft de technische mogelijkheden om te versnellen niet doorgerekend. Het PBL stelt in haar rapport immers uitdrukkelijk vast:
- “Het PBL heeft nog geen gerichte scenariostudie gedaan naar verdere versnelling ten opzichte van het lineaire pad van 55 procent reductie in 2030 naar klimaatneutraliteit in 2050”
- 8.4. Deze constatering doet het PBL ook in het rapport “Trajectverkenning klimaatneutraal 2050”¹¹², waaraan in het PBL maart 2024 ook wordt gerefereerd. In dit rapport constateert het PBL dat het *'belangrijk [is] (...) de implicaties – ook wat betreft haalbaarheid en rechtvaardigheid – te onderzoeken van een eerder of juist later moment waarop klimaatneutraliteit wordt bereikt'*¹¹³.
- 8.5. Het Kalavasta-rapport vult dus een kennislacune in die het PBL heeft vastgesteld en vormt daarmee dus niet een betwisting maar juist een belangrijke aanvulling op de haalbaarheidsanalyses van het PBL. Het is voor Greenpeace daarom niet duidelijk waarom de Staat zich op het standpunt stelt dat het PBL de bevindingen van Kalavasta betwist. Het Kalavasta rapport biedt juist de enige bron die de technische haalbaarheid van een versnelling heeft onderzocht. Kalavasta komt tot de conclusie dat klimaatneutraliteit in 2040 haalbaar is zónder de door het PBL gesuggereerde gedragsverandering bij consumenten en zónder dat sprake zal zijn van de door het PBL geopperde maatschappelijke gevolgen. Het Kalavasta rapport gaat er immers vanuit dat onze levensstandaard moet worden gehandhaafd, juist om de aanvaardbaarheid van de conclusies zo groot mogelijk te maken.
- 8.6. De zorgen van het PBL over de haalbaarheid van een versnelling zijn dus niet gebaseerd op een (eigen) doorrekening van een dergelijke versnelling terwijl het Kalavasta rapport laat zien dat die zorgen niet terecht zijn.
- 8.7. Greenpeace merkt verder op dat een aantal van de argumenten van de Staat gebaseerd zijn op onjuiste aannames. Zo trekt de Staat uit het door Kalavasta gebruikte stoplichtmodel ten onrechte de conclusie dat als een bepaalde sector oranje of rood scoort, dat betekent dat klimaatneutraliteit voor heel Nederland moeilijk of niet haalbaar is.¹¹⁴ Dit is onjuist, het betekent enkel dat er in 2040 waarschijnlijk nog restemissies in die sector zullen zijn, die vervolgens tijdelijk gecompenseerd moeten worden, wat volgens Kalavasta mogelijk is.
- 8.8. Ook gaat de Staat in op de forse meerinvesteringen die nodig zijn.¹¹⁵ De Staat doet daarbij alsof deze meerinvesteringen geheel uit de Rijksbegroting moeten worden gefinancierd. Dit klopt natuurlijk niet. Investerings kunnen zowel gedaan worden met publiek als privaat geld, door banken, pensioenfondsen, verzekeraars, bedrijven en ook de overheid. Investerings

¹¹¹ CvD, par 7.38, CvD

¹¹² Productie St. 42

¹¹³ Idem, p 204

¹¹⁴ CvD, par 7.31

¹¹⁵ CvD, par 7.41

verdienen zich ook weer terug en worden bij een hogere klimaatambitie slechts naar voren gehaald.

- 8.9. Overigens concludeert Kalavasta op p. 210 van het rapport dat 95-96 procent van de meerinvesteringen (dus ca 480 miljard euro) toch al nodig zijn om het Europese doel van 90 procent emissiereductie in 2040 te halen. Een doel dat Nederland vooralsnog steunt.
- 8.10. De Staat ziet overal beren op de weg. De Staat lijkt van mening dat een versnelling van de energietransitie juridisch niet mogelijk zou zijn. Dat zou in het Kalavasta rapport maar zijdelings zijn meegenomen¹¹⁶. De Staat laat echter na te vermelden wat Kalavasta in dat verband precies had moeten onderzoeken.
- 8.11. De verwijzing naar de Europese Staatssteuntoets¹¹⁷ is onbegrijpelijk. Dit is een standaardprocedure die in specifieke gevallen doorlopen moet worden en waarbij de Europese Commissie zeer welwillend is ten opzichte van lidstaten die hun klimaatambities willen realiseren. De Staat maakt niet duidelijk hoe die aan een vergroting van de Nederlandse klimaatambitie in de weg staat.
- 8.12. De Staat wijst verder op het door Kalavasta voorgestelde verbod op de verkoop van fossiel aangedreven auto's in 2030, dat niet in lijn is met Europese Verordening 2023/851 die voorschrijft dat nieuw verkochte auto's pas vanaf 2035 emissievrij moeten zijn. Volgens de Staat biedt deze verordening geen ruimte voor afwijkend beleid.¹¹⁸ Echter, in de Considerans van de Verordening staat (punt 31):
- "Meerdere lidstaten hebben plannen aangekondigd om de invoering van emissievrije voertuigen te versnellen door vóór 2035 een datum vast te stellen voor de uitfasering van nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen die CO₂ uitstoten. De Commissie moet opties in kaart brengen om die transitie te faciliteren en kijken of aanvullende maatregelen in overeenstemming met dergelijke plannen nodig zijn."
- 8.13. De door de Staat gestelde onmogelijkheid om nationaal een verdergaand beleid te voeren valt tegen de achtergrond van deze overweging van de Europese Commissie niet goed te plaatsen. Daarnaast kan Nederland met beprijzing een gelijksoortig effect bereiken als met normering.
- 8.14. Het probleem is dat de Staat stelselmatig onderschat wat er voor nodig is om de gestelde klimaatdoelen te halen. Deze waarschuwing hebben het PBL en de Raad van State ook al afgegeven.¹¹⁹ Het is duidelijk dat de Staat wel sneller kán, maar eenvoudigweg niet sneller wil en om die reden gelegenheidsargumenten opvoert. Greenpeace is van mening dat de Staat met deze weigerachtige houding de fundamentele rechten van de bevolking van Bonaire schendt.

9. Nederland doet onvoldoende om zelfs aan de eigen klimaatdoelen te voldoen

- 9.1. In het voorgaande heeft Greenpeace nogmaals bepleit waarom het essentieel is dat uw rechtbank het klimaatbeleid van de Staat onrechtmatig verklaart en een strengere klimaatverplichting oplegt.

¹¹⁶ CvD par 7.34

¹¹⁷ CvD par 7.33

¹¹⁸ CvD par 7.36

¹¹⁹ CvR par 13.25 – 13.30

- 9.2. Indien uw rechtbank alleen tot toewijzing van vordering III zou komen, maar de vaststelling van nieuw klimaatbeleid aan de Staat zou willen overlaten, dan wel van oordeel zou zijn dat vorderingen III – VII geheel niet toewijsbaar zijn, is het toch nodig dat de Staat zijn klimaatmaatregelen aanscherpt, omdat die op dit moment niet eens voldoende zijn om te voldoen aan de klimaatdoelen die de Staat zichzelf heeft gesteld (Vordering VIII).
- 9.3. Het kabinet Schoof is gedurende elf chaotische maanden vol ruzie verantwoordelijk geweest voor het besturen van Nederland. In die korte periode heeft het kabinet grote schade aan het Nederlandse klimaatbeleid aangericht - klimaatbeleid dat overigens al onvoldoende ambitieus was, zoals Greenpeace heeft toegelicht. De klimaatdoelen werden in een analyse in de Volkskrant dan ook treffend bestempeld als “anti-klimaatbeleid” (**productie GP 114**) en door de demissionaire minister van KGG recent aangeduid als een ‘papieren werkelijkheid’ (**productie GP 115**). De inwoners van Bonaire ervaren ondertussen elke dag de fysieke werkelijkheid van klimaatverandering.

Reductiedoel in de Nederlandse Klimaatwet

- 9.4. De Staat stelt zich in de CvD op het standpunt dat het reductiedoel in art. 2 lid 2 van de Nederlandse Klimaatwet van 55% in 2030 zou kwalificeren als een ‘streefdoelstelling’¹²⁰ waarvoor slechts een inspanningsverplichting geldt. De Staat erkent dat vervolgens uit de EU Klimaatwet wél bindende verplichtingen voor hem volgen, maar die gebondenheid geldt alleen voor wat het betreft het behalen van de op Uniniveau gestelde klimaatdoelen. Het betekent volgens de Staat niet dat die klimaatdoelen voor Nederland directe werking hebben. Volgens de Staat is “niet op voorhand exact [...] vast te stellen wat in 2030 de omvang is van de emissiereductie van Nederland [is]”¹²¹
- 9.5. Het standpunt van de Staat is dus: Noch de Nederlandse klimaatwet noch de EU Klimaatwet verplichten de Staat de nationale emissie van broeikasgassen in 2030 met 55% te hebben gereduceerd en in 2050 klimaatneutraal te zijn. Dit standpunt is onacceptabel en, zoals in hoofdstuk 4 toegelicht, in strijd met de verplichtingen die op de Staat rusten op grond van het EVRM. Er bestaat geen ruimte voor Nederland om onverbindende nationale klimaatdoelstellingen te hanteren en al helemaal niet als die kunnen leiden tot een mindere reductieverplichting dan in EU verband is bepaald.
- 9.6. In het kader van de subsidiaire mitigatievordering (onder VIII) geldt dus dat de Staat zich heeft verplicht, althans dat op hem de resultaatsverplichting rust om zijn uitstoot in 2030 met 55% te hebben gereduceerd en in 2050 klimaatneutraal te zijn.

Nederlands doet te weinig om de eigen klimaatdoelen te halen

- 9.7. In de Conclusie van Replik heeft Greenpeace uiteengezet dat het Nederlandse klimaatbeleid structureel tekortschiet om ook het huidige doel voor 2030 in de Nederlandse klimaatwet te halen. Het PBL concludeerde in KEV '24 voor het eerst dat er met het vastgestelde en voorgenomen beleid nog maar een kans van 5% bestond om het klimaatdoel voor 2030 te halen. Om weer op koers te komen was voor 2025 een extra reductie van 16 – 24 megaton CO₂-eq nodig.
- 9.8. De Staat betoogt in zijn processtukken onder verwijzing naar de huidige systematiek van monitoring en bijsturing van het klimaatbeleid dat er een wettelijk kader bestaat dat voldoende

¹²⁰ zie onder meer CvD, paras. 2.6; 5.51; 7.57; 7.61

¹²¹ CvD, par. 5.52.

garandeert dat de klimaatdoelen worden gehaald. Indien het PBL in de klimaat- en energieverkenning een emissiegat constateert, is het moment van bijsturing de voorjaarsnota.

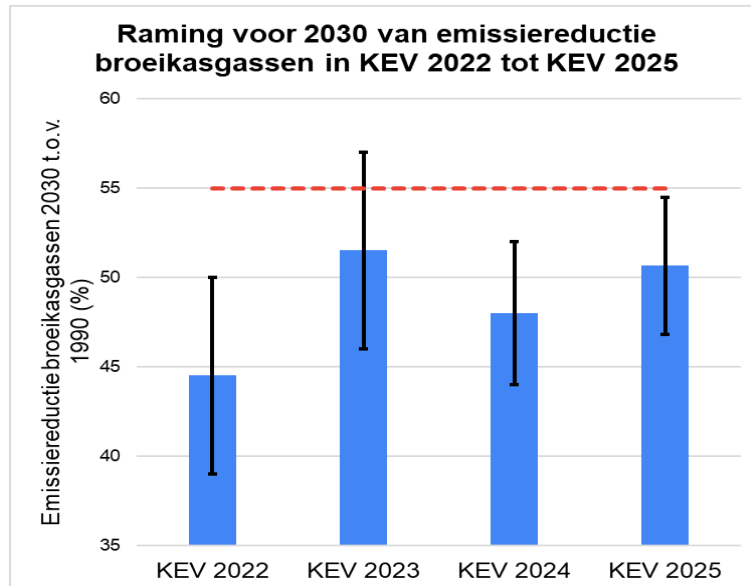
- 9.9. Nadat het PBL in KEV '24 dus vaststelde dat er een groot emissiegat bestond, had het kabinet dus in de Voorjaarsnota 2025 met een pakket aanvullende maatregelen moeten komen die het PBL vervolgens mee had kunnen nemen in de doorrekening van het klimaatbeleid in de KEV '25 en waaruit zou moeten blijken dat Nederland weer op koers ligt. Helaas is dit niet gebeurd.
- 9.10. Op 25 april 2025 presenteerde minister Hermans haar maatregelenpakket aan de Tweede Kamer, onder de titel *“Pakket voor Groene Groei, voor een weerbaar energiesysteem en een toekomstbestendige industrie.”* In de Kamerbrief¹²² staan twee opmerkelijke zinnen die duidelijk maken dat het kabinet geen prioriteit meer maakt van het halen van het klimaatdoel voor 2030:
- “De afgelopen jaren hebben we ons voornamelijk gefocust op het ontwikkelen van nieuw beleid om de doelen voor 2030 te halen. Nu is het tijd om de focus te verschuiven naar het daadwerkelijk uitvoeren van de plannen die al op tafel liggen.”
- 9.11. In het document *“Toelichting op besluitvorming en overzicht klimaat- en energiemaatregelen” (productie GP 116)* dat als bijlage bij de Kamerbrief zit, wordt een overzicht van de maatregelen gegeven (tabel 2). In de Kamerbrief, noch in deze bijlage wordt iets gezegd over de totale emissiereductie van dit pakket. Dat is opmerkelijk voor een pakket waarvan het primaire doel zo moeten zijn om het door het PBL geconstateerde emissiegat van 16 - 24 megaton CO₂-eq te dichten en het klimaatbeleid weer op koers te brengen van het 2030 doel. Het ontbreken van een kwantificering wekt dan ook de indruk dat de minister niet geprobeerd heeft dit emissiegat te dichten.
- 9.12. Die indruk wordt versterkt door het feit dat de minister desgevraagd in de media liet weten dat de maatregelen tot een extra reductie van 10 - 12 megaton zouden leiden (**Productie GP 145**). Dit is dus veel minder dan de 16 tot 24 megaton die het PBL in de KEV '24 noodzakelijk achtte om weer op koers van het 2030 te komen.
- 9.13. De inschatting van de minister is overigens niet serieus te nemen. Onderzoeksbureau Kalavasta heeft op verzoek van Greenpeace en Milieudefensie het maatregelenpakket doorgerekend (**productie GP 117**). Kalavasta komt tot de conclusie dat de te verwachten bijdrage van het pakket ongeveer 4 megaton extra emissiereductie in 2030 is. Dit zou dus 12 - 20 megaton te weinig extra emissiereductie opleveren om het klimaatbeleid weer op koers van het 2030 doel te brengen.
- 9.14. Deze conclusie wordt ondersteund door het PBL.
- 9.15. In de KEV '25 raamt het PBL de broeikasgasemissiereductie in 2030 op basis van staand en voorgenomen beleid op 46,8 - 54,5 procent (p. 10). De kans dat het doel in de Klimaatwet van 55 procent reductie wordt gerealiseerd schat het PBL net als in de KEV 2024 opnieuw in op 'minder dan 5 procent', wat het PBL duidt als 'heel erg onwaarschijnlijk'.¹²³ Dat betekent dus dat het kabinet er sinds de publicatie van de KEV '24 niet in is geslaagd om met aanvullend klimaatbeleid de kans op het halen van het wettelijk doel met ook maar een procent-punt te vergroten. Het PBL concludeert in KEV '25 dat minstens 13 megaton broeikasgasreductie extra

¹²² Productie St 46

¹²³ Productie 142, p19 jo p31

moet worden gerealiseerd ten opzichte van het basispad.¹²⁴ Het PBL schat de extra emissiereductie van het klimaatpakket dat bij de Voorjaarsnota is voorgesteld net als Kalavasta in op slechts 4 megaton CO₂.¹²⁵

- 9.16. Onderstaande grafiek opgesteld door Greenpeace geeft een overzicht van de conclusies van de KEV '22 – KEV '25 over de voorspelde emissiereductie in 2030. De sombere conclusie is dat het kabinetsbeleid in geen enkel jaar op koers heeft gelegen van het wettelijk doel van 55 procent emissiereductie in 2030.



- 9.17. Bovendien geeft de voorspelling in KEV '25 niet het hele plaatje weer. Het PBL geeft in de KEV '25 namelijk nog een aantal belangrijke winstwaarschuwingen. Zo wijst het PBL erop dat klimaatbeleid voor na 2030 grotendeels ontbreekt (p11) en benadrukt het PBL het feit dat de bestaande subsidieregeling voor CO₂-reductie, de SDE++ door een structurele bezuiniging van 2,2 miljard euro vanaf 2027 niet meer kan worden opengesteld, wat de energietransitie zal doen stagneren (p12).
- 9.18. Daar komt bij dat de regering heeft besloten om de nationale CO₂-heffing voor de industrie buiten werking te stellen (**Productie GP 119**). Deze maatregel is te recent genomen en is dus niet meer meegenomen in de KEV '25. Echter, in de bijlage van de KEV zit een "Notitie CO₂-heffing Industrie" (**Productie GP 144**). Hierin schat het PBL in dat zonder deze CO₂-heffing de nationale emissie in 2030 nog eens 1 tot 2 megaton hoger zal uitvallen dan in de raming van de KEV 2025¹²⁶. De kanseninschatting door het PBL geeft daarmee dus een te positief beeld.
- 9.19. Bijzonder cynisch is verder dat het kabinet in de afgelopen regeerperiode heeft besloten middelen uit het Klimaatfonds, dat bedoeld is voor verduurzaming en CO₂-reductie, in te zetten als fossiele subsidies.

¹²⁴ Productie St 71, p6

¹²⁵ Productie St 71, p34: 'De extra reductie met aanvullend beleid bedraagt circa 4 megaton CO₂-equivalenten ten opzichte van het basispad'

¹²⁶ Productie GP 144, p7

- 9.20. In de Voorjaarsnota 2025 kondigt het kabinet aan dat er maar liefst 600 miljoen euro uit het Klimaatfonds wordt gehaald om de energielasting voor burgers voor drie jaar met ongeveer 20 euro per jaar te verlagen.¹²⁷ Het verlagen van een energielasting leidt tot hoger energieverbruik en is dus uitdrukkelijk geen verduurzamingsmaatregel.
- 9.21. De regering heeft verder besloten de Indirecte Kostencompensatie (IKC) voor de industrie, die zou worden afgeschaft, met drie jaar te verlengen tot 2028. De IKC is een subsidie die bedrijven compenseert voor de hogere inkoop prijs van elektriciteit onder het ETS. Daarmee worden niet alleen concurrentienadelen opgeheven maar wordt ook de verduurzamingsdoelstelling van het ETS ondermijnd. De kosten van het verlengen van de IKC bedragen in totaal 646 miljoen euro en worden eveneens gefinancierd uit het Klimaatfonds.¹²⁸
- 9.22. Het verbaast gelet op het voorgaande niet dat de Raad van State in zijn beschouwing op de concept klimaatnota tot een zeer kritisch oordeel komt over het gevoerde klimaatbeleid. Er is 'nauwelijks voortuitgang geboekt' om dichterbij het halen van de klimaatdoelstellingen te komen en 'deze stagnatie betekent in feite dat er achteruitgang is'. Er ontbreekt in verschillende sectoren 'inzicht in de vormgeving van beleid in de periode na 2030' en de huidige beleidsinzet geeft 'blijk van terugtrekkende bewegingen'. De klimaatnota 'reflecteert niet de urgentie die nodig is om op koers te komen om de klimaatdoelen te halen.'¹²⁹ Aldus de Raad van State.
- 9.23. De Staat stelt in de conclusie van repliek dat het te vroeg is om te constateren dat hij onvoldoende doet om de eigen klimaatdoelen te halen. Het handelen van de Staat laat echter zien dat hij uitermate onbetrouwbaar is om zelfs datgene te doen waartoe hij zichzelf heeft verplicht. De systematiek van monitoring en bijsturing werkt niet zolang de gestelde doelen worden behandeld als streefdoelen. Gezien de mate van gevaarstelling die klimaatverandering creëert is een resultaatverplichting voor de Staat noodzakelijk. Een veroordeling is daarom op zijn plaats. Daarvoor is het niet te vroeg. Het is hoog tijd!

10. Conclusie

- 10.1. Als uw rechtbank, in navolging van internationale gerechten en de uniforme opvattingen in de klimaatwetenschap, van oordeel zou zijn dat grandfathering geen basis kan vormen voor het Nederlandse klimaatbeleid, dan wel dat het Nederlandse klimaatbeleid rekening zou moeten houden met historische emissies, is evident dat het Nederlandse klimaatbeleid geen eerlijke bijdrage levert aan het behalen van het 1.5 graden doel. Maar ook los daarvan biedt het Nederlandse beleid een aantal belangrijke waarborgen niet, die in KlimaSeniorinnen tot de slotsom hebben geleid dat het klimaatbeleid van Zwitserland niet voldoet aan de normen die het EVRM daaraan stelt.
- 10.2. De verschillende internationale uitspraken die Greenpeace in deze procedure heeft behandeld, hebben de uitgangspunten geschapen waaraan nationaal klimaatbeleid moet voldoen om als passende maatregelen tegen de gevaren van klimaatverandering te kunnen worden aangemerkt. Een van deze uitgangspunten is dat de nationale rechter is het forum bij uitstek is

¹²⁷ RTL Nieuws, Kabinet betaalt korting energielasting met greep uit Klimaatfonds, 17 april 2025, <https://www.rtl.nl/nieuws/politiek/artikel/5504805/kabinet-betaalt-energiebelasting-met-graai-uit-klimaatfonds>

¹²⁸ Rijksoverheid, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Klimaatfonds voor het jaar 2026

¹²⁹ Productie GP 142, samenvatting

waarin nationaal klimaatbeleid in volle omvang aan het internationale recht kan en moet worden getoetst. Daar staan wij dus nu. Het is aan uw rechtbank om de laatste noodzakelijke stap te nemen en een streep door het klimaatbeleid van de Staat te trekken.

- 10.3. Adequaat klimaatbeleid is geen politieke keuze maar een verplichting en een recht. Nederland heeft de middelen en de mogelijkheden om de klimaatambitie te versnellen. De tijd van wegstijgen is voorbij. Onmiddellijk ingrijpen is nodig. Als de wereld op de huidige koers blijft liggen zullen de mensen op Bonaire een groot deel van hun thuis kwijtraken. Zij worden door het klimaatbeleid van de Staat disproportioneel geraakt. De Staat heeft de plicht het zijne te doen om dat te voorkomen, maar geeft niet thuis. De bevolking van Bonaire hoopt daarom dat uw rechtbank vandaag de rechtsbescherming kan bieden die de Staat niet bereid is te verlenen.

Dank voor uw aandacht.