

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 32

Vragen van het lid **Kröger** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over *het vonnis van het EHRM over de Klimaseniorinnen-zaak* (ingezonden 16 juli 2024).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen 20 september 2024).

#### Vraag 1

Bent u bekend met het vonnis van 9 april 2024 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de Klimaseniorinnen-zaak?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Volgt volgens u uit de EHRM-uitspraak dat landen een budget dienen te kwantificeren om de nationale cumulatieve broeikasgasuitstoot te begrenzen?

#### Antwoord 2

Nee. Uit de EHRM-uitspraak volgt niet de verplichting voor staten om met een budget de cumulatieve uitstoot te begrenzen. Het Hof heeft een algemeen kader neergezet om te beoordelen of een verdragsstaat aan zijn klimaatverplichtingen op grond van artikel 8 EVRM voldoet. Dit houdt in dat staten wetgeving en maatregelen tot stand moeten brengen en effectief moeten uitvoeren om een substantiële en geleidelijke vermindering van broeikasgasemissies te realiseren, en in beginsel binnen 30 jaar klimaatneutraliteit te bereiken. Daarbij is onder meer van belang dat:

- algemene maatregelen worden getroffen voor de periode tot het bereiken van klimaatneutraliteit, en dat broeikasgasemissies voor hetzelfde tijdsbestek met een koolstofbudget of een gelijkwaardige methode zijn bepaald;
- tijdschema's en tussendoelen zijn vastgesteld;
- periodiek informatie beschikbaar wordt gesteld waaruit volgt of het klimaatbeleid op koers ligt om doelen te halen;

<sup>1</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 9 april 2024, «No. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland». ([https://hudoc.echr.coe.int/eng/##{%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/##{%22itemid%22:[%22001-233206%22]}))

- d. doelen zo nodig worden bijgesteld, en;
- e. tijdig en op passende en consistente wijze wordt gehandeld bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en maatregelen.

Het Hof overweegt dat de beoordeling of aan deze onderdelen is voldaan algemeen van aard is, wat betekent dat een tekortkoming op een bepaald onderdeel niet noodzakelijkerwijs ook tot een schending van artikel 8 EVRM leidt. Zie ook de Kamerbrief van 6 juni 2024<sup>2</sup>.

#### Vraag 3

Gezien het feit dat de Nederlandse Klimaatwet enkel tussendoelen voor broeikasgasemissiereductie richting klimaatneutraliteit heeft vastgelegd, bent u het ermee eens dat Nederland, om invulling te geven aan de EHRM-uitspraak, de huidige doelen aan moet vullen met een broeikasgasbudget dat ook de cumulatieve uitstoot begrenst?

#### Antwoord 3

Nee. Uit de EHRM-uitspraak volgt niet dat verdragsstaten de verplichting hebben om de cumulatieve uitstoot van broeikasgassen wettelijk te begrenzen. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 2. Daarnaast wordt het Nederlandse klimaatmitigatiebeleid ook voor een belangrijk deel bepaald door het klimaatbeleid van de EU. Met de drie kerninstrumenten van het Europees klimaatbeleid, namelijk het Europese emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (ESR) en de LULUCF-verordening, wordt de broeikasgasemissieruimte binnen de EU en daarmee voor Nederland reeds begrensd. Voor de sectoren die onder het Europese Emissiehandelssysteem (ETS) vallen, is de emissieruimte door de jaarlijkse afname van emissierechten begrensd. Emissies die niet onder het ETS vallen worden grotendeels gereguleerd door de Effort Sharing Regulation (ESR). Op basis van de ESR heeft iedere lidstaat bindende emissiereductieplichtingen, waarbij voor de periode tot en met 2030 jaarlijkse emissiebudgetten per lidstaat worden bepaald. Ook dient de Europese Commissie bij het opstellen van het wetgevingsvoorstel voor de klimaatdoelstelling van de EU voor 2040 de geraamde indicatieve broeikasgasbegroting van de EU voor de periode 2030–2050 te publiceren, gedefinieerd als het indicatieve totale volume aan netto broeikasgasemissies die naar verwachting in die periode worden uitgestoten. Dat is bepaald in de Europese klimaatwet en het Hof verwijst daar in de EHRM-uitspraak ook naar (zie rechtsoverweging 571).

#### Vraag 4

Verwacht u dat de broeikasgasemissiereductie van nu tot 55% reductie ten opzichte van 1990 in 2030 lineair plaatsvindt? Zo nee, hoe ziet de curve er dan waarschijnlijk uit? Wat betekent dit voor het broeikasgasbudget dat Nederland verbruikt tussen nu en 2030?

#### Antwoord 4

Nee, ik verwacht geen lineaire emissiereductie. Voor een deel van de klimaatmaatregelen, waaronder maatregelen bij bedrijven, speelt dat het effect op een specifiek moment in de tijd plaatsvindt en het reductiepad daarmee meer stapsgewijs is dan lineair. Daarnaast geldt dat de emissies ook samenhangen met externe factoren, zoals een koude of warme winter.

#### Vraag 5

Hoe kijkt u naar het belang van tijdschema's en tussendoelen dat in het vonnis wordt onderschreven in relatie tot de Nederlandse en Europese reductiedoelen voor 2030, 2040 en 2050?

#### Antwoord 5

Het Hof stelt dat passende tussentijdse reductiedoelen moeten worden gesteld voor de periode tot het bereiken van netto nul uitstoot, dat deze tussendoelen in een regelgevend kader moeten worden opgenomen en dat er adequaat uitvoering aan moet worden gegeven. Ik ben van mening dat dit ook ondersteunend is in het bieden van duidelijkheid en handelingsperspectief voor mensen thuis, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 793, nr. 269

Nederlandse en Europese tussendoelen voor 2030 zijn vastgelegd in wetgeving, namelijk in de Nederlandse en Europese klimaatwet, met het oog op het realiseren van de doelstelling van netto-nul uitstoot in 2050. Dat geldt ook voor het 2040-doel, waarvoor de Commissie een wetgevingsvoorstel opstelt tot wijziging van de Europese klimaatwet.<sup>3</sup> Het nationale en het Europese klimaatbeleid zijn gericht op het bereiken van deze doelen.

Vraag 6

Volgt volgens u uit de EHRM-uitspraak dat landen bij het kwantificeren van een broeikasgasbudget het principe van «common but differentiated responsibilities» (CBDR) dienen te volgen, zoals dat ook is vastgelegd in onder meer het Parijsakkoord?

Antwoord 6

Over het beginsel van «common but differentiated responsibilities (and respective capabilities)» overweegt het Hof dat staten een eigen verantwoordelijkheid hebben om maatregelen te nemen om klimaatverandering tegen te gaan en dat het nemen van die maatregelen wordt bepaald door de eigen capaciteiten en niet door het handelen (of nalaten) van een andere staat. Het Hof schrijft verder niet specifiek voor op welke wijze het bepalen van toekomstige broeikasgasemissies voor de periode tot het bereiken van klimaatneutraliteit – door middel van een koolstofbudget of gelijkwaardige methode – zou moeten gebeuren.

Vraag 7

Hoe geeft het Nederlandse regelgevende kader invulling aan deze verplichting, gelet op de Nederlandse mate van welvaart en historische uitstoot waarmee een broeikasgasbudget voor Nederland op basis van het CBDR-principe bepaald kan worden?

Antwoord 7

Met de Nationally Determined Contribution (NDC), waarin de EU op EU-niveau mede namens Nederland aangeeft wat de bijdrage is aan het bereiken van de doelen uit het Parijsakkoord, en de doorvertaling daarvan in nationaal beleid voldoet Nederland in Europees verband aan de internationale verplichtingen, waaronder het CBDR-principe.

Vraag 8

Bent u bekend met het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) «Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?» van maart dit jaar?<sup>4</sup>

Antwoord 8

Ja.

Vraag 9

Deelt u de analyse van het PBL dat een broeikasgasbudget op basis van het aandeel van de huidige Nederlandse uitstoot in de wereldwijde uitstoot (grandfathering) geen juiste invulling geeft aan het CBDR-principe?

Antwoord 9

Het PBL gaat in het rapport in op de vraag wat overwegingen rond mondiale rechtvaardigheid en nationale haalbaarheid kunnen betekenen voor de Nederlandse emissiedoelen. Het PBL schrijft dat grandfathering een van de meest omstreden allocatiemethoden is en dat in diverse publicaties wordt betoogd dat grandfathering niet meegenomen zou moeten worden als rechtvaardigheidsbeginsel, bij een gebrek aan een duidelijke morele onderbouwing. In andere publicaties wordt grandfathering wel betrokken en vooral als referentie toegepast of in het kader van haalbaarheid. Met het PBL

<sup>3</sup> Zie in dit verband, artikel 4, lid 1 en lid 4, van de Europese klimaatwet en artikel 2, lid 2, van de Nederlandse Klimaatwet.

<sup>4</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, 19 maart 2024, «Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?». ([www.pbl.nl/publicaties/wat-zijn-rechtvaardige-en-haalbare-klimaatdoelen-voor-nederland](http://www.pbl.nl/publicaties/wat-zijn-rechtvaardige-en-haalbare-klimaatdoelen-voor-nederland))

ben ik van mening dat het beginsel «grandfathering» nuttig kan zijn om een soort ondergrens voor reducties van rijke landen te bepalen.

Vraag 10 en 11

Hoeveel bedraagt het resterende broeikasgasbudget voor de Nederlandse uitstoot uit het PBL-onderzoek die niet gebaseerd zijn op grandfathering? Als Nederland enkel de verplichting uit de Klimaatwet nakomt en de broeikasgasuitstoot met 55% vermindert in 2030 ten opzichte van 1990, hoeveel van het budget in de vorige vraag blijft dan nog over? Of hoeverre wordt dit overschreden?

Antwoord 10 en 11

Het PBL concludeert dat er een brede range van mogelijke reductiedoelstellingen voor Nederland is die consistent kunnen zijn met de Overeenkomst van Parijs en met de beginselen van het internationaal milieurecht. Het PBL doet daarnaast geen uitspraken over het reductiepad. Er kan dus geen emissiebudget uit het onderzoek van het PBL worden afgeleid.

Vraag 12

Bent u bekend met het rapport «Reflectie PBL op het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028»?<sup>5</sup>

Antwoord 12

Ja.

Vraag 13

Erkent u de conclusie van het PBL in haar reflecties dat het Hoofdlijnenakkoord per saldo waarschijnlijk onvoldoende is om de in de Klimaatwet vastgelegde doelstelling van 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 te halen?

Antwoord 13

Het PBL heeft voor de reflectie op het Hoofdlijnenakkoord geen integrale analyse van het beleid gemaakt. Die integrale analyse wordt wel gemaakt in de Klimaat- en Energieverkenning 2024 (KEV 2024) die op 24 oktober 2024 aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Dan wordt ook duidelijker hoeveel Nederland naar verwachting in 2030 zal halen.

Vraag 14

Als niet aangetoond kan worden dat de doelstelling van 55% reductie van de broeikasgasuitstoot uit de Klimaatwet met zekerheid gehaald wordt, schendt Nederland dan volgens u de plicht die voortkomt uit de Klimaseniorinnen uitspraak?

Antwoord 14

Nee. Uit het algemeen toetsingskader dat het Hof heeft neergezet in de EHRM-uitspraak (zie antwoord op vraag 2) volgt dat het stellen van tussendoelen van belang is, evenals het verstrekken van informatie waaruit volgt dat de uitvoering van het klimaatbeleid op koers ligt om deze doelen te halen. Uit dit toetsingskader volgt niet dat nu, in 2024, moet worden aangetoond dat de streefdoelstelling voor 2030 met zekerheid wordt gehaald. Dat zou overigens ook niet mogelijk zijn. Op voorhand bestaat namelijk geen zekerheid dat voorgenomen klimaatmaatregelen ook het verwachte resultaat bereiken. Dat is sterk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de effectiviteit van de maatregelen, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en het draagvlak voor maatregelen in de samenleving. Om die reden is in de Klimaatwet een cyclus vastgelegd om de uitvoering van het klimaatbeleid jaarlijks te monitoren, tussentijds te evalueren en, indien nodig, bij te stellen om de klimaatdoelen binnen bereik te houden.

---

<sup>5</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, 12 juni 2024, «Reflectie PBL op het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028». ([www.pbl.nl/publicaties/reflectie-pbl-op-het-hoofdlijnenakkoord-2024-2028](http://www.pbl.nl/publicaties/reflectie-pbl-op-het-hoofdlijnenakkoord-2024-2028))

Vraag 15

Bent u voornemens om nieuwe maatregelen te treffen zodat het doel van 55% reductie uit de Klimaatwet toch gehaald kan worden?

Antwoord 15

Zie het antwoord op vraag 13. Mede op basis van de inzichten uit de KEV 2024 besluit het kabinet of er redenen zijn om alternatieve maatregelen te treffen.

Vraag 16

Bent u bekend met het advies van het Zeerechttribunaal op 21 mei 2024 over klimaatverplichtingen onder het Zeerechtverdrag?<sup>6</sup>

Antwoord 16

Ja.

Vraag 17

Wat betekent dit advies voor Nederland? En hoe verhoudt dit advies zich tot het huidige Nederlandse wettelijk kader op het gebied van klimaat?

Antwoord 17

Het advies van het Zeerechttribunaal is niet juridisch bindend en bevat geen directe verplichtingen, maar vormt wel een gezaghebbende uitleg van het VN-Zeerechtverdrag en daaraan gerelateerd internationaal recht. Vanwege de gezaghebbende status van het advies zal bij de uitvoering van de artikelen van het VN-Zeerechtverdrag waar het advies op ziet, rekening gehouden worden met die uitleg.

Het advies zet uiteen welke verplichtingen met betrekking tot (de gevolgen van) klimaatverandering voor staten voortvloeien uit diverse artikelen van het VN-Zeerechtverdrag. Het Zeerechttribunaal betreft daarbij internationaal overeengekomen regels, zoals het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering en de Overeenkomst van Parijs.

Het Nederlandse wettelijke kader op het gebied van klimaat sluit aan bij en geeft invulling aan door het Zeerechttribunaal genoemde internationale overeenkomsten en aan Europese verplichtingen gericht op vermindering van broeikasgasemissies. Specifiek ten aanzien van de aard van de verplichtingen concludeert het Zeerechttribunaal dat het gaat om inspanningsverplichtingen.

---

<sup>6</sup> International Tribunal for the Law of the Sea, 21 mei 2024, «No. 31, Request for an advisory opinion submitted by the commission of small island states on climate change and international law». ([www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/](http://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/))