

College voor
de Rechten
van de Mens

3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

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

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Minister van Klimaat en Groene Groei
Drs. S.T.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Per e-mail:

Onderwerp
Advies Ontwerp-
Klimaatplan 2025-2035

Datum
4 december 2024
Ons kenmerk
2024/081/VZ/ZL

Geachte minister Hermans,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft met waardering kennisgenomen van het Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 (hierna: Ontwerp-Klimaatplan) en consultatieverslag van de Contouren Klimaatplan 2024 en INEK (hierna: Contourenbrief). Het Klimaatplan biedt een belangrijke basis voor de noodzakelijke transitie naar een klimaatneutraal Nederland en erkent terecht de urgentie van klimaatactie. Het College is positief over onder meer de aandacht voor participatie via het Nationaal Burgerberaad, en de aandacht die uitgaat naar rechtvaardigheid en draagvlak.

Klimaatverandering heeft serieuze gevolgen voor het leven, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven van mensen. Klimaatverandering vormt daarmee een gevaar voor de bescherming van de mensenrechten van zowel huidige als toekomstige generaties. Om bescherming te bieden tegen gevaarlijke klimaatverandering op een wijze die mensenrechten beschermt en bevordert van bewoners van Europees én Caribisch Nederland, is een mensenrechtenbenadering bij klimaatbeleid essentieel. Het College benadrukte dit ook in zijn advies ten aanzien van de Contourenbrief.¹

Het demissionair kabinet deed in zijn consultatieverslag de toezegging dat mensenrechten expliciet zouden worden meegenomen in het Ontwerp-Klimaatplan. Hiermee onderstreepte het vorige kabinet dat het belang hecht aan klimaatbeleid dat mensenrechten respecteert, zowel in de opstelling als uitvoering daarvan. In het Ontwerp-Klimaatplan dat ter consultatie voorligt ontbreekt echter een expliciete mensenrechtenbenadering.

¹ [Reactie internetconsultatie concept Klimaatplan en INEK | College voor de Rechten van de Mens](#)

In deze brief licht het College toe waarom een mensenrechtelijke dimensie essentieel is in het Klimaatplan, en welke aanpassingen onder meer nodig zijn om het Nederlands klimaatbeleid in lijn met mensenrechtenstandaarden te brengen.

Naar een mensenrechtenbenadering in klimaatbeleid

Klimaatverandering tast veel verschillende mensenrechten aan, zoals het recht op leven, het recht op eerbiediging van de privésfeer, het recht op gezondheid, het recht op voedsel en op water en het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Deze rechten staan in de Nederlandse Grondwet en in internationale en Europese mensenrechtenverdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. De bescherming en bevordering van deze rechten is daarmee géén vrijblijvendheid, maar leggen verplichtingen op aan overheden. Dat volgt ook uit bindende uitspraken van rechters zoals de Hoge Raad in *Urgenda* en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in *KlimaSeniorinnen*.

Mensenrechten vormen daarmee juridisch bindende kaders waaraan klimaatbeleid en uitvoering moet voldoen. Ten aanzien van klimaatverandering gaat het onder meer over het nemen van mitigatie- en adaptatiemaatregelen, en maatregelen bij milieuschade. Ook gaat het om het voorzien in procedurele waarborgen, zoals het recht op informatie en toegang tot de rechter.

Het Klimaatplan stelt terecht dat bij de beoordeling van mogelijke gevolgen voor mens en milieu een brede blik noodzakelijk is, aangezien de gevolgen van broeikasguitstoot verder strekken dan temperatuurverandering. Voor een zorgvuldige opstelling van het Klimaatplan, en het voorkomen dat het plan en maatregelen afzonderlijk of in samenhang mensenrechten schenden, is het evenwel nodig dat voorafgaand expliciet wordt nagegaan welke mensenrechtelijke impact beleidsmaatregelen hebben en of wordt voldaan aan mensenrechtelijke normen. Bovendien draagt een mensenrechtenbenadering van klimaatbeleid bij aan een rechtvaardig, inclusief en ambitieus klimaatbeleid. Een insteek die ook het kabinet met dit Ontwerp-Klimaatplan ook heeft.

Het College gaat hieronder in op een aantal specifieke aandachtspunten in het Klimaatplan en geeft de volgende adviezen mee:

1. Veranker een tussendoel voor 2040 in de Klimaatwet, in lijn met een eerlijk koolstofbudget, om rechtszekerheid en een duidelijke koers richting 2050 te bieden.
2. Veranker internationale klimaatrechtvaardigheid door een eerlijk Nederlands koolstofbudget vast te stellen en de klimaatdoelstellingen te herijken. Dit vereist aanvullende maatregelen waarbij alle sectoren bijdragen aan emissiereductie.
3. Formuleer de hoogst mogelijke klimaatambities om aan internationale verplichtingen te voldoen en de opwarming van de aarde tot 1,5 graden te beperken.

4. Zorg voor een eerlijke lastenverdeling tussen Europees en Caribisch Nederland door het Klimaatplan en de Caribische klimaatplannen beter op elkaar af te stemmen of te integreren.
5. Waarborg samenhang en consistentie in het klimaatbeleid door de landbouwtransitie integraal onderdeel te maken van het Klimaatplan en conflicterend beleid te vermijden.
6. Geef in het Klimaatplan transparantie over zowel de positieve als negatieve effecten van klimaatmaatregelen om draagvlak en vertrouwen in het beleid te versterken.

1. Rechtszekerheid door wettelijke verankering tussendoel 2040

De bescherming van mensenrechten verplicht staten om burgers effectief te beschermen tegen de gevaren van klimaatverandering. Deze plicht vloeit voort uit internationale mensenrechtenverdragen en is recent bevestigd in de *Klimaseniorinnen*-uitspraak. Het EHRM benadrukte dat staten een positieve verplichting hebben om maatregelen te nemen die effectief bijdragen aan de beperking van gevaarlijke klimaatverandering. Dit vereist een juridisch kader dat transparant, voorspelbaar en toetsbaar is, en dat zorgt voor duidelijke verantwoording over de voortgang in het behalen van klimaatdoelstellingen.

In het Klimaatplan 2025-2035 wordt een emissiereductie van 90% in 2040 erkend als een logische en noodzakelijke tussenstap richting klimaatneutraliteit in 2050. Dit sluit aan bij internationale doelstellingen en de wetenschappelijke consensus over de urgentie van emissiereducties om binnen de grens van 1,5°C temperatuurstijging te blijven. Toch kiest het kabinet ervoor om dit tussendoel niet wettelijk te verankeren in de Klimaatwet. Het College acht deze keuze moeilijk te begrijpen, zeker in het licht van de eigen erkenning van de urgentie van onmiddellijke en drastische actie en de toenemende wetenschappelijke inzichten die wijzen op de risico's van verdere vertragingen. Deze aanpak staat op gespannen voet met het belang van een consistent en juridisch geborgd klimaatbeleid, zoals ook benadrukt door de Afdeling advisering van de Raad van State.² Het ontbreken van wettelijke verankering beperkt de mogelijkheid om de voortgang richting klimaatneutraliteit tijdig te monitoren en maakt het lastiger om beleid effectief te sturen en te toetsen.

Om te voldoen aan mensenrechtelijke verplichtingen raadt het College ten sterkste aan om een tussendoel voor 2040 wettelijk vast te leggen. Zonder een juridisch bindend kader ontbreekt een essentiële waarborg voor de consistentie en effectiviteit van het beleid. Wettelijke verankering biedt niet alleen transparantie en voorspelbaarheid, maar biedt ook rechtszekerheid voor burgers.³

² Raad van State, [advies Concept-Klimaatnota 2024](#), 24 oktober 2024

³ Zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijke Klimaatraad, [Met iedereen de transitie in](#), 15 december 2023, p. 33.

2. Internationale klimaatrechtvaardigheid, een eerlijk Nederlands koolstofbudget en hogere klimaatdoelstellingen

Het Klimaatplan kan niet losgezien worden van internationale rechtvaardigheid, en daarmee welke bijdrage Nederland moet leveren aan het tegengaan van klimaatverandering. Op basis van mensenrechten en onder meer het Parijsakkoord hebben alle landen een eigen verantwoordelijkheid om 'het zijne te doen'. Dit betekent dat Nederland effectieve mitigatiemaatregelen moet nemen die daadwerkelijk bijdragen aan het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering. Concreet betekent dat het nodig is dat Nederland een nationaal koolstofbudget vaststelt (of een andere gelijkwaardige methode) op basis van zijn eerlijke deel van het resterende wereldwijde koolstofbudget voor 1,5 graad, en zijn doelstellingen en klimaatbeleid daarop aanpast. Het nationale koolstofbudget bepaalt hoeveel CO₂ Nederland nog mag uitstoten.

Immers, uit internationale afspraken en de best beschikbare wetenschap volgt dat het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graad (met een tijdelijke, beperkte overschrijding tot 1,56 graad Celsius) noodzakelijk is om ernstige(re) gevolgen van klimaatverandering zoveel mogelijk te vermijden. Daarvoor resteert wereldwijd echter nog maar een beperkt koolstofbudget. Dat budget moet verdeeld worden over landen op een eerlijke wijze. Hoewel er géén internationale consensus is over welke verdeling toegepast moet worden, volgen er vanuit mensenrechten wel minimumstandaarden waaraan moet worden voldaan. Uitgangspunten zijn billijkheid, gelijkheid en het *common but differentiated responsibilities and respective capabilities* (hierna: CBDR-beginsel). Een koolstofbudget gebaseerd op een 'gelijk per capita' kan gezien worden als een meetbare, maar absolute, ondergrens.

Of Nederland met zijn Klimaatplan effectief bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering, met name of de maatregelen tezamen ambitieus genoeg zijn, moet dus beoordeeld worden in het licht van het nationale koolstofbudget. Nederland heeft echter géén koolstofbudget vastgesteld. Ook in dit Klimaatplan ontbreekt een dergelijk budget. Daarmee voldoet het Nederlandse klimaatbeleid niet aan zijn mensenrechtenverplichtingen.

Bovendien is het zeer aannemelijk dat het Klimaatplan onvoldoende ambitieus is gelet op dit budget. Het Klimaatplan richt zich op het behalen van 55 procent reductie in 2030 en 90 procent in 2040. Per capita-berekeningen van het PBL laten echter zien dat hogere doelstellingen nodig zullen zijn om binnen een eerlijke Nederlands koolstofbudget te blijven.⁴

⁴ PBL, [Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?](https://zenodo.org/records/12921185), maart 2024. De achterliggende dataset van het specifieke budget voor Per Capita is te vinden op: <https://zenodo.org/records/12921185>.

3. Hoogst mogelijke klimaatambities

In lijn met het Parijsakkoord, vereisen mensenrechten dat elk land zich inzet op de hoogst mogelijke klimaatambities. Nederland zal zich dus zoveel mogelijk moeten inspannen om het risico op gevaarlijke klimaatverandering te beperken. Dat betekent dat Nederland niet kan volstaan met minimale inspanningen, waaronder het richten van klimaatbeleid op het (niet) behalen van tussendoelen. Uit het Klimaatplan blijkt de ambitie om doelstellingen voor 2030 te behalen. Tegelijkertijd is de insteek van het kabinet alleen doen wat strikt noodzakelijk is om deze doelstellingen te behalen. Zoals hierboven toegelicht, zijn deze doelstellingen in het licht van het nationale koolstofbudget niet afdoende. Bovendien, alleen als blijkt dat deze hoogst mogelijke klimaatambities niet volstaan, zou naar alternatieve reductiemaatregelen gekeken kunnen worden, zoals financiering van buitenlandse emissiereducties. Dit moet echter voldoen aan strenge (mensenrechtelijke) voorwaarden.

4. Eerlijke lastenverdeling binnen Europees en Caribisch Nederland

Gelijkheid en non-discriminatie zijn belangrijke uitgangspunten en doelen van mensenrechten. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de lastenverdeling van mitigatiemaatregelen. Voorkomen moet worden dat groepen in kwetsbare posities onevenredig hard getroffen worden. Het College vindt het positief dat het Klimaatplan dit ook als rechtvaardigheidsprincipe neemt, en hier ook de nodige aandacht voor is in het Klimaatplan, onder meer bij de energietransitie.

Een eerlijke lastenverdeling geldt ook tussen Caribisch en Europees Nederland. Nu het Klimaatplan alleen ziet op Europees Nederland, en er separate klimaatplannen worden gemaakt voor Caribisch Nederland, is dit niet eenvoudig te realiseren. Het zou gewenst zijn als het Klimaatplan 2025-2035 en de Caribische klimaatplannen beter aan elkaar gekoppeld of zelfs geïntegreerd worden. Dit versterkt niet alleen de samenhang en effectiviteit van het nationale klimaatbeleid, maar draagt ook bij aan een rechtvaardige en gedeelde aanpak van klimaatverandering tussen Caribisch en Europees Nederland. Bovendien heft het de bestaande tweedeling tussen Europees en Caribisch Nederland op.

5. Samenhangend en consistent beleid: ontbreken van een landbouwtransitie

Een samenhangend en consistent klimaatbeleid is een fundamentele verplichting vanuit mensenrechten. Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu vraagt om een integrale en sector overstijgende aanpak. Het Ontwerp-Klimaatplan doet dit nog onvoldoende.

Zo ontbreekt er in het Ontwerp-Klimaatplan een gerichte strategie om emissiereducties in de industrie, waar de grootste vervuilers zich bevinden, te versnellen. Deze emissies hebben niet alleen invloed op klimaatverandering, maar ook op de leefomgeving en volksgezondheid. Dit geldt evenzeer voor de landbouw, waar de aanpak van structurele problemen zoals het mestoverschot en de veestapel achterblijft.

De landbouwsector speelt een cruciale rol in de Nederlandse klimaattransitie. Desondanks ontbreekt in het Concept-Klimaatplan een bredere visie voor de landbouwsector. Hoewel de uitdagingen van de sector en het belang van innovaties zoals precisielandbouw en maatregelen tegen voedselverspilling wordt erkend, ontbreekt een samenhangende en bindende strategie om structurele problemen zoals het mestoverschot en de omvang van de veestapel aan te pakken. Dit is zorgwekkend, omdat gebleken is dat emissies uit de landbouw naar verwachting tussen 2030 en 2035 nauwelijks zullen dalen⁵ en het beleid geen concrete maatregelen bevat om de impact op biodiversiteit, bodem- en waterkwaliteit te beperken. Het stopzetten van instrumenten zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied vergroot de onzekerheid voor boeren, terwijl rechtszekerheid essentieel is om de noodzakelijke transitie te realiseren. Een fundamentele landbouw- en voedseltransitie, die emissiereducties koppelt aan duurzaam gebruik van hulpbronnen en biodiversiteitsherstel, is niet alleen noodzakelijk om klimaatdoelen te halen, maar ook om te voldoen aan de mensenrechtelijke verplichtingen.⁶ Zonder concrete en samenhangende maatregelen blijft het risico bestaan dat nationale klimaatdoelen en mensenrechtelijke verplichtingen niet worden gehaald.

6. Transparantie over maatregelen met negatieve klimaatimpact

Effectief klimaatbeleid gaat over het totaalpakket aan emissiereducties. Immers, alleen zodoende kan worden zeker gesteld dat Nederland binnen zijn koolstofbudget blijft. Om die reden zou het Klimaatplan niet alleen transparant moeten zijn over de maatregelen die een positieve impact hebben op het mitigeren van klimaatverandering, maar ook over (voorziene) negatieve impact van (aangekondigde) (klimaat)beleid. De geplande uitbreiding van Schiphol is een illustratief voorbeeld. Dit beleidsvoornemen staat haaks op de emissiereductiedoelen en maatregelen zoals het halveren het aantal vluchten ten opzichte van 2005 en de verhoging van (langeafstands)vliegbelasting.

Conclusie en aanbevelingen

Het Klimaatplan 2025-2035 biedt een belangrijke basis voor het tegengaan van klimaatverandering, maar er is meer nodig om in lijn te zijn met mensenrechten.

⁵ PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2023

⁶ Zie College voor de Rechten van de Mens, [Jaarlijkse rapportage 2023: deel 1 – Juridisch Kader](#), paragraaf 4.4.

Wij verzoeken u dan ook om, in lijn met uw eerdere toezegging, alsnog een expliciete mensenrechtenbenadering te verankeren in het Klimaatplan. Het College acht dit essentieel voor een beleid dat duurzaam en rechtvaardig is voor zowel huidige als toekomstige generaties. Wij vertrouwen erop dat het kabinet in het definitieve Klimaatplan recht zal doen aan deze verplichtingen en een nationale aanpak zal bieden die in overeenstemming is met de gestelde internationale (mensenrechten)normen.

Voor verdere vragen of toelichting kunt u contact opnemen met Zusanna Leutscher-Kok, juridisch beleidsadviseur via 030 – 888 3888 en z.leutscher-kok@mensenrechten.nl.

Met vriendelijke groet,

Nico Schrijver
Interim voorzitter