

Trouw aan een steeds minder houdbare positie: De standpunten van Nederland in de Advisory Opinion-procedure van het ICJ over klimaatverandering

7 januari 2025 door

Phillip Paiement & Corina Heri

Inleiding

Van 2 tot 13 december 2024 hield het Internationaal Gerechtshof (ICJ) hoorzittingen in zijn lopende Advisory Opinion-procedure over klimaatverandering. Het betrof de grootste procedure in de geschiedenis van het ICJ, met deelname van 97 staten en 11 internationale organisaties. Deze procedure sluit aan bij andere Advisory Opinion-procedures bij internationale rechtbanken in 2024, waaronder het ITLOS, dat in mei [advies uitbracht](#). Het [advies](#) van het Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) wordt in 2025 verwacht. Deze procedures bieden gezaghebbende inzichten over de aard en interactie van de verplichtingen van staten, voortbouwend op eerdere uitspraken van andere internationale instanties.

In deze blogpost bespreken we algemene observaties ten aanzien van de argumenten die tijdens de hoorzittingen zijn aangevoerd, met specifieke aandacht voor de standpunten van de Nederlandse vertegenwoordigers. Daarmee laten we zien hoe Nederland zich positioneert binnen een kleine maar invloedrijke groep ontwikkelde economieën die klimaatverplichtingen willen beperken tot het [Akkoord van Parijs](#) en het belang van andere gebieden van internationaal recht – zoals mensenrechten, zeerecht en internationaal gewoonterecht – voor klimaatverandering willen minimaliseren.

In het algemeen kunnen de standpunten van de staten tijdens hun mondelinge interventies grofweg in twee groepen worden verdeeld. Aan de ene kant betoogden veel landen – voornamelijk, maar niet uitsluitend, ontwikkelingslanden en landen met een lage uitstoot – dat het Akkoord van Parijs niet de volledige omvang van de verplichtingen van staten op het gebied van klimaatverandering weerspiegelt. Zij stelden dat het preventiebeginsel uit het internationaal gewoonterecht en de internationale mensenrechtenwetgeving aanvullende, verdergaande verplichtingen met zich brengen. Daarbij legden zij de nadruk op wetenschappelijk onderbouwde benaderingen en hun eigen kwetsbaarheid voor klimaatgerelateerde gevolgen, zoals stormen, droogte en zeespiegelstijging, in combinatie met hun beperkte bijdrage aan de oorzaken van klimaatverandering.

Veel van deze staten benadrukten naast het beginsel van “common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances” (CBDR-RC), afkomstig uit het Akkoord van Parijs, ook mensenrechtenverplichtingen, zoals het recht op een gezond leefmilieu en de rechten van inheemse volken en kwetsbare groepen. Volgens hen moeten deze verplichtingen extraterritoriaal worden toegepast. Daarnaast baseerden zij zich op internationaal milieurecht, met nadruk op het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze staten plaatsten deze verschillende bronnen van verplichtingen naast een evaluatie van het VN-Klimaatverdrag ([UNFCCC](#)), dat volgens hen ontoereikend is. Zij pleitten voor de noodzaak van verdere overheidsmaatregelen op het gebied van intergenerationele rechtvaardigheid, financiering van klimaatadaptatie, compensatie voor ‘Loss & Damage’, en adequate reparaties.

Daarentegen richtten de ontwikkelde landen met een hoge uitstoot zich vooral op het ontkennen van bindende internationale wettelijke verplichtingen om hun uitstoot te verminderen of schadevergoedingen uit te keren. Zij benadrukten herhaaldelijk het belang van voortdurende politieke onderhandelingen en de “zorgvuldig onderhandelde” maar gemakkelijk te destabiliseren oplossingen die tot nu toe zijn bereikt in het kader van het Akkoord van Parijs en het UNFCCC.

Verschillende van deze staten voerden aan dat de internationale klimaatwetgeving op zichzelf staat en een *lex specialis* vormt ten opzichte van alle andere internationale regels. Volgens hen laat het Akkoord van Parijs staten vrij om de inhoud van hun nationaal vastgestelde klimaatdoelstellingen (NDC’s) te bepalen, zonder leidraad voor het verdelen van de resterende emissies. Met betrekking tot reparaties betwisten zij het bestaan van gedifferentieerde verplichtingen tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Daarnaast voerden zij aan dat complexe causale verbanden het onmogelijk maken om verantwoordelijkheid toe te wijzen aan individuele landen. Ze brachten verschillende argumenten naar voren om de toepassing van het preventiebeginsel te beperken. Hierbij werd gesuggereerd dat het beginsel niet van toepassing is op mondiale problemen zoals klimaatverandering, dat het niet met terugwerkende kracht kan worden toegepast op historische emissies, of dat het Akkoord van Parijs een ‘veilige haven’ biedt van verantwoordelijkheid voor emissies die binnen de naleving van het Akkoord worden uitgestoten.

De argumenten van Nederland

Het Nederlandse [pleidooi](#) begon met het benadrukken van zijn status als een staat die zeer kwetsbaar is voor een veranderend klimaat. Wellicht als erkenning van de [lopende rechtszaak van Greenpeace](#) tegen Nederland over de klimaatgevolgen voor Bonaire, benadrukten de Nederlandse vertegenwoordigers ook de kwetsbaarheid van de Caribische gebieden van het Koninkrijk. In termen van wettelijke verplichtingen benadrukte Nederland de “verplichting om een mitigatiebeleid te ontwikkelen, aan te nemen en uit te voeren” gericht op het bereiken van netto-nul emissies in 2050, zoals vastgelegd in het Akkoord van Parijs. Dit beschouwde Nederland als een *erga omnes*-verplichting. Nederland pleitte bovendien voor het bestaan van een internationale verplichting “om waar nodig adaptatiemaatregelen te plannen en uit te voeren”, waarbij staten een aanzienlijke vrijheid wordt gelaten om te bepalen welke maatregelen nodig zijn.

Met betrekking tot mensenrechtenwetgeving onderschreef Nederland de uitspraken in de zaken [Urgenda](#) en [KlimaSeniorinnen](#), maar gaf daarbij – net als in zijn [schriftelijke verklaring](#) en daaropvolgende [schriftelijke commentaar](#) – een minimalistische interpretatie van klimaatgerelateerde mensenrechtenverplichtingen. Wat reparatie voor klimaatschade betreft, benadrukte Nederland zowel het onvermijdelijke karakter van schade door klimaatverandering als de bestaande mechanismen binnen het UNFCCC, zoals het Warsaw International Mechanism voor Loss &

Damage. Tegelijkertijd accepteerde Nederland geen reparatieverplichtingen. Nederland had met name in zijn schriftelijke verklaring betoogd dat er geen “dwingende juridische basis is voor een staat om herstel te eisen van een andere staat voor significante schade aan het klimaatsysteem”, zoals elders werd bekritiseerd door [André Nollkaemper](#).

Tot slot onderscheidde Nederland zich enigszins van de geïndustrialiseerde landen door op te roepen tot een uitfasering van fossiele brandstoffen en de aandacht te vestigen op het gebrek aan adequate juridische bescherming voor klimaat-gerelateerde ontheemding in het internationaal recht. Nederland stond ook een deel van zijn spreektijd af aan een jongerenvertegenwoordiger, waardoor de organisatie World’s Youth for Climate Justice direct kon deelnemen aan de hoorzitting.

Naast deze punten en het opvallende argument over de *erga omnes*-mitigatieverplichtingen, waren de juridische argumenten van de Nederlandse regering grotendeels in lijn met het standpunt van de meer internationaalrecht-vriendelijke ontwikkelde staten. Nederland aanvaarde beperkte verplichtingen op het gebied van mitigatie en adaptatie, maar gaf inhoudelijk voorrang aan het Akkoord van Parijs en het UNFCCC als een *lex specialis*. Hoewel de regering deze term niet expliciet gebruikte - en zelfs afwees in zijn schriftelijke commentaar - kwam dit bijzonder tot uiting in het kader van de benadering tot reparatie.

Conclusie

De vragen die aan het ICJ zijn voorgelegd, zijn nog lang niet opgelost. Sommige concepten waarop men zich beroept, zoals CBDR-RC, zijn het resultaat van langdurige en delicate onderhandelingen. De verdeling van historische en huidige verantwoordelijkheden voor klimaatverandering blijft bijzonder complex. Tegelijkertijd is het bestaande internationale klimaatregime er niet in geslaagd om deze kwesties op te lossen of om zeer reële klimaatschade en -risico’s te voorkomen, wat de toepasbaarheid van andere rechtsorders in gang zet.

Vanuit het perspectief van mensenrechtenwetgeving is het idee dat het Akkoord van Parijs de toepassing van andere bronnen van het internationaal recht uitsluit, al weerlegd door onder andere het [EHRM](#). ITLOS heeft een soortgelijke constatering gedaan over staatsverplichtingen binnen het zeerecht. In de preambule van het Akkoord van Parijs zelf wordt verwezen naar mensenrechten. Dit is niet alleen omdat er geen noodzakelijk conflict is tussen de twee, maar ook omdat mensenrechtenwetgeving (volgens ons) niet als een algemene rechtsorde kan worden beschouwd die moet wijken voor het gespecialiseerde Akkoord van Parijs. Sterker nog, door de focus te verleggen op de gevolgen van klimaatverandering en het beschermen van mensenlevens, bestaansmiddelen en welzijn, wordt het duidelijk dat mensenrechtenwetgeving het meer gespecialiseerde orde is.

Nederland bevindt zich in een steeds lastigere juridische positie, met een toenemende nadruk op internationale klimaatwetgeving die ontoereikend blijkt te zijn. Deze ontoereikendheid is hier net zo zichtbaar als elders: in oktober 2024 [melde het PBL](#) dat het ‘zeer onwaarschijnlijk’ is dat Nederland zijn klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 zal halen binnen het huidige klimaatbeleidskader. Ondanks dat Nederland het gewoonterecht en mensenrechtenverplichtingen erkent, mist zijn positie een zinvolle evaluatie van de effectiviteit of billijkheid van de NDC-verplichtingen van staten, evenals de verplichtingen tot herstel. Bovendien staan de Nederlandse argumenten inhoudelijk haaks op de nieuwe jurisprudentie van ITLOS en het EHRM waarin wordt erkend dat naleving van het Akkoord van Parijs de reikwijdte van andere internationale verplichtingen van staten niet uitput. Nederland lijkt een argument te hebben gekozen dat steeds minder houdbaar wordt.

Disclaimer: Heri is bij de adviesprocedure betrokken als juridisch adviseur van IUCN. Deze analyse is op persoonlijke titel gegeven. Het onderzoek van Paiement is gefinancierd door een onderzoeksubsidie van de Europese Unie (ERC-2021-STG 101039648 TransLitigate). Standpunten en meningen zijn uitsluitend die van de auteur en komen niet per se overeen met die van de Europese Unie of de European Research Council. Noch de Europese Unie, noch de subsidieverlenende instantie kan hiervoor verantwoordelijk worden gehouden.