

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

865

Vragen van de leden **Kröger, Thijssen** (beiden GroenLinks-PvdA), **Teunissen** (PvdD) en **Rooderkerk** (D66) aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over de uitspraak van het Gerechtshof over de rechtszaak tussen Milieudefensie en Shell (ingezonden 18 november 2024).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen 17 december 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in de Klimaatzaak tussen Milieudefensie en Shell?^{1 2}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de vaststelling van het Hof dat het klimaatprobleem «het grootste probleem van deze tijd is.»? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Klimaatverandering is onmiskenbaar één van de allergrootste opgaven van deze tijd.

Vraag 3

Onderschrijft u de vaststelling van het Hof dat «er geen twijfel [...] kan bestaan dat de bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering een mensenrecht is» en dat staten daarom een verplichting hebben burgers te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering? Bent u bereid daarin vergaande maatregelen te nemen ter bescherming van onze fundamentele mensenrechten?

¹ De Rechtspraak, 12 november 2024, «Haagse hof wijst vordering vermindering CO₂-uitstoot door Shell af» (<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Haagse-hof-wijst-vordering-vermindering-CO2-uitstoot-door-Shell-af.aspx>)

² NOS, 12 november 2024, «Shell wint zaak in hoger beroep: geen extra verplichting voor CO₂-afbouw». (<https://nos.nl/artikel/2544190-shell-wint-zaak-in-hoger-beroep-geen-extra-verplichting-voor-co2-afbouw>)

Antwoord 3

Dat staten op grond van mensenrechten positieve verplichtingen hebben om burgers te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering is eerder onder meer bevestigd door de Hoge Raad in het Urgenda-arrest en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Verein Klimaseniorinnen Schweiz tegen Zwitserland.

Het kabinet is van mening dat Nederland zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van deze verplichtingen nakomt door het treffen van klimaatmitigatiemaatregelen gericht op het halen van de doelen uit de Nederlandse Klimaatwet en het voldoen aan de Europeesrechtelijke klimaatverplichtingen. Tevens zet het kabinet zich ook mondiaal in voor klimaatactie, waaronder via klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden en klimaatdiplomatieke inspanningen om derde landen te bewegen tot het verhogen van mitigatieambities.

Vraag 4

Wat zijn volgens u de gevolgen van de uitspraak voor het halen van de klimaatdoelen?

Antwoord 4

Het betreft een civielrechtelijke zaak tussen private partijen. De overheid is geen partij in deze zaak. Het Hof heeft geen oordeel gegeven over het klimaatbeleid van het kabinet. Dat blijft gericht op het halen van de klimaatdoelen uit de Nederlandse en Europese klimaatwetgeving.

Vraag 5

Onderschrijft u de uitspraak van het Hof dat niet alleen overheden maar ook bedrijven een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben voor het reduceren van hun uitstoot in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs, en dat via de horizontale werking van het mensenrechtenverdrag ook op Shell een zorgplicht rust? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het kabinet onderschrijft dat klimaatverandering een wereldwijde uitdaging is, waarbij niet alleen overheden maar ook bedrijven een belangrijke rol spelen. Uit de uitspraak van het Hof volgt dat op ondernemingen als Shell, die in belangrijke mate bijdragen aan het klimaatprobleem en het in hun macht hebben een bijdrage te leveren aan de bestrijding van dit probleem, een verplichting rust om CO₂-emissies te beperken, ook als die verplichting niet uitdrukkelijk uit publiekrechtelijke regelgeving voortvloeit. Dergelijke ondernemingen hebben daarmee een eigen verantwoordelijkheid bij het halen van de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs. Het Hof stelt dat verdragsbepalingen inzake mensenrechten niet horizontaal werken in privaatrechtelijke verhoudingen. Daarom rust er geen zorgplicht op Shell via de horizontale werking van verdragsbepalingen inzake mensenrechten. Het Hof stelt echter wel dat dergelijke (verdrags)bepalingen, zoals artikelen 2 en 8 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens, in privaatrechtelijke verhoudingen kunnen doorwerken doordat zij invulling kunnen geven aan open normen, zoals de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm, en mede bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag wat van, bijvoorbeeld, grote en internationale ondernemingen op grond van die norm kan worden verlangd.

Vraag 6

Wat vindt u – met inachtneming van de verschillende rollen binnen de trias politica – van de uitspraak van de rechter dat, ondanks de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering die op bedrijven rust, de rechter op basis van de huidige wetgeving geen uitspraak kan doen over hoeveel een individueel bedrijf moet reduceren in 2030?

Antwoord 6

Ik kan de overwegingen van het Hof goed volgen. De huidige Europese en Nederlandse klimaatwetgeving gaan namelijk niet uit van absolute emissiereductiepercentages voor individuele ondernemingen. Het Europese en nationale klimaatbeleid omvat een breed pakket aan stimulerende, beprijzende en normerende maatregelen om de klimaatdoelen te halen.

In de uitspraak gaat het Hof ook in op de verschillende rollen binnen de trias politica door te overwegen dat maatregelen die de wetgever heeft genomen op zichzelf niet uitputtend hoeven te zijn en dus niet in de weg hoeven staan aan een op de maatschappelijke zorgvuldigheid gebaseerde zorgplicht voor ondernemingen om hun uitstoot te reduceren.

Vraag 7

Deelt u de mening dat het onbestaanbaar is dat bedrijven enerzijds gevaarlijke klimaatverandering kunnen blijven veroorzaken, maar het anderzijds te onduidelijk zou zijn wat bedrijven moeten doen om deze mensenrechtenschendingen te stoppen?

Antwoord 7

Het kabinet vindt het wenselijk dat voor bedrijven duidelijk is wat van hen wordt verwacht om klimaatverandering te beperken. Het Europese en nationale klimaatbeleid biedt diverse voorschriften wat bedrijven moeten doen en beleidsuitspraken en prikkels die duidelijk maken welke aanpassingen gewenst zijn. Ook heeft het kabinet in het ontwerp-Klimaatplan 2025–2035 de actie opgenomen dat het zal onderzoeken hoe bedrijven en organisaties het beste kunnen worden ondersteund bij het verduidelijken van hun klimaatplannen die zij vrijwillig of verplicht opstellen.

De op 25 juli jl. in werking getreden Europese Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) biedt hiervoor houvast. Artikel 22 van die richtlijn bevat de verplichting voor grote bedrijven om een klimaattransitieplan vast te stellen. In het klimaattransitieplan moet het bedrijf opnemen hoe zij ervoor zorgt dat zij haar bedrijfsmodel en haar bedrijfsstrategie toekomstbestendig maakt voor een duurzame economie en in overeenstemming brengt met de beperking van de opwarming van de aarde volgens internationale klimaatdoelstellingen en met beperking van de blootstelling aan steenkool-, olie- en gasgerelateerde activiteiten. In de richtlijn wordt concreet aangegeven wat er in zo'n plan moet staan. Aanvullend zal de Europese Commissie richtsnoeren opleveren voor het vaststellen van het klimaattransitieplan om te zorgen voor harmonisatie en beperking van de regeldruk. Het uitvoeren van het klimaattransitieplan is een inspanningsverplichting; bedrijven die onder de richtlijn vallen moeten hun klimaattransitieplan naar beste vermogen uitvoeren. Bedrijven moeten hun klimaattransitieplan ook jaarlijks actualiseren. De richtlijn geldt overigens niet alleen voor in de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigde bedrijven met meer dan 1.000 medewerkers en een netto jaaromzet van meer dan € 450 mln. wereldwijd, maar ook niet in de EER gevestigde bedrijven met een netto jaaromzet van meer dan € 450 mln. in de EER, zoals Shell. Het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn ligt momenteel voor in internetconsultatie tot en met 29 december.

Vraag 8

Wat gaat u doen om ervoor te zorgen dat bedrijven als Shell hun uitstoot in scope I, II en III reduceren om de klimaatdoelen met meer zekerheid te halen, aangezien de klimaatdoelen met meer dan 95% zekerheid niet worden gehaald en hoewel het Hof Shell in deze zaak niet verplicht om haar uitstoot met een concreet percentage te verminderen, zegt zij duidelijk dat Shell wel verplicht is om haar uitstoot te verlagen?

Antwoord 8

Om de klimaatdoelen met meer zekerheid te halen, is het allereerst van belang het reeds afgesproken beleid voortvarend uit te werken, uit te voeren en te handhaven. De Nederlandse industrie wordt zowel door Europese wetgeving als door nationale initiatieven nadrukkelijk aangezet tot CO₂-reductie.

Binnen Europa worden industriële emissies beprijsd via het «European Emission Trading Scheme» (EU ETS). EU ETS geeft de producenten een financiële prikkel om te verduurzamen en door het marktmechanisme zorgt dit voor een (maatschappelijke) kostenefficiëntere reductie van CO₂ dan indien op bedrijfsniveau ingegrepen zou worden. Het emissiehandelssysteem EU ETS fungeert ook als garantie dat de Europese klimaatdoelstellingen gehaald worden, aangezien er na 2039 geen nieuwe emissierechten meer op de markt komen. Dit betekent dat bedrijven de komende jaren grote stappen

op het gebied van verduurzaming moeten maken om te mogen blijven produceren in de Europese markt.

Nederland kent daarnaast nog een nationale CO₂-heffing die een extra prikkel vormt voor bedrijven om tijdig te verduurzamen. Bedrijven waaronder Shell worden daarbij geholpen door diverse subsidie instrumenten zoals bijvoorbeeld de SDE⁺⁺-regeling, de VEKI-regeling en de DEI regeling.

In aanvulling hierop worden Shell en andere grote uitstoters met de maatwerkaanpak uitgedaagd om additionele CO₂-reductie te realiseren. Dat is extra CO₂-reductie boven op wat bedrijven volgens de nationale CO₂-heffing industrie moeten reduceren om geen CO₂-heffing te betalen.

In het kader van maatwerkafspraken is tussen het Rijk en Shell op 13 april 2023 een intentieverklaring (Expression of Principles) getekend.

Het Planbureau voor de Leefomgeving acht het in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) echter heel erg onwaarschijnlijk dat we de bestaande klimaat-en energiedoelen halen met het huidige en geagendeerde beleid. In reactie daarop heeft het kabinet in de aanbiedingsbrief bij de Klimaatnota aangegeven dat in het voorjaar tot alternatief beleid besloten zal worden zodat de afgesproken doelen, conform het Regeerprogramma, binnen bereik komen³.

Vraag 9

Wat doet u om te controleren of bedrijven met activiteiten in Nederland geen gevaar vormen voor inwoners van Nederland, doordat ze niet genoeg doen om een gepaste bijdrage te leveren aan de doelen in het Klimaatakkoord van Parijs?

Antwoord 9

Het nationale en Europese beleid is erop gericht dat Nederland, in Europees verband, voldoende bijdraagt aan de doelen in de Overeenkomst van Parijs. Dit beleid stuurt daartoe ook op reductie van broeikasgasemissies van bedrijven, zowel met normstelling zoals ten aanzien van voertuigemissies als met beprijzing zoals het ETS. Het betreft directe en ketenemissies van bedrijven binnen de EU, maar ten dele ook ketenemissies die buiten de EU plaatsvinden, zoals met productnormen en het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

Daarnaast is de gepaste bijdrage van grote bedrijven in de CSDDD geoperationaliseerd zoals beschreven in het antwoord op vraag 7. Het kabinet verwacht dat bedrijven die onder de reikwijdte van de richtlijn gaan vallen deze verplichting zullen naleven. De aan te wijzen toezichthouder zal hierop toezien.

Vraag 10

Ziet u vanwege de vorige vraag en door deze uitspraak van het Hof een grotere rol weggelegd voor uzelf en de overheid om vast te stellen hoeveel grote vervuilers zoals Shell moet reduceren? Zo ja, hoeveel vindt u dat Shell in CO₂-vervuiling moet reduceren? Hoeveel vindt u dat de grote industriële vervuilers moeten reduceren? Is hier volgens u, naast de verplichtingen die voortkomen uit onder andere de Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD) en Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), aanvullende wetgeving voor nodig?

Antwoord 10

Zoals in antwoord op vraag 8 is aangegeven, is er zowel op Europees als nationaal niveau beleid afgesproken voor vergaande verduurzaming van industriële bedrijven zoals Shell. Het is van belang een consistent beleid te voeren en het reeds afgesproken beleid voortvarend uit te werken, uit te voeren en te handhaven. Daarnaast wordt met de maatwerkaanpak ingezet op extra CO₂-reductie en verbetering van de leefomgeving.

Vraag 11

Hoe verhoudt deze uitspraak zich volgens u tot de Europese klimaatplicht (zoals de CSDDD en CSRD)?

³ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1416.

Antwoord 11

De uitspraak onderstreept dat grote bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het halen van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, ook met betrekking tot hun ketenemissies. De CSDDD schrijft voor wat in ieder geval van grote bedrijven wordt verwacht om die verantwoordelijkheid in te vullen. De Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) bevat geen reductieverplichtingen, maar rapportageverplichtingen. Die verplichtingen dragen ertoe bij dat bedrijven en hun stakeholders beter inzicht krijgen in de impact van het bedrijf op klimaatverandering en de activiteiten die reeds worden verricht om die impact te verminderen. Dat kan ertoe bijdragen dat aanvullende actie wordt ondernomen om de impact verder te verminderen, door bedrijven zelf of door anderen.

Vraag 12

Deelt u de suggestie van de rechter dat een verbod op de voorgenomen investeringen van Shell in nieuwe olie- en gasvelden mogelijk wel toegestaan zou kunnen zijn in verband met het lock-ineffect dat daardoor zou ontstaan, aangezien uit de uitspraak van het Hof volgt dat het aanboren en ingebruiknemen van nieuwe gas- en olievelden op gespannen voet staat met de klimaatdoelen? Hoe weegt u dit lock-ineffect mee bij het al dan niet toewijzen van nieuwe vergunningen voor fossiele boringen?

Antwoord 12

In diens uitspraak geeft het Hof aan dat er bij olie- en gasbedrijven sprake kan zijn van lock-in effecten. Verder merkt het Hof op dat van olie- en gasbedrijven kan worden verlangd dat zij ook bij hun investeringen in de productie van fossiele brandstoffen rekening houden met de negatieve gevolgen die een verdere uitbreiding van het aanbod van fossiele brandstoffen voor de energietransitie heeft. Investerings in nieuwe olie- en gasvelden kunnen hier volgens het Hof op gespannen voet mee staan. Het Hof doet in de uitspraak geen suggestie voor een verbod op investeringen in nieuwe olie- en gasvelden van Shell of andere olie- en gasbedrijven. Op 9 september jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over het «Delfstoffen en Aardwarmte jaarverslag 2023»⁴. Daarin heeft het kabinet aangegeven in te zetten op de afbouw van de vraag naar fossiele energie, door onder meer in te zetten op energiebesparing en het stimuleren van productie en gebruik van duurzame energie. Het kabinet vindt het belangrijk dat de toekomstige olie- en gaswinning te allen tijde in lijn blijft met de doelen van de Overeenkomst van Parijs en onder het niveau van de binnenlandse vraag blijft. Uit het jaarverslag blijkt dat de hoeveelheid in Nederland geproduceerd aardgas en aardolie de vraag in die periode tot en met 2048 niet overschrijdt. Bij het verlenen of het verlengen van winningsvergunningen wordt rekening gehouden met een datum van uiterlijk tot en met 2045. Het kabinet houdt daarbij ruimte voor maatwerk indien dat op een later moment nodig blijkt te zijn, bijvoorbeeld als blijkt dat er na 2045 toch nog gas nodig is voor de binnenlandse vraag en dat passend is binnen de klimaatdoelstellingen. Die afweging zal op dat moment gemaakt moeten worden.

Vraag 13

Welke maatregelen gaat u naar aanleiding van deze uitspraak nemen om te voorkomen dat er vergunningen worden verleend voor boringen naar en ingebruikneming van nieuwe gas- en olievelden?

Antwoord 13

Het kabinet zal op dit punt geen nieuwe maatregelen nemen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. De maatregelen zoals beschreven in het antwoord op vraag 12 bieden volgens het kabinet voldoende waarborg dat de toekomstige olie- en gaswinning in Nederland in lijn blijft met de doelen uit de Overeenkomst van Parijs.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 410 XIII, nr. 99.