

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

104

Vragen van de leden **Hirsch, Kröger** (beiden GroenLinks-PvdA) en **Teunissen** (PvdD) aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Klimaat en Groene Groei over *de verplichtingen van staten met betrekking tot klimaatverandering* (ingezonden 27 augustus 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Aukje de Vries** (Buitenlandse Zaken), mede namens de Minister van Klimaat en Groene Groei (ontvangen 23 september 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het historische advies van het Internationaal Gerechtshof (IGH) van 23 juli 2025 inzake de verplichtingen van staten met betrekking tot klimaatverandering?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u ermee bekend dat het advies stelt dat het nalaten van een staat om passende maatregelen te nemen tegen klimaatverandering, onder meer door het verstrekken van subsidies voor fossiele brandstoffen, «een internationale onrechtmatige daad kan vormen die aan die staat kan worden toegerekend»?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Erkent u dat elke vorm van staatssteun aan fossiel niet in lijn is met de klimaatdoelen van Parijs en daarmee een schending van internationale afspraken is? Bent u voornemens uw beleid op gebied van fossiele steun te analyseren naar aanleiding van dit advies? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Nee, deze lezing onderschrijft het kabinet niet. Het kabinet voert klimaatbeleid gericht op de Europese en nationale klimaatdoelen, zodat Nederland zijn bijdrage levert aan het realiseren van de temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs. Dit beleid is gericht op een effectieve, efficiënte en rechtvaardige transitie naar een klimaatneutraal, Nederland en Europa. In deze transitie zal, mede als gevolg van dit beleid, het gebruik van fossiele

energiedragers verminderen. Ook tegen deze achtergrond kan een vorm van staatssteun aan het gebruik van fossiele energiedragers – binnen de toegestane Europese kaders – (tijdelijk) nodig zijn om bijvoorbeeld energiearmoede, leveringszekerheid of verplaatsing van bedrijven en CO₂-uitstoot (weglek) naar het buitenland te voorkomen. Daarmee worden in de lezing van het kabinet geen internationale afspraken geschonden. Het kabinet ziet daarom in het advies van het IGH geen aanleiding om een nieuwe analyse te maken van het beleid dat steun geeft aan fossiele energie.

Vraag 4

Klopt het dat de Nederlandse staat nog steeds voor rond de 40 miljard aan verschillende vormen van steun aan de fossiele sector geeft? Zo nee, hoeveel steun geeft de Nederlandse overheid op dit moment aan de fossiele sector?

Antwoord 4

In Nederland wordt jaarlijks in de Miljoenennota inzicht gegeven in fossiele voordelen (ook wel fossiele subsidies). Dit overzicht laat zien in hoeverre de klimaatschade die voortkomt uit het gebruik van fossiele energiedragers direct of indirect geprijsd is. Ook wordt geïnventariseerd welke subsidieregelingen een specifiek (direct of indirect) voordeel geven aan emissie van broeikasgassen als gevolg van het gebruik van fossiele energiedragers. In de Miljoenennota 2026 blijkt uit dit overzicht een klimaatbeprijzingstekort van 18,0 mld. euro voor het jaar 2024 voor emissies die gepaard gaan met het gebruik van fossiele energiedragers (inclusief uitgestelde emissies die worden toegerekend aan niet-energetisch gebruik van fossiele energiedragers). Het opgeteld budgettaire belang van subsidieregelingen voor het jaar 2025 bedraagt 29,8 mld. euro. Dit budgettaire belang betreft vooral voordelen die samenhangen met verlaagde tarieven of vrijstellingen in milieuheffingen. Twee kanttekeningen zijn van belang bij deze optellingen: ten eerste worden verlaagde tarieven berekend ten opzichte van het hoogst geldende tarief van een milieuheffing. Een verhoging van de tariefstelling van milieuheffingen verhoogt hiermee dus ook de budgettaire omvang van een vrijstelling of een verlaagd tarief. Daarnaast wordt bij de optelling van het budgettaire belang van regelingen geen rekening gehouden met eventuele alternatieve heffingen voor een gebruikersgroep. Hiermee kan het opgeteld budgettaire belang een vertekend beeld geven.

Vraag 5

Zijn de juridische risico's voor het verlenen van die steun toegenomen door het advies van het IGH? Zo ja, waarom en hoe gaat u deze risico's verkleinen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Nee. Het advies verduidelijkt de bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen van staten op het gebied van klimaat, maar schept geen nieuwe verplichtingen. De uitleg van het IGH over de internationaalrechtelijke verplichting om mitigatiemaatregelen te nemen, sluit aan bij de zienswijze van het Koninkrijk der Nederlanden. De juridische risico's zijn door het advies dus niet toegenomen, maar een herbevestiging van de verplichting om mitigatiemaatregelen te nemen.

Vraag 6

Is het u bekend dat het IGH in paragraaf 252 van haar advies benadrukt dat staten de verplichting hebben om bedrijven zo te reguleren dat 1,5°C niet onmogelijk wordt? Op welke wijze voldoet de Nederlandse staat aan die verplichting?

Antwoord 6

Ja, dat is het kabinet bekend. Het IGH benadrukt dat staten passende maatregelen moeten treffen om de doelstellingen van hun zogenaamde *Nationally Determined Contributions* (NDC's) te verwezenlijken, ook met betrekking tot activiteiten die door private actoren worden uitgevoerd. Deze maatregelen kunnen bestaan uit een regelgevend kader, waaronder de effectieve regulering van private actoren. Nederland heeft zich in EU-verband met de Overeenkomst van Parijs, de Europese klimaatwet en de nationale Klimaatwet gecommitteerd aan

klimaatneutraliteit in 2050 en daarmee aan de doelstelling van 1,5-graad. Nederland beschikt in EU- en nationaal verband over een uitgebreid regelgevend kader en werkt voortdurend aan nieuwe regelgeving, ook gericht op private actoren, ter verwezenlijking van de Europese en nationale klimaatdoelen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de verplichting om bedrijven zodanig te reguleren dat het behalen van de 1,5 graad-doelstelling niet onmogelijk wordt.

Vraag 7

Klopt het dat het recente besluit van de Europese Unie om klimaatplannen niet verplicht te maken en geen resultaatverplichtingen op het gebied van klimaat aan bedrijven te stellen, ingaat tegen deze verplichting? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Waarschijnlijk verwijst de vraagsteller naar het Omnibus I-voorstel van de Europese Commissie, waarmee de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) wordt aangepast. De onderhandelingen hierover lopen nog en het Europees Parlement heeft nog geen positie bepaald. De onlangs bereikte Raadspositie inzake het Omnibus-I-Voorstel bevat nog steeds een verplichting een klimaattransitieplan vast te stellen. Het kabinet heeft eerder aangegeven eraan te hechten dat deze verplichting behouden blijft.¹ Daarnaast zijn de klimaatdoelstellingen van de Unie uitgewerkt in een breed palet aan wetgevingsinstrumenten die alle relevante sectoren bestrijken, waaronder industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving, energievoorziening, landbouw en landgebruik. Deze regelgeving bewerkstelligt een afdwingbare en coherente uitvoering van het klimaatbeleid binnen de gehele Unie en bestaat onder andere uit het EU-ETS, ESR, LULUCF, en verplichtingen ten aanzien van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Hiermee wordt, zoals reeds in het antwoord op vraag 6 is toegelicht, uitvoering gegeven aan de verplichting om bedrijven zodanig te reguleren dat het behalen van de 1,5 graad-doelstelling niet onmogelijk wordt.

Vraag 8

Bent u bekend met paragraaf 482 van het advies waarin het IGH staten medeverantwoordelijk houden voor de activiteiten van de in hun land gevestigde bedrijven? Kunt u beiden aangeven hoe dit oordeel zich verhoudt tot de huidige beleidspraktijk van Nederland? Op welke wijze spreekt de Nederlandse overheid bedrijven aan? Welke consequenties verbindt u aan het schenden van internationale afspraken op gebied van klimaat, milieu en mensenrechten door bedrijven?

Antwoord 8

Ervan uitgaande dat wordt bedoeld op paragraaf 428, is het kabinet bekend met dit deel van het advies. Het oordeel van het IGH sluit aan bij de beleidspraktijk die is beschreven in de antwoorden op vragen 6 en 7. Het is voor Nederland van belang het internationaal recht te respecteren en hiernaar te leven. Nederland beschikt, mede ter uitvoering van Europese regelgeving, over een effectief regelgevend kader om bedrijven te verplichten en te stimuleren de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Effectief toezicht en handhaving vormen het sluitstuk van dit kader. Dit omvat onder meer controles en inspecties, monitoring van emissies en het opleggen van maatregelen en sancties bij overtredingen van wettelijke normen. Bedrijven worden aangesproken via advies, toezicht en, indien nodig, handhavingsmaatregelen.

Verder verwacht het kabinet dat Nederlandse bedrijven die zakendoen in het buitenland, dit maatschappelijk verantwoord doen. De OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (OESO-richtlijnen) en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) vormen de basis van het Nederlandse IMVO-beleid. Kernonderdeel hiervan is de verwachting dat bedrijven gepaste zorgvuldig-

¹ Zie Kamerstuk nr. 21 501-02, nr. 3185 «Geannoteerde agenda voor de RBZ Handel» voor een toelichting op de overeengekomen Raadspositie op 23 juni jl. en het vervolg van de onderhandelingen.

heid toepassen. Dat betekent dat zij risico's voor mens en milieu in hun bedrijfsvoering en waardeketens in kaart brengen en waar nodig aanpakken. Dit wordt een wettelijke verplichting in de CSDDD. Over wijzigingen in deze richtlijn wordt in het kader van het Omnibus I-voorstel momenteel nog onderhandeld.²

De overheid stimuleert IMVO door middel van elkaar versterkende maatregelen. Zo heeft Nederland een onafhankelijk Nationaal Contactpunt (NCP) dat meldingen behandelt van stakeholders die een meningsverschil hebben over de toepassing van de OESO-richtlijnen. Daarnaast kunnen ondernemingen alleen gebruik maken van het BHO handelsinstrumentarium als zij voldoen aan IMVO-voorwaarden. Uiteindelijk is het de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven om beslissingen te nemen binnen de grenzen van de wet.

Vraag 9

Kent u paragraaf 282 van het advies, waarin het IGH stelt dat adaptatiemaatregelen getoetst moeten worden op de mogelijke schade die ze aanrichten op mens en milieu? Kunt u bevestigen dat de effecten op mens en milieu meegewogen worden bij besluitvorming over adaptatiemaatregelen die Nederland steunt in het buitenland?

Antwoord 9

Ja, ik ben bekend met paragraaf 282 van het advies. Deze effecten worden meegewogen in de besluitvorming. Nederland draagt via verschillende kanalen bij aan adaptatieactiviteiten in het buitenland. Onder andere via bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking en de FMO. Ook programma's zoals Partners voor Water en het *International Panel on Deltas and Coasts (IPDC)* dragen bij aan adaptatie in het buitenland. Alle bijdragen vanuit Nederlands instrumentarium zijn onderworpen aan procedures die de mogelijke nadelige effecten op mens en milieu afwegen (*environmental, social and governance due diligence*³ en milieueffectrapportage).

Vraag 10

Erkent u dat het IGH in paragraaf 449–455 bevestigt dat staten verplicht zijn om schade door klimaatverandering te voorkomen, en dat bij het niet naleven van deze plicht sprake kan zijn van een internationaal onrechtmatige daad die herstel, waaronder compensatie, vereist? Hoe verhoudt dit zich tot het recente Nederlandse besluit om niet meer bij te dragen aan het VN-fonds voor klimaatschade (Fund for Responding to Loss & Damage)? Kan het uitblijven van een dergelijke bijdrage juridische en diplomatieke risico's met zich meebrengen?

Antwoord 10

Ja, ik ben bekend met paragraaf 449–455 waarin is opgenomen dat sprake kan zijn van een internationaal onrechtmatige daad en dat een staat de verplichting kan hebben tot rechtsherstel. Rechtsherstel is een onderdeel van het staatsaansprakelijkheidsrecht. De uitspraak van het IGH op dit onderwerp is geheel overeenkomstig het bestaande internationaal gewoonterecht, zoals neergelegd in de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid. Om te bepalen of en zo ja welke vorm van rechtsherstel geboden moet worden, moet een causaal verband worden vastgesteld tussen de internationaal onrechtmatige daad en bepaalde schade die een andere staat heeft geleden of kan lijden. Compensatie is een vorm van rechtsherstel. De invulling hiervan (hoogte, etc.) is afhankelijk van de specifieke omstandigheden en moet (volgens het IGH) per geval beoordeeld worden.

Het Hof zegt over de relatie tussen aansprakelijkheid en het VN-fonds voor klimaatschade dat deze los staan van elkaar. Zo moet aan het VN-fonds voor klimaatschade worden bijgedragen op een faciliterende basis en in het kader van samenwerking. Dit gebeurt derhalve niet in de context van aansprakelijkheid voor een internationale onrechtmatige daad. Het Hof zegt dat dit wordt bevestigd in paragraaf 51 van het besluit van de Conferentie van de Partijen

² Zie voetnoot 1.

³ De Environmental, Social & Governance zorgvuldigheidscheck beoordeelt of activiteiten ongewenste gevolgen kunnen hebben voor de samenleving of het milieu.

bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (COP) waarmee de Overeenkomst van Parijs is aangenomen.

Vraag 11

Erkent u dat het advies bevestigt dat rijke landen als Nederland volgens het principe van klimaatrechtvaardigheid een extra verantwoordelijkheid hebben voor het terugdringen van klimaatuitstoot en aansprakelijk kunnen worden gesteld als zij niet aan deze afspraken voldoen? Onderschrijft u dat deze invulling van klimaatrechtvaardigheid concrete handelingsperspectieven biedt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Het IGH legt in zijn advies uit dat «*equity*» of billijkheid kan dienen als een leidraad voor de interpretatie van de toepasselijke regels van het internationaal recht. Het Koninkrijk heeft hierover in zijn inbreng aangegeven dat billijkheid zich op diverse plaatsen uit in het klimaatrecht, onder andere in de toepassing van *common but differentiated responsibilities and respective capabilities* (CBDR-RC). Dit betekent dat iedere staat een verantwoordelijkheid heeft, maar dat deze al naar gelang van de omstandigheden verschillen. Dit verschil komt bijvoorbeeld tot uiting in de mate van zorg die een staat moet betrachten om klimaatverandering te mitigeren. Het kabinet onderkent het principe van CBDR-RC als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle klimaattransitie. Over de omstandigheden van staten zegt het Hof dat de kwalificatie als «ontwikkeld land» of «ontwikkelingsland» niet statisch is, maar met de tijd kan veranderen. Daarnaast heeft elke staat de verplichting om samen te werken om klimaatverandering tegen te gaan. Deze verplichting staat los van of een staat meer of minder welvarend is. De invulling van de plicht om samen te werken wordt echter wel ingegeven door de economische draagkracht van een staat.

Volgens het advies gelden de algemene regels van staatsaansprakelijkheid bij een schending van klimaatverplichtingen. De status van een land als ontwikkelingsland of ontwikkeld land is (volgens het Hof) niet van belang voor de toepassing van deze regels, maar bij de vaststelling een schending van een specifieke regel van het internationaal (klimaat)recht, in het bijzonder de zorgplicht, kan het onderscheid wel een rol spelen. Tevens onderstreept het Hof dat het staatsaansprakelijkheidsrecht geen speciale status toekent aan verschillende categorieën van benadeelde staten en dat alle staten een belang hebben bij de bescherming van de verplichtingen in het kader van klimaatverandering, mede omdat klimaatverandering een «common concern of humankind» is.

Vraag 12

Voldoet Nederland aan de afspraken onder het Parijs-akkoord voor het terugdringen van de klimaatuitstoot? Zo nee, zijn de juridische risico's van het niet voldoen aan de internationale afspraken toegenomen door de uitspraken van het IGH?

Antwoord 12

Als partij bij de Overeenkomst van Parijs levert Nederland zijn bijdrage aan de afspraken onder de Overeenkomst. Dit doet Nederland samen met de andere lidstaten van de EU via de Europese klimaatdoelen die zijn vastgelegd in de Europese Klimaatwet: ten minste 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990, en klimaatneutraliteit in 2050. De Europese klimaatdoelen zijn in lijn met de benodigde EU-inzet om het temperatuurdoel van 1,5°C te halen. Deze doelstellingen worden gerealiseerd via een omvangrijk en bindend wettelijk kader. Nederland implementeert dit kader binnen de nationale rechtsorde en neemt passende maatregelen om bij te dragen aan de verwezenlijking van zowel de EU-doelstellingen als de nationale doelen. Het EU-klimaatdoel voor 2030 is eveneens gecommuniceerd in de EU NDC voor 2030. Dit document beschrijft de Europese bijdrage aan de doelen van de Overeenkomst van Parijs. Het EU-klimaatdoel voor 2050 vormt het hart van de Europese Langetermijnstrategie. Op dit moment loopt de EU-besluitvorming over een wettelijk bindend tussendoel voor 2040, en over

de NDC voor 2035 die daarvan zal worden afgeleid. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in het desbetreffende BNC-fiche.⁴

Vraag 13

Heeft dit advies invloed op uw inzet voor de COP30 dit najaar? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

Het IGH heeft onder meer naar COP-besluiten gekeken om tot dit advies te komen. Dit bevestigt in de eerste plaats hoe belangrijk het is dat Nederland actief blijft in de multilaterale klimaatonderhandelingen tijdens deze en volgende COPs. De precieze inzet voor COP30 wordt op een later moment dit najaar vastgesteld. Het kabinet zal u daarover via de gebruikelijke wegen informeren.

Vraag 14

Erkent u dat Nederland als laaggelegen delta zelf zeer kwetsbaar is voor klimaatverandering en aanzienlijke investeringen in adaptatie moet plegen? Ziet u kansen om landen die hun uitstoot onvoldoende terug te brengen aan te klagen na het advies van het IGH? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

Gezien de lage ligging van Nederland is bescherming tegen overstromingen ook zonder klimaatverandering een voortdurende taak die blijvend vraagt om investeringen. Door klimaatverandering en met name zeespiegelstijging en hogere rivierafvoeren, zal de omvang van deze opgave en investeringen in de toekomst toenemen. Dit geldt ook voor het voorkomen van schade door extreme regenval, droogte of hitte.

Het advies van het IGH bevestigt dat staten die hun klimaatverplichtingen onvoldoende naleven daarvoor aansprakelijk gesteld kunnen worden onder het internationaal recht. Dit kan zowel op basis van klimaatverdragen, als op basis van het internationaal gewoonterecht, op grond waarvan staten verplicht zijn zich in te spannen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en daarmee klimaatverandering tegen te gaan en grensoverschrijdende milieuschade te voorkomen. Deze verplichtingen gelden dus voor alle staten, ongeacht of zij partij zijn bij klimaatverdragen. Schending van deze verplichtingen kan leiden tot een internationale onrechtmatige daad met een verplichting tot rechtsherstel, dat kan bestaan uit compensatie, restitutie of genoegdoening. Er zijn wel praktische beperkingen. Zo heeft het IGH bijvoorbeeld benadrukt dat staten alleen rechtsherstel kunnen claimen als er een «voldoende direct en zeker causaal verband» bestaat tussen de internationale onrechtmatige daad en de geleden schade. De wereldwijde en complexe aard van klimaatverandering maakt het lastig om dit causale verband tussen een specifieke schending van een internationale verplichting en elders geleden schade te bewijzen.

Vraag 15

Kunt u deze vragen beantwoorden voorafgaand aan het commissiedebat Klimaat en Energie op 3 september?

Antwoord 15

Het advies van het IGH vergt een zorgvuldige juridische analyse, die momenteel plaatsvindt. Daar wil het kabinet voldoende tijd voor nemen. Dat is de reden dat deze Kamervragen niet al voor het Commissiedebat klimaat en energie van 3 september jl. (versneld) zijn beantwoord. Conform de toezegging van de Minister van KGG tijdens het genoemde Commissiedebat, zal het kabinet een reactie op het IGH-advies met de Kamer delen.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr 4114