Bijlage Kamerbrief Advies Internationaal Gerechtshof Klimaatverandering en Internationaal Recht

Deze bijlage bevat een juridische analyse van het advies van het Internationaal Gerechtshof (IGH) inzake klimaatverandering. Eerst zal ingegaan worden op de eerste rechtsvraag die bij het Hof voorlag, namelijk de verplichtingen van staten in het kader van klimaatverandering. Daarna zal worden gekeken naar de tweede rechtsvraag, betreffende de rechtsgevolgen die voortvloeien uit het schenden van een internationaalrechtelijke verplichting uit vraag een. De analyse is juridisch, hoewel ook reflecties zijn opgenomen over wat het advies betekent voor wat het Koninkrijk der Nederlanden doet in het kader van klimaatverandering.

(A) Het juridisch kader van verplichtingen ten aanzien van klimaatverandering

Het Hof merkt in het advies inzake klimaatverandering op dat verplichtingen ten aanzien van het beschermen van het klimaatsysteem en andere delen van het milieu tegen nadelige gevolgen van antropogene broeikasgasemissies voortvloeien uit verschillende bronnen van het internationaal recht. Het Hof beschouwt de klimaatverdragen, namelijk het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna: Klimaatverdrag), het Kyoto Protocol en de Overeenkomst van Parijs als de voornaamste instrumenten die de internationale reactie op klimaatverandering vormgeven. Bij het identificeren en verhelderen van de verplichtingen van de klimaatverdragen past het Hof de regels van uitlegging van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht toe.[1] Dat betekent dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag. Tegelijkertijd benadrukt het IGH dat de verplichtingen niet alleen in de klimaatverdragen staan of daaruit volgen, maar ook volgen uit verdragen op andere relevante internationale rechtsgebieden, zoals het milieurecht, het zeerecht en de mensenrechten, en uit het internationaal gewoonterecht. Gewoonterecht is het ongeschreven recht dat ontstaat uit consistente internationale praktijk, gedragen door het besef dat die praktijk juridisch verplicht is, ook zonder verdragstekst. Het Hof onderstreept dat al deze regels die voortvloeien uit de verschillende rechtsgebieden en rechtsbronnen harmonieus moeten worden geïnterpreteerd, zodat zij tezamen een samenhangend geheel van verplichtingen vormen. Het Koninkrijk der Nederlanden deelt de visie dat verplichtingen niet alleen voortvloeien uit klimaatverdragen en heeft het belang van een harmonieuze interpretatie van regels uit internationaal recht ook onderstreept in de Nederlandse inbreng in de procedure.

Het Hof verwijst voorts naar de volgende beginselen die ten grondslag liggen aan de uitlegging van (bepaalde) verdragen en de vaststelling van regels van internationaal gewoonterecht: duurzame ontwikkeling (*sustainable development*), billijkheid (*equity*); intergenerationale billijkheid (*intergenerational equity*) en het beginsel van gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden (*common but differentiated responsibilities and respective capabilities,* CBDRRC*)*. Het laatste beginsel houdt in dat iedere staat een verantwoordelijkheid heeft, maar dat
deze al naar gelang van de omstandigheden verschillen, zoals de capaciteiten van een staat en het ontwikkelingsniveau. Over de omstandigheden van staten zegt het Hof dat een kwalificatie als “ontwikkeld land” of “ontwikkelingsland” niet statisch is, maar met de tijd kan veranderen. Volgens het Hof moet hier ook de historische en huidige bijdragen aan cumulatieve broeikasgassen mee worden gewogen. Ook verwijst het Hof in dit kader naar het voorzorgsbeginsel (*precautionary approach or principle).* De interpretatie van het Hof en de interpretatie van KNL ten aanzien van de hierboven geschetste beginselen komen overeen.

Verder bevestigt het Hof dat staten bij de interpretatie van hun verplichtingen uit hoofde van de klimaatverdragen rekening dienen te houden met de relevante besluiten van de bestuursorganen van deze verdragen. Dergelijke besluiten kunnen rechtsgevolgen met zich brengen, onder meer wanneer een besluit een nadere inhoudelijke overeenstemming tussen verdragspartijen over de interpretatie van het

[1] Zie punten 176 e.v. van het advies.

desbetreffende verdrag tot uitdrukking brengt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het besluit waarin het bestuursorgaan van de Overeenkomst van Parijs erkent dat de gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk geringer zullen zijn bij een stijging van 1,5°C, alsook uit besluiten dat partijen zich zullen inspannen om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C. Volgens het Hof vormen deze besluiten een nadere inhoudelijke overeenstemming (*subsequent agreement)* tussen de verdragspartijen ten aanzien van het doel van de Overeenkomst van Parijs.

Verplichtingen uit de klimaatverdragen

Mitigatie

Met betrekking tot de klimaatverdragen benadrukt het Hof dat het Klimaatverdrag, het Kyoto Protocol en de Overeenkomst van Parijs samen een geïntegreerd geheel vormen binnen het internationaal klimaatrecht, waarbij elk instrument het andere instrument versterkt in plaats van vervangt of opvolgt. Het Hof geeft op basis van de tekst van de klimaatverdragen aan dat verdragspartijen verplicht zijn om mitigatiemaatregelen te treffen met het oog op stabilisatie van broeikasgassen op een niveau dat gevaarlijke menselijke beïnvloeding van het klimaatsysteem voorkomt, waarbij de temperatuurdoelstelling van 1,5 °C een verdere concretisering vormt voor de partijen bij de Overeenkomst van Parijs.

Bij de verplichting om mitigatiemaatregelen te treffen, geeft het IGH aan dat het hierbij gaat om zowel resultaat- als gedragsverplichtingen, hoewel een onderscheid niet altijd kan worden gemaakt. Enkele resultaatsverplichtingen die het Hof in dit kader belicht zijn de verplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, onderdelen a en b, van het Klimaatverdrag ten aanzien van nationale inventarissen van broeikasgasemissies per bron, en -verwijderingen per put, van alle broeikasgassen die niet door het Montreal Protocol worden beheerst en nationale (alsook indien van toepassing regionale) programma's voor mitigatie- en adaptatiemaatregelen. Ook behandelt het Hof de resultaatverplichting op grond van artikel 4 van de Overeenkomst van Parijs om nationaal bepaalde bijdragen (*Nationally Determined Contributions,* NDC's) voor te bereiden, mede te delen en bij te houden, alsmede daarover verantwoording af te leggen en deze te registreren. Partijen zijn verplicht om iedere vijf jaar een nieuwe NDC mede te delen. Niet voldoen aan deze procedurele (resultaat)verplichtingen, dat wil zeggen, bijvoorbeeld, het niet hebben van een mitigatiebeleid, kan leiden tot aansprakelijkheid van een staat onder het staatsaansprakelijkheidsrecht.

Het Hof benadrukt dat slechts het opstellen van beleid en het vaststellen van NDC's niet voldoende is. De beoordelingsruimte bij het vaststellen van de inhoud van de NDC's wordt begrensd door wat daarover in de Overeenkomst van Parijs is bepaald. Opeenvolgende NDC's moeten conform artikel 4, derde lid, van de Overeenkomst van Parijs, progressie tonen en het hoogst mogelijke niveau van ambitie nastreven. Zo moet die geschikt zijn om een adequate bijdrage te leveren aan het bereiken van de temperatuurdoelstelling, moeten alle NDC's samen in staat zijn de temperatuurdoelstelling te realiseren en wordt de inhoud mede bepaald op basis van de uitkomsten van de algemene inventarisatie (*global stocktake;* artikel 4, negende lid, Overeenkomst van Parijs). Dit is om een adequate bijdrage te leveren aan het bereiken van de temperatuurdoelstelling van 1,5 °C. Wat een adequate bijdrage van een verdragspartij is, is onder andere afhankelijk van de historische en huidige broeikasgasemissies, het niveau van ontwikkeling, en van andere nationale omstandigheden. Vanwege de ernst van klimaatverandering moet iedere partij zijn uiterste doen om te verzekeren dat de NDC de hoogst mogelijke ambitie vertoont om de temperatuurdoelstelling te halen en worden de hierboven geschetste verplichtingen getoetst aan een stringente zorgvuldigheidsnorm. De invulling van deze zorgvuldigheidsnorm hangt af van de verplichting in kwestie en de toepasselijke omstandigheden. Deze norm is niet statisch en kan zich ontwikkelen. Zo heeft bijvoorbeeld voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en de uitkomst van de vijfjaarlijkse algemene inventarisatie (*global stocktake)* effect op de invulling van de zorgvuldigheidsnorm.

Het Hof benadrukt vervolgens dat een NDC ook geïmplementeerd moet worden, en aan *de implementatie* van NDC's, in nationaal mitigatiebeleid gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van de NDC's, stelt het Hof eisen. Dat vereist een proactieve houding waarbij maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs in staat zijn om de NDC's te verwezenlijken. Het nemen van nationale mitigatiemaatregelen

is een inspanningsverplichting, die wordt getoetst aan de zorgvuldigheidsnorm. Ook de zorgvuldigheidsnorm bij deze verplichting is stringent, gezien de wetenschappelijke consensus over de risico's van klimaatverandering. De invulling van deze verplichting wordt beoordeeld aan de hand van een aantal factoren. Zo wordt gekeken of een partij de nodige zorgvuldigheid heeft betracht bij haar inspanningen, alsook bij het inzetten van passende middelen om binnenlandse mitigatiemaatregelen te nemen. Deze passende middelen omvatten ook activiteiten die worden uitgevoerd door private actoren. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het opzetten van een nationaal systeem met wetten, procedures en handhaving, en het zorgvuldig toezien op een goede uitvoering daarvan, zodat de doelen uit de NDC's daadwerkelijk worden bereikt.

Reflectie
De uitleg van het Hof sluit aan bij de inbreng van het Koninkrijk der Nederlanden, waarin werd betoogd dat op basis van het internationaal klimaatrecht de verplichting bestaat om een mitigatiebeleid te ontwikkelen, vast te stellen en te implementeren. Aan deze verplichting kan worden voldaan door de verplichtingen onder de klimaatverdragen na te leven.

Binnen de Europese Unie (EU) is gekozen voor een geïntegreerde en gecoördineerde benadering, waarin zowel de Unie als de lidstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en gezamenlijk één NDC, namens de EU en haar lidstaten, mededelen. Zoals in de Kamerbrief nader toegelicht, is in november 2025 een geactualiseerde NDC ingediend.

Ter verwezenlijking van de Europese en nationale klimaatdoelen beschikt Nederland in EU- en nationaal verband over een uitgebreid regelgevend kader en werkt voortdurend aan nieuwe regelgeving, ook gericht op private actoren. In Europese en nationale klimaatregelgeving zijn tussendoelen verankerd en mechanismen vastgelegd om het periodiek vaststellen van klimaatplannen, het monitoren en rapporteren over de (te verwachte) resultaten van klimaatplannen en het – indien nodig – bijstellen van klimaatplannen, te waarborgen. Bovendien bevat het Unierecht bindende verplichtingen om emissies steeds verder te reduceren (bijvoorbeeld het *EU Emissions Trading System*, ETS) en is voorzien in mechanismen voor toezicht en handhaving. Het EU-regelgevingskader zal naar aanleiding van het EU-doel voor 2040 worden geactualiseerd.

De rechtbank Den Haag heeft in haar vonnis van 28 januari 2026 evenwel geoordeeld dat de Nederlandse Staat onvoldoende invulling geeft aan de internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van klimaatmitigatie, en de Staat onder meer bevolen absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie in nationale regelgeving op te nemen. Tegen dit vonnis heeft de Staat hoger beroep ingesteld.

Voor wat betreft de regulering van private actoren, is het kabinet al ingegaan op de regulering door Nederland van private actoren in de beantwoording van de Kamervragen van 23 september 2025.[2] Zo is aangegeven dat Nederland, mede ter uitvoering van Europese regelgeving, beschikt 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 een wettelijke norm.

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 zorgvuldigheid toepassen. Dat betekent dat zij risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten en het milieu in hun eigen activiteiten en die van hun dochterondernemingen en bij zakenpartners in hun activiteitenketens onderzoeken en waar nodig

[2] Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 104, p. 3-4.

aanpakken. Dit is een wettelijke verplichting in de CSDDD waarin het Omnibus I-voorstel geen wijziging heeft aangebracht.

Adaptatie

Op het gebied van adaptatie stelt het IGH dat verdragspartijen uit hoofde van de klimaatverdragen ook verplicht zijn om adaptatiemaatregelen te ontwikkelen, vast te stellen en uit te voeren. Het Hof geeft aan dat deze verplichting hand in hand gaat met de verplichting uit de klimaatverdragen om mitigatiemaatregelen te treffen. Zo zijn beide verplichtingen onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen ze elkaar aan te vullen. Kort gezegd stelt het Hof, net zoals het Koninkrijk der Nederlanden heeft gedaan, dat staten zowel adaptatie- als mitigatiemaatregelen moeten treffen en dat deze maatregelen complementair zijn: het treffen van het één heft niet de verplichting op om het ander te treffen.

Het Hof stelt dat de verdragspartijen enige ruimte en flexibiliteit hebben om zelf te bepalen welke adaptatiemaatregelen het meest passend zijn in het licht van de nationale omstandigheden. Echter, deze discretionaire bevoegdheid mag geen afbreuk doen aan het juridisch bindende karakter van deze verplichting. Hetzelfde geldt in dit kader voor de verplichting die op verdragspartijen rust om nationale, en waar nodig, regionale adaptatieprogramma's op te stellen, uit te voeren, te publiceren en regelmatig bij te werken, waarmee maatregelen kunnen worden getroffen om adequate aanpassing aan klimaatverandering te vergemakkelijken.

Het Hof geeft aan dat, net als bij de verplichting tot het treffen van mitigatiemaatregelen, ook voor de verplichting om adaptatiemaatregelen te treffen een stringente zorgvuldigheidsnorm geldt. Dit houdt in dat een verdragspartij verplicht is om passende adaptatiemaatregelen te nemen, op basis van de best mogelijke inspanningen en in overeenstemming met de meest actuele beschikbare wetenschappelijke inzichten.

Reflectie
De interpretatie van het Hof sluit aan bij de inbreng van het Koninkrijk der Nederlanden, waarin uiteen werd gezet dat, zoals al eerder erkend door de Hoge Raad in de *Urgenda*-zaak, mitigatiemaatregelen en adaptatiemaatregelen beide van belang zijn. Volgens het IGH dienen adaptatiemaatregelen wel te worden getoetst aan de mogelijke schade die deze maatregelen veroorzaken voor mens en milieu. Dit is in lijn met de inbreng van het Koninkrijk der Nederlanden waarin werd betoogd dat de doeltreffendheid en duurzaamheid van aanpassingsmaatregelen moeten worden geëvalueerd aan de hand van milieueffectbeoordelingen. Op deze manier kunnen mogelijke negatieve effecten worden geïdentificeerd en gemitigeerd, waarbij ervoor dient te worden gezorgd dat adaptatiemaatregelen niet alleen de klimaatbestendigheid verhogen, maar ook in overeenstemming zijn met de andere doelstellingen op het gebied van milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Daarnaast werd in de inbreng van het Koninkrijk der Nederlanden, net als in het advies van het Hof, onderstreept dat internationale samenwerking en het ondersteunen of bevorderen van internationale samenwerking in het kader van adaptatie van cruciaal belang is, met name voor ontwikkelingslanden die bijzonder kwetsbaar zijn voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering.

In Nederland wordt volop gewerkt aan klimaatadaptatie, in het kader van lopende programma's zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het Deltaprogramma. Dit gebeurt in nauwe samenwerking tussen alle overheidslagen. Daarnaast wordt in het kader van de Nationale Klimaatadaptatiestrategie en het Nationale Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie rijksbreed gewerkt aan 15 adaptatieopgaven. Ook wordt er doorlopend onderzoek gedaan en worden voorbereidingen getroffen voor de toekomst. Een voorbeeld hiervan is de in oktober 2025 verstuurde 'Kamerbrief over wateroverlast door grootschalige extreme regen'.[3]

Nederland werkt momenteel aan de herijking van zijn Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS). De ambitie van de NAS is een klimaatbestendig Nederland, nu en in de toekomst. De NAS geeft duidelijkheid

[3] Kamerstuk 27 625 nr. 721.

over de richting, mogelijke routes en doelen om deze ambitie te realiseren. Aan de hand van verschillende adaptatieopgaven worden de ambities, doelen en inspanningen voor Nederland benoemd.[4] Tevens wordt er een hoofdstuk in de NAS gewijd aan Caribisch Nederland, waarin de adaptatiestrategie voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschreven wordt. In juni 2026 is de ontwerp-NAS ter inzage gelegd. Naar verwachting zal het kabinet de NAS eind 2026 vaststellen. Voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten wordt via het *International Panel on Deltas and Coastal areas* (IPDC) ondersteuning geboden om eigen klimaatplannen te ontwikkelen.

Samenwerking

De preambule van het Klimaatverdrag stelt dat het mondiale karakter van klimaatverandering de breedst mogelijke samenwerking van alle landen vereist, net als hun deelname aan een doeltreffende en passende internationale reactie op klimaatverandering en de gevolgen daarvan. Het Hof constateert dat het Klimaatverdrag alle partijen verplicht om samen te werken op uiteenlopende terreinen, waaronder adaptatie, technologieontwikkeling en -overdracht, het behoud en versterken van koolstofputten zoals bossen en oceanen, adaptatie, wetenschappelijk en technisch onderzoek, informatie-uitwisseling en onderwijs, en bewustwording over klimaatverandering.

Zoals aangegeven is het beginsel van CBDRRC relevant in het kader van verschillende verplichtingen inzake klimaatverandering, waaronder de verplichting tot samenwerken. Het IGH benadrukt dat uit de klimaatverdragen voortvloeit dat ontwikkelde landen in het kader van de samenwerkingsplicht een verantwoordelijkheid dragen voor het ondersteunen van ontwikkelingslanden. Zo verplicht het Klimaatverdrag ontwikkelde staten om ontwikkelingslanden te ondersteunen met financiële middelen, technologieoverdracht of andere vormen van ondersteuning. Het Hof merkt op dat staten vrij zijn om zelf te bepalen op welke wijze zij te goeder trouw samenwerken. Samenwerking te goeder trouw houdt in dat rekening wordt gehouden met richtlijnen, kaders en mechanismen die middels CoP besluiten zijn aangenomen. Nakoming van de verplichting wordt beoordeeld aan de hand van de zorgvuldigheidsnorm.

Het IGH stelt dat de samenwerkingsverplichtingen in de Overeenkomst van Parijs in te delen zijn in drie soorten: financiële ondersteuning, technologieontwikkeling en overdracht, en capaciteitsopbouw. In lijn met het beginsel van CBDRRC, zijn ontwikkelde landen verplicht om ontwikkelingslanden financieel te ondersteunen bij hun inspanningen in het kader van mitigatie en adaptatie. De Overeenkomst van Parijs omvat ook verplichtingen ten aanzien van het communiceren van informatie over verwachte klimaatfinanciering. De omvang van financiële ondersteuning moet worden bezien in het licht van het halen van de 1,5 °C doelstelling en kan worden beoordeeld op basis van, onder andere, de capaciteit van ontwikkelde landen en de behoeften van ontwikkelingslanden. De verplichtingen in het kader van technologieontwikkeling en -overdracht omvatten ook een financiële component. Daarnaast moeten de capaciteiten van ontwikkelingslanden worden versterkt, vooral die van de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten. Partijen die aan capaciteitsopbouw bijdragen, moeten hierover regelmatig rapporteren, en deze activiteiten moeten worden ondersteund door passende institutionele structuren.

Het Hof merkt op dat de Overeenkomst van Parijs ook samenwerkingsverplichtingen omvat met betrekking tot specifieke onderwerpen, zoals adaptatie. Ontwikkelde landen dienen ontwikkelingslanden te ondersteunen ten aanzien van de vereiste adaptatie-inspanningen. Ook bevat de Overeenkomst van Parijs een bepaling over de samenwerkingsplicht aangaande het voorkomen, verminderen en adresseren van schade en verlies veroorzaakt door klimaatverandering. Deze bepaling is onder meer geoperationaliseerd door de oprichting van het *Fund for Responding to Loss and Damage*, waar Nederland 15 miljoen euro aan heeft bijgedragen voor de opstartkosten. Het Hof benadrukt dat samenwerking in het kader van schade en verlies niet ziet op compensatie in het kader van staatsaansprakelijkheid, hetgeen nog nader in deze analyse zal worden uitgelegd. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft in deze adviesprocedure ook aangegeven dat er een collectieve verantwoordelijkheid en samenwerkingsplicht rust op de internationale gemeenschap ten aanzien van schade en verlies als gevolg van klimaatverandering

[4] Kamerstuk 31 710 nr. 83.

Reflectie

Samenwerking teneinde klimaatverandering tegen te gaan ziet zowel op diplomatieke samenwerking in het kader van het Raamwerkverdrag als financiële steun aan ontwikkelingslanden. In het kader van het Raamwerkverdrag is hier invulling aan gegeven door allerlei mechanismen en institutionele regelingen, zoals het *Technology Mechanism* en het *Enhanced Transparancy Framework.* Nederland geeft via verschillende kanalen financiële steun aan ontwikkelingslanden, onder andere via bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking. In 2024 bedroeg de Nederlandse klimaatfinanciering in totaal EUR 2,4 miljard, waarvan ruim EUR 1 miljard publieke klimaatfinanciering en EUR 1,38 miljard gemobiliseerde private klimaatfinanciering. Van het *publieke* deel van de Nederlandse internationale klimaatfinanciering kwam in 2024 62%, oftewel EUR 659 miljoen, ten goede aan klimaatadaptatie, 33% (EUR 352 miljoen) aan klimaatmitigatie en was 5% (EUR 59 miljoen) niet gespecificeerd (*cross-cutting*). De publieke klimaatfinanciering voor adaptatie betreft vooral programma's op het gebied van water en voedselzekerheid, bijvoorbeeld programma's zoals *Partners voor Water*, *Water at the Heart of Climate Action,* het *Drylands Sahel Program* en *Climate Resilient Agribusiness for Tomorrow.* De publieke klimaatfinanciering voor mitigatie zet onder andere in op programma's die bijdragen aan verbeterde toegang tot hernieuwbare energie, zoals *SDG7 Results* en het *Energising Development Partnerschap* (EnDev) en het duurzaam beheer van bossen, waaronder via het *AGRI3 Fund* en *Mobilizing Finance for Forests*. In 2024 kwam het merendeel van de gemobiliseerde private klimaatfinanciering ten goede aan klimaatmitigatie. Nederland zet daarnaast ook in op het mobiliseren van private investeringen in klimaatadaptatie. Nederland doet dit onder andere via het *Dutch Fund for Climate and Development* en *FINISH Mondial*, een fonds gericht op private financiering voor water en sanitatie.

Zoals ook al eerder aangegeven, creëert het IGH met het advies geen nieuw recht, maar identificeert het reeds bestaande verplichtingen en legt het deze verplichtingen uit. Derhalve is er op dit gebied geen sprake van een veranderde of versterkte rechtspositie van ontwikkelingslanden met betrekking tot het ontvangen van financiële steun als gevolg van het advies, zoals ook toegelicht in de beantwoording van de Kamervragen over de inzet van Nederland met betrekking tot klimaatfinanciering tijdens COP29.[5]

Verplichtingen uit het gewoonterecht

Waar enkel verdragspartijen gebonden zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit de respectievelijke verdragen, zijn alle staten in beginsel gebonden aan verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal gewoonterecht. Het Hof benadrukt dat verdragen en gewoonterecht elkaar aanvullen, terwijl ze tegelijkertijd onafhankelijke verplichtingen bevatten die niet noodzakelijkerwijs overlappen.

In het advies erkent het Hof dat staten gebonden zijn aan de gewoonterechtelijke verplichting om aanzienlijke schade aan het klimaatsysteem en andere delen van milieu door antropogene broeikasgasemissies te voorkomen. Voor het voldoen aan deze verplichting geldt een stringente zorgvuldigheidsnorm, waarvan de invulling afhankelijk is van de capaciteiten en nationale omstandigheden van een staat.

Staten hebben procedurele en materiële verplichtingen op grond van de gewoonterechtelijke zorgvuldigheidsnorm. Materieel gezien moeten staten passende regels en maatregelen nemen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie). Ook hebben staten de verplichting adaptatiemaatregelen te treffen ten aanzien van de gevolgen van klimaatverandering, omdat adaptatie de kans op aanzienlijke schade kan verminderen. Daarbij moeten staten "alle beschikbare middelen" inzetten. Deze middelen omvatten wetgeving alsmede handhavings- en toezichtmechanismen. Net als in het geval van de klimaatverdragen, dienen de maatregelen die door staten getroffen worden het gedrag van publieke en private actoren onder de rechtsmacht en controle van een staat te reguleren.

Het IGH bevestigt dat staten bij het treffen van maatregelen het voorzorgsbeginsel moeten hanteren. Dit houdt in dat een staat maatregelen moet nemen, zelfs als er geen wetenschappelijke consensus bestaat

[5] Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 168, p. 4.

over de omvang van het risico voor het klimaatsysteem. Voortschrijdend wetenschappelijk inzicht kan bovendien leiden tot een stringentere zorgvuldigheidsnorm. Het Hof is van oordeel dat, met de huidige stand van de wetenschap, het nakomen door een staat van de verplichtingen die voortvloeien uit klimaatverdragen suggereert dat een staat substantieel gezien voldoet aan de twee gewoonterechtelijke verplichtingen zoals hierboven toegelicht (inzake mitigatie en adaptatie). Ook moeten staten relevante internationale regels en normen in acht nemen die zowel uit bindende als niet-bindende instrumenten kunnen voortvloeien. Als voorbeeld van deze laatste categorie noemt het Hof besluiten van de bestuursorganen van de klimaatverdragen. Ten aanzien van staten die geen partij zijn bij (een van de) klimaatverdragen, stelt het Hof dat de gewoonterechtelijke verplichting ten minste gedeeltelijk wordt bepaald door de algemene praktijk van verdragspartijen bij de klimaatverdragen.

Voor wat betreft de procedurele verplichtingen, acht het Hof het van belang dat staten milieueffectbeoordelingen uit (laten) voeren met betrekking tot de klimaateffecten van activiteiten die in het bijzonder significant bijdragen aan broeikasgasemissies, waarbij de inhoud van de milieueffectbeoordeling afhangt van de specifieke omstandigheden van elk geval. De benodigde zorgvuldigheid houdt ook de procedurele plicht in om andere staten te informeren en te goeder trouw te raadplegen over activiteiten met een aanzienlijke invloed op de collectieve inspanning tegen klimaatverandering, waaronder beleidswijzigingen met betrekking tot exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

Een belangrijk element van het advies is dat samenwerking tussen staten een wezenlijk beginsel is bij het aanpakken van mondiale problemen (*duty to co-operate*). Ook de verplichting om samen te werken heeft een gewoonterechtelijk karakter volgens het Hof en geldt voor alle staten, ongeacht of deze staten partij zijn bij bepaalde relevante verdragen of niet. Deze algemene samenwerkingsplicht heeft, zoals hierboven toegelicht, wel uiting en verdere invulling gekregen in de klimaatverdragen zoals de drie soorten samenwerkingsverplichtingen in de Overeenkomst van Parijs (financiële ondersteuning, technologieontwikkeling en overdracht, en capaciteitsopbouw).

Effectieve bescherming van het klimaatsysteem kan niet worden bereikt zonder gecoördineerde actie, zo stelt het IGH, en samenwerking is noodzakelijk om aanzienlijke milieuschade te voorkomen. De samenwerkingsplicht vraagt om voortdurende samenwerking te goeder trouw, waarbij moet worden gestreefd naar passende collectieve actie. Ook benadrukt het Hof dat het voldoen aan de samenwerkingsplicht zich niet beperkt tot het sluiten van verdragen, maar zich ook uitstrekt tot de uitvoering en implementatie ervan.

Reflectie
Het Hof geeft aan dat staten vooralsnog kunnen voldoen aan de gewoonterechtelijke verplichtingen significante schade aan het milieu te voorkomen en om samen te werken indien zij hun verplichtingen onder de klimaatverdragen naleven. Hierboven is kort uiteengezet wat wordt gedaan door Nederland om te voldoen aan de mitigatie- en adaptatieverplichtingen.

Verplichtingen ter bescherming van het klimaatsysteem voortvloeiend uit het milieurecht

Zowel het Hof als het Koninkrijk der Nederlanden zijn van mening dat voldoen aan de verplichtingen onder milieubeschermingsverdragen relevant is in de context van klimaatverandering. Dit zijn onder andere het verdrag ter bescherming van de ozonlaag (*Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*), het Montreal protocol bij dat verdrag (*the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*), het Biodiversiteitsverdrag (*Convention on Biological Diversity*) en het Desertificatieverdrag (*United Nations Convention to Combat Desertification*).[6] De verplichtingen zien bijvoorbeeld op het beperken van de uitstoot van bepaalde schadelijke stoffen (niet zijnde broeikasgassen) en duurzaam beheer van bepaalde milieusystemen.

Verplichtingen ter bescherming van het klimaatsysteem voortvloeiend uit het VN-Zeerechtverdrag

[6] Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij deze verdragen en voldoet aan de verplichtingen uit deze verdragen.

Aanhakend op het advies van het Zeerechttribunaal van 21 mei 2024 ten aanzien van klimaatverandering en het mariene milieu,[7] onderstreept het IGH het belang van het VN-Zeerechtverdrag als toepasselijk, relevant en bindend rechtskader met klimaatverplichtingen voor staten die partij zijn bij dat verdrag. Het Hof bevestigt, overeenkomstig het advies van het Zeerechttribunaal, dat antropogene broeikasgasemissies worden beschouwd als mariene vervuiling in de zin van het VN-Zeerechtverdrag en benadrukt dat de bepalingen over de bescherming van het mariene milieu in dit verdrag van toepassing zijn op klimaatverandering. In dit kader dienen staten actief maatregelen te nemen om het mariene milieu te beschermen en verontreiniging daarvan te voorkomen en verminderen. Net als het IGH nu, had het Zeerechttribunaal bovendien al vastgesteld dat een stringente zorgvuldigheidnorm van toepassing is op mitigatie- en adaptatiemaatregelen die staten dienen te treffen en dat staten verplicht zijn samen te werken om de gevolgen van klimaatverandering voor het mariene milieu te beperken. Deze bevindingen zijn overeenkomstig de inbreng van het Koninkrijk der Nederlanden in de procedure bij het Zeerechttribunaal.

Mensenrechtenverdragen

Net als de Nederlandse rechter in bijvoorbeeld het Urgenda-arrest van de Hoge Raad, bevestigt het IGH dat klimaatverandering gevolgen kan hebben voor het effectieve genot van verschillende mensenrechten. Voorbeelden van deze rechten zijn het recht op leven, het recht op privéleven, het recht op gezondheid, en het recht op een behoorlijke standaard van leven. Onder dit laatste valt ook de toegang tot water, voedsel en huisvesting. Ook stelt het IGH dat klimaatverandering de rechten kan aantasten van vrouwen, kinderen en inheemse volkeren.

Met betrekking tot het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu is het IGH van oordeel dat de effectieve uitoefening van een aantal mensenrechten niet volledig kan worden gerealiseerd als personen niet in een schone, gezonde en duurzame omgeving kunnen leven. Een schone, gezonde en duurzame omgeving is derhalve een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening en het effectieve genot van veel mensenrechten. In dit kader, zo stelt het Hof, vloeit het recht op een schone, gezonde en duurzame omgeving voort uit de onderlinge afhankelijkheid tussen mensenrechten en milieubescherming.

(B) Het vaststellen van staatsaansprakelijkheid als gevolg van schendingen van het internationaal recht aangaande klimaatverandering

Voorop wordt gesteld dat het Hof geen uitspraak doet over schendingen van (groepen van) staten, maar slechts het toepasselijk juridisch kader schetst. Het IGH oordeelt dat de algemene regels van staatsaansprakelijkheid gelden bij schending van gewoonterechtelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen inzake klimaatverandering. Onder de algemene regels van staatsaansprakelijkheid is een staat internationaalrechtelijk aansprakelijk voor elke internationale onrechtmatige daad van die staat. Daarvan is sprake wanneer een handelen of nalaten (a) aan deze staat kan worden toegerekend en (b) in strijd is met een op deze staat rustende verplichting. Het IGH bevestigt dat de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid vastgesteld door de *International Law Commission* in 2001 het toepasselijk recht inzake staatsaansprakelijkheid weergeven, en dat de klimaatverdragen geen regels bevatten op grond waarvan het algemene staatsaansprakelijkheidsrecht zou moeten wijken. In het advies hanteert het Hof de gebruikelijke standaard van staatsaansprakelijkheid, die per geval beoordeeld moet worden. Het Koninkrijk der Nederlanden onderschrijft deze conclusie en heeft in de inbreng hetzelfde gesteld.

Het IGH onderstreept dat het staatsaansprakelijkheidsrecht geen speciale status toekent aan verschillende categorieën van benadeelde staten (zoals staten die bijzonder kwetsbaar zijn voor klimaatverandering). Wel bevestigt het Hof dat verplichtingen met betrekking tot de bescherming van het klimaatsysteem en andere delen van het milieu tegen antropogene broeikasgasemissies *erga omnes* gelden, wat inhoudt dat alle staten de aansprakelijkheid kunnen inroepen van andere staten voor schending van hun

[7] Internationaal Zeerechttribunaal, *advies, Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law,* 21 mei 2024.

(gewoonterechtelijke en verdragsrechtelijke) verplichtingen inzake klimaatverandering. Dit geldt ook als een staat geen daadwerkelijke schade heeft ondervonden door de schending.

Voor het vaststellen van staatsaansprakelijkheid moet een handeling of nalaten toerekenbaar zijn aan een staat. Een handeling is aan de staat toerekenbaar wanneer zij wordt verricht door een staatsorgaan, wanneer zij verricht wordt door personen of entiteiten die door die staat in rechte gemandateerd zijn die handeling uit te voeren en het om de uitvoering van een overheidstaak gaat; wanneer zij uitgevoerd wordt door personen of entiteiten die op instructie, onder controle of directie van die staat handelen; of wanneer de handeling van personen of entiteiten achteraf door een staat als de zijne aanvaard worden.

De uitstoot van broeikasgasemissies geschiedt veelal door private actoren. Met betrekking tot toerekening aan de staat van activiteiten van private actoren, stelt het Hof, in overeenstemming met zijn vaste jurisprudentie, dat het handelen van particulieren in beginsel niet toegerekend kan worden aan een staat. Dit ontslaat staten echter niet van hun verdragsrechtelijke en gewoonterechtelijke verplichting om activiteiten van particulieren te reguleren als een kwestie van zorgvuldigheid. Tevens ontslaat dit hen niet toe te zien op de naleving van deze regels, zoals beschreven in onderdeel A van deze bijlage.

Verder erkent het Hof dat meerdere staten gedurende een langere periode in verschillende mate hebben bijgedragen aan klimaatverandering en dat dit het vaststellen van de individuele aansprakelijkheid van een staat moeilijker kan maken. Het Hof merkt daarbij op dat de gewoonterechtelijke regels voorzien in situaties met meerdere benadeelde of verantwoordelijke staten. In dit verband wijst het Hof erop dat de huidige wetenschap in staat is om de bijdrage van een staat aan de wereldwijde emissies van broeikasgassen te bepalen, waardoor gegevens over huidige en historische uitstoot aan individuele staten kunnen worden toegerekend.

Het Hof legt uit dat emissie van broeikasgassen op zichzelf geen onrechtmatige daad is in de context van klimaatverandering. De onrechtmatige daad in het kader van staatsaansprakelijkheid is het handelen of nalaten, toerekenbaar aan een staat, in strijd met een op die staat rustende internationaalrechtelijke verplichting die ziet op het beschermen van het klimaatsysteem tegen significante schade veroorzaakt door de emissie van broeikasgassen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld van het Hof. Een staat kan fossiele brandstoffen consumeren, produceren, subsidiëren en vergunningen verlenen voor de exploratie en winning van fossiele brandstoffen. Het Hof stelt uitdrukkelijk dat deze handelingen op zich geen schending van het internationaal recht vormen, maar dat deze handelingen moeten worden beoordeeld in de context van de bredere verplichtingen die in onderdeel A van deze bijlage zijn toegelicht, waaronder de plicht om effectief mitigatiebeleid te voeren en aanzienlijke schade aan het klimaatsysteem te voorkomen. In de Kamervragen die op 23 september 2025 zijn beantwoord is het kabinet reeds ingegaan op fossiele brandstoffen.

Ook is het vaststellen van een causaal verband tussen een onrechtmatige daad en daadwerkelijk geleden schade door één of meerdere staten niet nodig voor het vaststellen van staatsaansprakelijkheid. Zoals hieronder zal worden uitgelegd, is dat verband relevant in de context van het bieden van rechtsherstel.

Het Koninkrijk der Nederlanden onderschrijft deze interpretatie. Een staat kan onder internationaal recht door een andere staat aansprakelijk worden gesteld voor het schenden van de verplichtingen beschreven onder onderdeel A van deze bijlage, ook als er geen staat is die daar direct schade door heeft ondervonden.

Rechtsgevolgen van een schending van een verplichting in de context van klimaatverandering

Rechtsgevolgen ontstaan na een schending van een norm van internationaal recht. Het Hof concludeert dat de normale rechtsgevolgen van een schending van internationaal recht ook van toepassing zijn op het schenden van een verplichting in de context van klimaatverandering.

Na het vaststellen van een schending van internationaal recht hebben staten de aanhoudende plicht hun verplichtingen na te komen en dienen zij een in de tijd voortdurende onrechtmatige daad te staken. Staten moeten, indien vereist door de omstandigheden, verzekeren en garanties bieden dat de schending zich

niet zal herhalen. Ten slotte hebben staten de verplichting tot het bieden van rechtsherstel voor geleden schade veroorzaakt door de onrechtmatige daad. Rechtsherstel kan bestaan uit restitutie, compensatie of genoegdoening.

De verplichting tot het bieden van rechtsherstel is slechts van toepassing indien sprake is van schade. Voor het bepalen van rechtsherstel onder het internationaal recht moet een causaal verband worden vastgesteld tussen de onrechtmatige daad begaan door één of meerdere staten en de specifieke schade geleden door één of meerdere staten. Het Hof stelt dat de bestaande juridische standaard die is ontwikkeld ten behoeve van het vaststellen van een causaal verband kan worden toegepast in deze context. Het causaal verband moet in elk geval worden vastgesteld per geval, en omvat twee elementen: kan een bepaalde klimaatgebeurtenis of -trend worden toegeschreven aan klimaatverandering en in welke mate kan de schade worden toegeschreven aan een staat of groep van staten. Het gaat hierbij om schade die door de getroffen staat moet worden aangetoond, maar dit kan ook zien op het kunnen aantonen van een inbreuk op mensenrechtelijke verplichtingen van getroffen individuen.

De primaire vorm van rechtsherstel is restitutie, wat betekent dat de verantwoordelijke staat de situatie moet herstellen naar hoe deze bestond voor de internationale onrechtmatige daad. Het Hof verduidelijkt dat restitutie vaak onhaalbaar zal zijn in het geval van klimaatverandering en de gevolgen hiervan. In de context van klimaatverandering kan restitutie echter in sommige gevallen ook de vorm aannemen van de wederopbouw van beschadigde of vernietigende infrastructuur alsook het herstel van ecosystemen en biodiversiteit. Als restitutie onmogelijk blijkt, kan een benadeelde staat recht op compensatie hebben. Het Hof stelt in dit verband dat milieuschade ook vatbaar is voor compensatie. Daar waar voldoende bewijs voor de precieze hoogte van de milieuschade ontbreekt kan, op uitzonderlijke basis, overwogen worden compensatie in de vorm van een globaal bedrag toe te kennen. Genoegdoening kan in sommige gevallen de vorm aannemen van excuses, erkenning van aansprakelijkheid, of het treffen van maatregelen op nationaal niveau. Een voorbeeld van dit laatste is voorlichting van de samenleving over klimaatverandering. Ook een uitspraak van het IGH kan op zichzelf een vorm van genoegdoening zijn.

Reflectie

In de beantwoording van de vragen van GroenLinks-PvdA (18 september 2025) heeft het kabinet toegezegd in te gaan op de ‘juridische kwetsbaarheid’ van Nederland.[8] De *juridische* kwetsbaarheid van het Koninkrijk der Nederlanden neemt niet toe als gevolg van het advies. Het advies schept namelijk geen nieuwe verplichtingen, maar verduidelijkt alleen de bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen. Zoals in deze brief toegelicht, sluit de uitleg van het IGH over de internationaalrechtelijke geldende verplichtingen in algemene zin aan bij de zienswijze van het Koninkrijk der Nederlanden. Van belang is dat de meeste verplichtingen inspanningsverplichtingen zijn, waarbij de zorgvuldigheidsnorm van toepassing is. Het Hof merkt op dat bij het beoordelen van de schending van een zorgvuldigheidsnorm de toepassing van het hierboven toegelichte kader in een concrete situatie complex kan zijn, omdat de standaard variabel is en voortdurend in ontwikkeling. De relevante elementen, afzonderlijk en in samenhang, bieden richting bij het bepalen van een passende zorgvuldigheidsnorm waar het Koninkrijk der Nederlanden aan gehouden is. Verder erkent het Hof dat meerdere staten hebben bijgedragen aan klimaatverandering en dat dit de vaststelling of, en zo ja in hoeverre, een individuele staat een verplichting heeft geschonden die aanzienlijke schade heeft berokkend aan het klimaatsysteem bemoeilijkt. Het Hof merkt daarbij wel op dat het aan de hand van de gewoonterechtelijke regels mogelijk is om in situaties met meerdere benadeelde of verantwoordelijke staten te adresseren.

[8] Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 168, p. 2.