31793 Internationale klimaatafspraken

Nr. 308 Brief van de minister van Klimaat en Groene Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2026

Van 9 tot en met 20 november vindt de 31e VN-klimaatconferentie (COP31) plaats in Antalya, Turkije. COP31 is een belangrijk moment om stil te staan bij de voortgang van mondiale klimaatactie. Tijdens de COP komen landen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden samen om verdere stappen te nemen op alle onderdelen van internationale klimaatactie. Zo geven we uitvoering aan de wereldwijd afgesproken klimaatdoelen uit de Overeenkomst van Parijs. De extreme hitte, bosbranden, droogte en overstromingen in Europa en op vele andere plekken in de wereld afgelopen zomer benadrukken opnieuw hoe belangrijk het is om kwetsbaarheid te verminderen en weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering te vergroten. Verhoogde ambitie en versnelde implementatie blijven dan ook nodig om de langjarige opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken[1].

Naast de jaarlijkse multilaterale onderhandelingen is de COP een belangrijk moment om de uitvoering van internationale afspraken te versnellen en de klimaattransitie te laten slagen. De COP biedt een platform voor landen, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties om samen te komen, nieuwe initiatieven te presenteren en partnerschappen aan te gaan. Zodoende is de COP uitgegroeid tot een mondiale marktplaats voor klimaatactie. Dit past bij het toegenomen belang van uitvoering; daar waar de onderhandelingsresultaten richtinggevend zijn en blijven, is succesvolle implementatie en transparantie daarover essentieel voor de voortgang en het vertrouwen.

Nederland wil dat COP31 concrete resultaten oplevert en kijkt daarbij ook naar ontwikkelingen buiten de multilaterale onderhandelingsagenda. Daarbij zal het kabinet zich onder andere inspannen om samen met een kopgroep van ambitieuze landen verdere stappen te zetten richting een wereldwijd elektrificatiedoel voor 2035, om voortgang te boeken op het gebied van adaptatie en het tegengaan van ontbossing en bosdegradatie. Tenslotte zet Nederland zich in voor tijdige beschikbaarheid van IPCC-rapporten ter voorbereiding op de tweede Global Stocktake en voor het verder opbouwen van de architectuur van internationale koolstofkredieten.

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, specifiek over de VN-klimaatonderhandelingen dit jaar. Tijdens de COP onderhandelt de Europese Unie (EU) als één partij. Dit gebeurt op basis van Raadsconclusies die op de Milieuraad van 12 oktober zullen

[1] Op 2 september 2026 publiceerde het VN Milieuprogramma (UNEP) een speciaal rapport over de 1,5 °C. Dat maakt duidelijk dat om bij het doel van 1,5 °C te komen een traject van overschrijding, piek en daling de best overgebleven optie is. Elke extra tiende graad opwarming die vermeden wordt en een zo kort mogelijke duur van de overschrijding beperkt bovendien de gevolgen van die overschrijding.

worden vastgesteld. Deze brief vervangt de geannoteerde agenda bij de Milieuraad op dit punt, die uw Kamer gelijktijdig met deze brief op 23 september ontvangt. Zoals gebruikelijk zal het kabinet de Kamer voor de start van COP31 informeren over de brede Nederlandse inzet voor de VN-klimaatconferentie.

De VN-klimaatonderhandelingen worden dit jaar voorgezeten door Australië. Turkije geeft leiding aan de overige onderdelen van COP31, waaronder de actie-agenda met vrijwillige initiatieven om implementatie te bevorderen, en de top voor staatshoofden en regeringsleiders. Over deze plannen, waaronder het eerdergenoemde elektrificatiedoel, en initiatieven op afval en circulariteit, industrialisatie, water en voedselzekerheid, wordt de Kamer ook in de volgende brief geïnformeerd.

COP31 markeert op veel onderhandelingsonderwerpen een tussenstap in een meerjarig multilateraal proces. De nadruk ligt daarbij ofwel op uitwerking van eerdere besluiten, ofwel op voorbereiding op toekomstige besluitvorming. Dit eerste geldt bijvoorbeeld op het terrein van financiering en *just transition*; het tweede voor onder meer adaptatie, transparantie en de tweede Global Stocktake. In het vervolg van deze brief worden deze onderwerpen toegelicht.

Mitigatie

In de komende jaren wordt een piek in wereldwijde broeikasgasemissies verwacht. De wereld zal echter de 1,5˚C voor langere tijd overschrijden. Op dit moment zal de opwarming van de aarde bij volledige uitvoering van bestaande VN-klimaatplannen naar verwachting uitkomen op circa 2,3-2,5˚C.[2] De wereldwijde mitigatieopgave blijft derhalve groot en is dus een overkoepelend aandachtspunt voor zowel Nederland als de EU. Het dient ook in toekomstige VN-klimaatonderhandelingen een duidelijke plek te krijgen, zodat landen zicht houden op de geboekte voortgang en afspraken kunnen maken over verdere stappen.

Nederland en de EU willen dat er voldoende focus blijft op het 1,5°C-doel en uitvoering van de VN-klimaatplannen voor ieder land (*Nationally Determined Contributions,* NDC's). Mede daarom spant Nederland zich in voor versterking van het Mitigatiewerkprogramma, dat de wereldwijde implementatie op koers moet houden. De afgelopen jaren zijn landen het niet eens geworden over verdere afspraken hierover, al zijn er wel diverse dialogen georganiseerd waar op constructieve wijze ervaringen op het terrein van klimaatmitigatie zijn gedeeld. Nederland wil dat mitigatie duidelijk onderdeel is van de EU-inzet voor COP31, waarbij het kabinet flexibel is in de manier waarop dit terugkomt in de Raadsconclusies.

Tijdens de Milieuraad en de onderhandelingen op COP31 zal Nederland eveneens aandacht vragen voor de afbouw van fossiele brandstoffen, in navolging van de conferentie die Nederland en Colombia organiseerden in april dit jaar.[3]

Global Stocktake

---

[2] United Nations Environment Programme (UNEP), Emissions Gap Report 2025: Off Target, 4 november 2025
[3] Kamerstukken II 2025–2026, 31 793, nr. 302

Mitigatie staat ook centraal bij de voorbereiding op de tweede Global Stocktake – de collectieve weging van voortgang sinds de Overeenkomst van Parijs. De tweede Global Stocktake gaat officieel van start tijdens COP31. Hoewel er in Antalya nog geen inhoudelijke onderhandelingen plaatsvinden, legt COP31 wel het fundament voor het vervolgtraject: de technische fase vanaf 2027 en de uiteindelijke politieke onderhandelingen in 2028. Nederland vindt het belangrijk dat er aandacht is voor alle onderdelen van de Overeenkomst van Parijs. Naast de voortgang op adaptatie en financiering wil Nederland dat ook de energietransitie, ontbossing, en circulaire economie worden meegenomen. Het is van belang dat landen aangeven hoe zij dit hebben opgenomen in hun NDC’s en wat het betekent voor de gezamenlijk voortgang richting het 1,5°C-doel. Verder zal Nederland zich samen met partners ervoor inspannen dat de best beschikbare wetenschap, zoals geleverd door het internationale klimaatpanel IPCC, gebruikt wordt voor de tweede Global Stocktake.

Wetenschap

Wetenschappelijke inzichten vormen de basis voor effectief klimaatbeleid. De rapporten van IPCC brengen de best beschikbare wetenschap samen, en vormen daarmee een belangrijke kennisbasis voor verdere multilaterale afspraken. De nieuwe rapporten waaraan in de huidige 7e cyclus van het IPCC wordt gewerkt zijn met name van belang voor de tweede Global Stocktake. Het IPCC zal in oktober opnieuw spreken over de tijdslijn voor de afronding van deze rapporten. Nederland wil dat alle IPCC-rapporten op tijd beschikbaar zijn voor de tweede Global Stocktake, conform de door het IPCC voorgestelde planning. Veel landen steunen dit, al is er ook tegendruk van een kleine groep landen die met name het IPCC-rapport over mitigatie pas ná de Global Stocktake willen afronden. Nederland en de EU zullen tijdens COP31 het belang van onafhankelijke wetenschap verdedigen, en aandacht vragen voor informatie-integriteit en de bestrijding van desinformatie. Ook zullen ze zich inspannen voor een COP-besluit waarin landen reflecteren op de laatste wetenschappelijke inzichten over bijvoorbeeld klimaatmodellering, kantelpunten, en waarnemingssystemen.

Internationale koolstofhandel

Sinds het akkoord op COP29[4] kan de wereldwijde handel in koolstofkredieten op basis van artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs van start. De Europese Klimaatwet bevat de mogelijkheid dat de EU en EU-lidstaten vanaf 2036 internationale kredieten inzetten voor het bereiken van het EU-klimaatdoel voor 2040. Het is het daarom van belang dat de internationale infrastructuur goed in elkaar zit, met effectieve controle en toezicht. Op COP31 moet een besluit worden genomen over de financiering van deze infrastructuur. Nederland en de EU zullen erop inzetten dat de infrastructuur op efficiënte en kosteneffectieve wijze wordt ontwikkeld en toegepast, en dat deze op termijn financieel zelfvoorzienend is, bijvoorbeeld met een model waarbij gebruikers betalen.

Nu de wereldwijde handel in koolstofkredieten van start gaat, is het van belang dat de juridische inbedding van het adaptatiefonds wordt verplaatst van het Kyoto Protocol naar de Overeenkomst van Parijs. Landen hebben namelijk afgesproken dat een deel van de wereldwijde opbrengsten van de handel in koolstofkredieten ten goede komt aan het adaptatiefonds. Dit vereist echter dat het fonds ten dienste komt te staan van de Overeenkomst van Parijs. Deze juridische verschuiving is een belangrijke laatste stap, omdat het op termijn een eigenstandige bron van financiering kan opleveren voor adaptatie in het mondiale zuiden. Nederland en de EU zullen zich derhalve inspannen om dit te realiseren.

Adaptatie

Door de toegenomen opwarming van de aarde worden de effecten van klimaatverandering op samenlevingen, ecosystemen, en economische activiteit steeds tastbaarder. Hierdoor groeit ook de urgentie van klimaatadaptatie. Nederland zet zich daarom met andere landen in om klimaatadaptatie mondiaal te versterken. Sterkere klimaatweerbaarheid draagt bij aan lokale stabiliteit en economische ontwikkeling en vermindert daarmee ook de grensoverschrijdende

[4] Kamerstukken II 2024-2025, 31 793, nr. 274

gevolgen van klimaatverandering, waaronder bijvoorbeeld ontheemding en migratie, regionale instabiliteit en economische ontwrichting. Ook wordt het belangrijker om de mondiale voortgang op adaptatie goed meetbaar te maken, om waar nodig tijdig te kunnen bijsturen. Met een gezamenlijke set indicatoren kunnen de uiteenlopende adaptatiebehoeftes van landen beter in kaart worden gebracht en kan richting worden gegeven aan de nodige acties om de klimaatweerbaarheid te vergroten. Tot ongenoegen van veel landen heeft COP30 niet geleid tot een bruikbare set indicatoren.[5] Nederland wil daarom dat landen op COP31 een verbeterproces starten zodat tijdens COP32 in Ethiopië een finaal besluit kan worden genomen. Tot slot zal Nederland zich er in de COP31-onderhandelingen voor inspannen dat de effectiviteit van adaptatie-actie via het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) verbetert. Nederland wil het huidige veelvoud aan processen waar mogelijk stroomlijnen om zodoende ook meer politieke zichtbaarheid te genereren voor adaptatie en versnelling van adaptatie te stimuleren.

Landbouw, bossen en landgebruik

Voor Nederland gaat de wereldwijde aanpak van klimaatverandering binnen voedselsystemen hand in hand met het voorkomen van biodiversiteitsverlies, ontbossing en voedselonzekerheid. Mitigatie én adaptatie zijn wat Nederland betreft beide onderdeel van die aanpak. Landbouw en voedselsystemen zijn aanjager van klimaatverandering, ondervinden de gevolgen ervan, én bieden oplossingen. Daarbij is het belangrijk om niet alleen naar de primaire landbouwproductie te kijken, maar naar het voedsel- en landbouwsysteem als geheel. Tijdens COP31 spreken landen daarom over verschillende manieren van klimaatactie in landbouw, voedselsystemen en voedselzekerheid en spreken zij over nationale klimaatplannen en langetermijnstrategieën. Ook reflecteren ze op hoe klimaatactie in voedselsystemen wordt uitgevoerd.

Ook het stoppen en omkeren van ontbossing en bosdegradatie is belangrijk in de aanpak van klimaatverandering. Nederland wil dat de routekaart die uitgaand COP30-voorzitter Brazilië ontwikkelt implementatie en verantwoording stimuleert, en dat het bredere klimaat- en biodiversiteitsactie verder helpt, ook richting de volgende Global Stocktake. Daarnaast vindt Nederland het van belang dat de samenhang tussen klimaat, biodiversiteit en landdegradatie wordt besproken op COP31, mede in het licht van de voorafgaande VN-biodiversiteitstop COP17. Daar hoort ook bij dat er meer coherentie komt in de uitvoering van de drie Rio-verdragen[6], zodat bijvoorbeeld duidelijker wordt welke win-wingebieden er zijn en zodat rapportageverplichtingen zoveel mogelijk worden gestroomlijnd.

Financiering

Klimaatfinanciering zal ook dit jaar een belangrijk thema zijn binnen de onderhandelingen gezien de geopolitieke context en acute noden in ontwikkelingslanden. Door stopzetting van de hulp vanuit de Verenigde Staten en dalende budgetten voor ontwikkelingssamenwerking bij enkele Europese landen

---

[5] Kamerstukken II 2025-2026, 31 793, nr. 282.

[6] In 1992 zijn in Rio de Janeiro drie duurzaamheidsverdragen overeengekomen: het VN-Raamverdrag inzake Klimaatverandering (UNFCCC), het VN-biodiversiteitsverdrag, en het VN-verdrag tegen verwoestijning.

leggen ontwikkelingslanden binnen de onderhandelingscontext in toenemende mate nadruk op de financieringsverplichting van traditionele donorlanden, met een expliciete wens om meer publieke financiering. De EU en haar lidstaten zijn de grootste donor van publieke klimaatfinanciering.

Het mondiale collectieve klimaatfinancieringsdoel dat tijdens COP29 is afgesproken biedt het kader voor het opschalen van financiering voor klimaatactie in ontwikkelingslanden voor de komende jaren. Nederland en de EU zijn gecommitteerd aan de implementatie van dit doel. Publieke financiering is daarvan een belangrijk onderdeel. Om te kunnen voldoen aan de financieringsbehoefte die de klimaattransitie met zich meebrengt, is echter ook de mobilisatie van privaat kapitaal van belang, net als de bijdrage die het multilateraal financieel systeem kan leveren. Voor Nederland en de EU is bovendien van belang waar mogelijk de donorbasis te verbreden. Nederland zet zich er samen met de EU voor in dat hiervoor binnen de klimaatonderhandelingen voldoende aandacht blijft. Tegelijkertijd heeft Nederland ook aandacht voor de zorgen van ontwikkelingslanden omtrent de kwaliteit en toegankelijkheid van financiering als ook de balans tussen mitigatie en adaptatie. Zo gaat ruim 60 procent van de Nederlandse publieke bijdrage naar adaptatie.

Het realiseren van een klimaatneutrale en klimaatbestendige toekomst vergt een verschuiving van financiële stromen richting de verduurzaming van onze economieën, zowel op nationaal als internationaal niveau. Dit raakt aan artikel 2.1c van de Overeenkomst van Parijs dat stelt dat financiële stromen in lijn moeten worden gebracht met de wereldwijde klimaatdoelen. De praktische uitwerking hiervan verschilt nog per land. Om de voortgang te versnellen, kunnen landen gebruikmaken van elkaars concrete ervaringen met het in lijn brengen van financiële stromen op een wijze die aansluit bij de nationale context. Tegelijkertijd is het van belang om de mondiale coördinatie en samenwerking op dit gebied te versterken.

De mede door Nederland geleide Veredas-dialoog biedt kansen om binnen de context van de onderhandelingen het gesprek over de implementatie van deze doelstelling aan te gaan en daarbij ook stakeholders van het bredere financiële systeem te betrekken, waaronder de private financiële sector en internationale financiële instellingen.

Just Transition

Een rechtvaardige transitie is nodig om te voorkomen dat klimaatactie sociale en economische ongelijkheden vergroot. In het *Just Transition Work Programme* spreken landen over waardig werk, betaalbaarheid, bescherming van kwetsbare groepen, en inclusieve samenwerking met diverse maatschappelijke partijen. COP31 bespreekt dit jaar de mogelijkheden om een speciaal mechanisme op te zetten dat landen kan ondersteunen. Nederland en de EU steunen de aandacht voor rechtvaardigheid in de VN-klimaatonderhandelingen maar willen niet dat een mechanisme leidt tot de oprichting van een nieuw lichaam onder UNFCCC met eigenstandige financiering. Nederland en de EU zullen inzetten op goede afspraken over de inclusiviteit, en willen dat het mechanisme zich onder andere richt op de energietransitie en helpt om het 1,5°C-doel dichterbij te brengen.

Handel en klimaat

In de Raadsconclusies is ook aandacht voor de relatie tussen klimaat en handel, mede naar aanleiding van de dialoog hierover tijdens de tussentijdse onderhandelingen in juni.[7] Nederland steunt de EU-inzet om te benadrukken dat handelsbeleid een belangrijke rol speelt in de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs. Dit is een onderwerp waar de EU ook binnen de Wereldhandelsorganisatie aandacht voor vraagt. De EU kan gedurende COP31 eveneens naar voren brengen hoe EU-handelsakkoorden, die duurzaamheidsafspraken bevatten over bijvoorbeeld de effectieve implementatie van internationale klimaat- en milieuverdragen, bijdragen aan duurzame ontwikkeling.

Gender en inclusief klimaatbeleid

Klimaatverandering treft vrouwen, jongeren en gemarginaliseerde groepen vaak harder dan andere groepen. Op COP30 is een nieuw Gender Actieplan overeengekomen, dat gendergelijkheid en vrouwenrechten in klimaatactie helpt verankeren. Nederland en de EU zullen dit jaar pleiten voor voortvarende implementatie van dit plan. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat ook de rol van vrouwen en meisjes als aanjagers van verandering wordt benadrukt. Zij zijn onmisbaar voor het realiseren van een groene, duurzame economie. Nederland zal ook zelf aan de slag gaan met de aanbevelingen uit het plan.

Inclusief klimaatbeleid, *Action for Climate Empowerment*, is ook een vast agendapunt voor de COP. Dit jaar besluiten landen over een nieuw vijfjarig actieplan. Nederland en de EU zullen daarbij specifiek aandacht vragen voor klimaateducatie, desinformatie en burgerparticipatie. In voorbereidende workshops heeft Nederland actief nationale voorbeelden aangedragen, zoals het Nationaal Klimaatplatform en het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

Transparantie

Onder de Overeenkomst van Parijs leggen alle landen via openbare rapportages en peer reviews verantwoording af over de uitvoering van nationaal klimaatbeleid en de voortgang richting hun NDC’s. Deze transparantie draagt bij aan effectiviteit en onderling vertrouwen, en via hun rapportages houden landen elkaar scherp. Inmiddels hebben al 49 landen de eerste rapportage- en reviewcyclus voltooid. Tijdens COP31 zullen nog eens 35 landen verantwoording afleggen. Eind dit jaar moeten landen bovendien hun tweede zogenaamde *Biennial Transparency Report* indienen. Nederland bereidt deze rapportage ook voor en verwacht deze in december af te ronden. Daarnaast dient de herziening van de onderliggende rapportageregels in 2028 voltooid te zijn. Nederland en de EU willen dat landen tijdens COP31 besluiten dit proces tijdig te starten met een duidelijk plan voor het werk dat in 2027 en 2028 moet worden gedaan.

Conclusie en vervolg

Binnen de EU bestaat overeenstemming over veel van de onderwerpen die dit jaar op de onderhandelingsagenda staan. De Nederlandse inzet zoals hierboven beschreven sluit goed aan bij de EU-positie die voorligt op de Milieuraad van 12 oktober. Nederland heeft zich extra ingespannen voor een stevige EU-positie op

[7] Kamerstukken II 2024-2025, 21501-08, nr. 1040

met name mitigatie inclusief de energietransitie, klimaatwetenschap, en het terugdringen van de overschrijding van 1,5°C. Ook is belangrijk dat de Raadsconclusies duidelijk maken dat de EU breder kijkt dan alleen de multilaterale onderhandelingen. De meeste lidstaten zijn net als Nederland tevreden over de conceptconclusies. Mogelijk ontstaat in de Raad nog discussie over de exacte bewoordingen die worden gebruikt in paragrafen over de energietransitie, maar EU-lidstaten zijn het eens dat dit een prioritair onderwerp is voor COP31.

Gezamenlijke inzet blijft daarmee een belangrijke basis voor internationale klimaatafspraken. De Overeenkomst van Parijs heeft in de afgelopen tien jaar ervoor gezorgd dat wereldwijde klimaatinspanningen aantoonbaar zijn toegenomen. De onderhandelingen zijn niet altijd makkelijk, mede door de opstelling van een aantal grote spelers. Ondanks moeizame onderhandelingen zijn ook op de laatste twee COP’s belangrijke besluiten genomen, waaronder over klimaatfinanciering en internationale koolstofhandel.

Voor dergelijke afspraken zijn alle landen nodig die de Overeenkomst van Parijs onderschrijven. In aanvulling daarop kunnen deelafspraken tussen groepen landen een belangrijke rol spelen om de afspraken van Parijs en latere COP’s te implementeren. Een goed voorbeeld daarvan is de conferentie over de afbouw van fossiele brandstoffen die Nederland en Colombia in april dit jaar hebben georganiseerd. De deelnemers van de conferentie zullen in aanloop naar de tweede conferentie in 2027 verder werken aan gezamenlijke actielijnen. Verder worden tijdens COP31 de resultaten van de conferentie gepresenteerd. Ook organiseert Nederland diverse activiteiten waarin landen verder spreken over de manier waarop zij deze afspraak uitvoeren. De volgende brief gaat hier nader op in.

Tot slot

De mondiale klimaatagenda staat voor grote uitdagingen. Juist nu verdere stappen noodzakelijk zijn, zetten geopolitieke spanningen ook de multilaterale klimaatsamenwerking steeds verder onder druk. Nu is het zaak om te laten zien dat we vasthouden aan gemaakte afspraken en hier werk van maken. Daarbij kunnen we onze Nederlandse kennis en innovatie delen om de uitvoering te versnellen, de internationale klimaatagenda verder te brengen en gemaakte klimaatafspraken te realiseren.

Na afloop van de Milieuraad wordt uw Kamer via het reguliere verslag geïnformeerd over de uitkomsten van de Raad, inclusief de EU-inzet voor COP31.

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer