

# Urgenda, Milieudéfensie/Shell and beyond: Over de invloed van klimaatzaken

NTBR 2024/5

Dit artikel gaat in op de wereldwijde trend dat overheden en bedrijven in algemeenbelangacties worden aangesproken om de broeikasgasemissie te reduceren. Wij bespreken de kennis over de impact van de procedures inzake *Urgenda/Staat* en *Milieudéfensie/Shell* en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden. Geconcludeerd wordt dat dergelijke zaken een belangrijk pressiemiddel zijn, maar ook een rechterlijke terughoudendheid laten zien. Voor de toekomst zien wij vooral een rol voor zaken tegen bedrijven. Die procedures kunnen onder meer de wetgever tot actie aanzetten en de publieke perceptie beïnvloeden.

## 1. Introductie

### 1.1 Aanleiding en centrale vraag

Na een groots opgezette campagne en na “op tal van manieren pogingen [te hebben] gedaan om het bedrijf van richting te laten veranderen”, kondigde Milieudéfensie in een persconferentie op 19 januari jl. aan dat zij ING aansprakelijk stelt voor de broeikasgasuitstoot van de bank en die van haar klanten.<sup>2</sup> Ongeveer een week eerder, op 11 januari 2024, werd de Staat gedagvaard door Greenpeace en individuele eisers. Zij sommeerden de Staat om het eiland Bonaire (als bijzondere gemeente van Nederland) en haar inwoners te beschermen tegen de dreiging van klimaatverandering én om een “consistent en effectief beleid te ontwikkelen dat garandeert” dat de Staat “in 2030 een reductie van 100% van de Nederlandse emissie van alle broeikasgassen zal hebben gerealiseerd”.<sup>3</sup> Beide acties passen in een wereldwijde trend waarin overheden en bedrijven door ideëel gedreven eisers, zoals non-gouvernementele organisaties (ngo’s) en (collectieven van) bezorgde individuen, worden aangesproken op hun beleid voor de reductie (mitigatie) van de uitstoot van broeikasgasemissies.<sup>4</sup> Rechtszaken kunnen niet alleen de aangesproken partijen dwingen tot het aanscherpen van

hun klimaatbeleid en het reduceren van hun emissies, maar ook breder maatschappelijke impact genereren die kan bijdragen aan het behalen van klimaatdoelen, zo is de gedachte. Die gedachte is niet uit de lucht gegrepen. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (hierna: IPCC) concludeerde in 2022 dat klimaatzaken toenemen en ook van invloed zijn op de uitkomst en de ambitie van het klimaatbeleid.<sup>5</sup> Het IPCC stelde echter ook vast dat “nog onduidelijk is in hoeverre de desbetreffende klimaatprocedures daadwerkelijk resulteren in nieuwe klimaatregels en beleidsmaatregelen”.<sup>6</sup> De belangengroeperingen die procederen is het, naast het juridisch succes, veelal ook erom te doen het klimaatbewustzijn te vergroten en steun en draagvlak te genereren.<sup>7</sup> Wij spreken hierna van strategische reductiezaken.<sup>8</sup> De klassieke voorbeelden in de Nederlandse rechtspraak zijn de zaak *Urgenda*<sup>9</sup> en de nog aanhangige zaak *Milieudéfensie/Shell*,<sup>10</sup> waarvan dit najaar de uitspraak in hoger beroep wordt verwacht. Het ligt in de rede dat in de toekomst (nog) meer reductiezaken zullen volgen.<sup>11</sup>

Dit is voor ons aanleiding om in deze bijdrage de volgende tweeledige vraag te behandelen: wat is bekend over de impact van strategische reductiezaken en welke lessen kunnen uit deze inzichten worden getrokken voor nieuwe klimaatzaken?

### 1.2 Ons onderzoek op hoofdlijnen en de beperkingen

Voor het eerste deel van de onderzoeksvraag – de impact van strategische reductiezaken – hebben wij een

1 Citeerwijze: E.F.D. Engelhard, T.M.C. Arons, S. van Deursen, E.R. de Jong, B.A. Kuiper-Slendebroek & D.W. van Maurik, ‘Urgenda, Milieudéfensie/Shell and beyond: Over de invloed van klimaatzaken’, NTBR 2024/4, afl. 2. Dr. E.F.D. (Esther) Engelhard, prof. mr. T.M.C. (Tomas) Arons, mr. S. (Stijn) van Deursen, prof. mr. E.R. (Elbert) de Jong, mr. dr. B.A. (Anneloes) Kuiper-Slendebroek en mr. D.W. (Daan) van Maurik BSc zijn allen als onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) van de Universiteit Utrecht.

2 Zie de sommatiebrief ‘Aansprakelijkstelling voor onrechtmatig klimaatbeleid’ van 19 januari 2024, beschikbaar via milieudéfensie.nl/actueel/debrief-van-milieudéfensie-aan-ing-en-zie-hierna, par. 4.4.

3 Zie de ‘Sommatiebrief ten behoeve van klimaatrechtvaardigheid voor de inwoners van Bonaire’ van 11 mei 2023, beschikbaar via www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/.

4 United Nations Environment Programme, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, Nairobi, p. 14.

5 IPCC, *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change*, Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change 2022, p. 1376-1377.

6 IPCC 2022, p. 31 (onze vertaling). Zie ook J. Setzer & L.C. Vanhala, ‘Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance’, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2019, 10:5, e580; S. McCormick e.a., ‘Strategies in and Outcomes of Climate Change Litigation in the United States’, *Nature Climate Change* 2018, 8, p. 829; K. Bouwer & J. Setzer, ‘New Trends in Climate Litigation: What Works?’, *Working paper*, Johns Hopkins University SAIS Europe and European University Institute 2020.

7 Zie C. Abbot & M. Lee, ‘NGO’s Shaping Public Participation Through Law: the Aarhus Convention and Legal Mobilisation’, *Journal of Environmental Law* 2023, p. 1-22.

8 Voor definities en de typering van strategische zaken, zie o.m. M. Ramsden & K. Gledhill, ‘Defining Strategic Litigation’, *Civil Justice Quarterly* 2019, 38:4, p. 407-426 en in de context van klimaatzaken: J. Setzer & C. Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot*, London: LSE 2023, p. 19 e.v.

9 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, NJ 2020/41, m.nt. J. Spier, AB 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & Ch.W. Backes en AA 2020/0955, m.nt. A.T. Marseille & K. de Graaf (*Urgenda*).

10 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, JA 2021/93, m.nt. B.A. Kuiper-Slendebroek, AB 2022/258, m.nt. G.A. van der Veen (*Milieudéfensie/Shell*).

11 Wij gebruiken de term ‘reductiezaken’ (of ‘reductieclaims’) niet als synoniem voor ‘klimaatzaken’, maar specifiek voor klimaatzaken voor zover die op teruggdring van de emissie van broeikasgassen (mitigatie) aansturen.

uitgebreide documentstudie verricht.<sup>12</sup> Hoewel er vele strategische reductiezaken zijn, ook buiten het civiele recht, hebben wij ons omwille van de afbakening gericht op de beide ‘klassiekers’, *Urgenda* en (tentatief) *Milieudefensie/Shell*. De documentstudie was gericht op de vraag naar de impact van deze zaken op juridisch en maatschappelijk vlak en in het bijzonder de impact van *Urgenda* op (het reductiebeleid van) de overheid.<sup>13</sup> De (mogelijke) invloed van de thans nog aanhangige procedure inzake *Milieudefensie/Shell* op het klimaatbeleid van het moederbedrijf zal nader moeten blijken, nadat het hoger beroep en een eventueel cassatieberoep zijn afgerond. Uit de verkregen inzichten hebben wij op hoofdlijnen lessen getrokken voor nieuwe strategische reductieclaims. Onze focus ligt op de impact die door de inzet en de interpretatie van het materiële recht kan worden bereikt, niet bij processuele aspecten.

Het onderzoek kent ook andere beperkingen. Algemeen wordt erkend dat klimaatzaken invloed hebben op het klimaatbeleid van zowel ondernemingen als overheden. Er zijn ook enkele empirische studies die specifieke effecten van klimaatzaken in kaart brengen (bijv. ten aanzien van de media-aandacht voor *Urgenda*,<sup>14</sup> *carbon leakage* na *Urgenda*<sup>15</sup> en de invloed van procedures op de aandelenwaarde van bedrijven).<sup>16</sup> Het beeld over de (mogelijke) impact van klimaatzaken is evenwel verre van compleet. Een review studie waarin 280 publicaties over de impact van klimaatprocedures zijn bestudeerd, komt tot de veelzeggende conclusie dat de literatuur over de impact van klimaatprocedures nog aanmerkelijke beperkingen en gaten kent. Er zou een dringende behoefte zijn aan “diepgaande, systematische en longitudinale studies die betrouwbaar inzicht geven in de mogelijke invloeden en de omstandigheden waaronder zulke invloeden kunnen ontstaan”.<sup>17</sup> Dit brengt met zich dat – hoewel er inzicht bestaat in bepaalde effecten van klimaatprocedures, zo zal ook uit dit artikel blijken – wij geen volledig beeld kunnen schetsen van de effecten van klimaatprocedures.

### 1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst bespreken wij de ‘brederere’ impact van *Urgenda* en in het bijzonder de invloed van deze zaak op het reductiebeleid van de overheid (par. 2). Vervolgens gaan we in op de juridische impact van *Urgenda* en de lessen die uit het voorgaande kunnen worden getrokken voor nieuwe strategische reductieclaims tegen de Staat, in het bijzonder de *Bonaire*-zaak (par. 3). Daarna wordt de invloed verkend van *Milieudefensie/Shell*, waarbij ook de blik uitgaat naar de mogelijke impact van wetgevingsinitiatieven voor strategische reductieclaims jegens bedrijven en de lessen voor nieuwe claims, in het bijzonder inzake *Milieudefensie/ING* (par. 4). Afgerond wordt met een conclusie (par. 5).

## 2. Invloed van reductieprocedures op het klimaatbeleid van de overheid

### 2.1 Inleiding: *Urgenda*

De *Urgenda*-zaak (hierna: *Urgenda*) heeft (ook internationaal) zo’n bekendheid<sup>18</sup> dat wij over de feiten kort zullen zijn. Nederland heeft zich, samen met de andere landen die de Overeenkomst van Parijs hebben ondertekend, gecommitteerd aan het doel om “de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C”.<sup>19</sup> De naleving daarvan is in hoge mate aan deze landen zelf overgelaten, waarbij is voorzien in een diplomatiek kader voor verantwoordelijkheid.<sup>20</sup> Het klimaatbeleid van de toenmalige Nederlandse regering was niet verenigbaar met wat volgens de ramingen nodig was (zie par. 2.2). Daarop is de stichting *Urgenda* met succes een rechtszaak gestart tegen de Staat om een ambitieuzer reductiedoel af te dwingen voor de broeikasgasuitstoot via een rechterlijk bevel. Het toewijzend vonnis was een “*internationale primeur*”:<sup>21</sup> de Staat werd verplicht om via zijn klimaatbeleid gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Op basis van brede internationale consensus (zie hierna) is daar door de feitenrechter een ‘minimale’ ondergrens aan gekoppeld, die in cassatie standhield: eind 2020 moest de Staat voor de broeikasgasuitstoot in Nederland ten minste 25% reductie behalen vergeleken met 1990 (het Kyoto-basisjaar).<sup>22</sup>

Volgens de Hoge Raad ligt de legitimatie hiervoor in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM): dat *verplicht* de overheid om in effectieve rechtsbescherming (een *effective remedy*) te voorzien om daarmee op te komen tegen dreigende schendingen van door het EVRM gewaarborgde rechten en vrijheden, te weten artikel 2 (leven) en

12 Voor de periode vanaf het *Urgenda*-vonnis (24 juni 2015) hebben wij, naast een uitgebreide literatuurstudie, een desktopstudie verricht naar beleidsdocumenten, Kamerstukken, rapportages, adviezen, interne nota's die via verzoeken van derden ingevolge de Wet open overheid zijn gepubliceerd, andere documenten en (media)berichtgeving.

13 Waar wij hierna spreken van de ‘overheid’ bedoelen wij de centrale overheid in Nederland, tenzij anders aangegeven.

14 A. Wonneberger & R. Vliegthart, ‘Agenda-setting effects of climate change litigation: Interrelations across issue levels, media, and politics in the case of *Urgenda* against the Dutch government’, *Environmental Communication* 2021, 15(5), p. 699-714 en A. Wonneberger, ‘Climate change litigation in the news: litigation as public campaigning tool to legitimize climate-related responsibilities and solutions’, *Social Movement Studies* 2024, 23:1, p. 94-112.

15 B. Mayer, ‘The Contribution of *Urgenda* to the Mitigation of Climate Change’, *Journal of Environmental Law* 2022, beschikbaar via: [srn.com/abstract=4229315](https://srn.com/abstract=4229315).

16 M. Sato & G. Gostlow e.a., ‘Impacts of climate litigation on firm value’, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper 421/Grant-ham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper 397, London: London School of Economics and Political Science, mei 2023.

17 J. Peel & A. Palmer e.a., ‘Review of Literature on Impacts of Climate Litigation: Report’, [www.unimelb.edu.au/data/assets/pdf\\_file/0008/4238450/Impact-lit-review-report\\_CIFF\\_Final27052022.pdf](http://www.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0008/4238450/Impact-lit-review-report_CIFF_Final27052022.pdf) (onze vertaling).

18 Wonneberger 2014, p. 99 en J. Setzer & C. Higham, ‘Global Trends in Climate Change Litigation: 2021 Snapshot’, *Policy Report*, London, 2021.

19 Overeenkomst van Parijs [2016] *PbEU* L 282/4; art. 2 lid 1 sub a.

20 Art. 4 lid 12 en lid 13 Overeenkomst van Parijs.

21 O.a. Setzer & Higham 2021, p. 10.

22 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, *AB* 2015/336, m.nt. Ch.W. Backes.

artikel 8 (privé-, familie- en gezinsleven).<sup>23</sup> De Hoge Raad benadrukt dat de rechter zich beperkt tot vaststelling van “hetgeen waartoe de Staat minimaal is gehouden”, zich terughoudend opstelt en aansluit bij “wat in elk geval naar zeer breed gedragen en mede in de klimaatwetenschap gefundeerde opvatting van staten en internationale organisaties, is aan te merken als de minimale ‘fair share’ van de Staat”.<sup>24</sup> Wij achten dit een overtuigende benadering die de interventie van de rechter legitimeert. Bovendien onderstreept het arrest, net zoals de uitspraak in de *Shell*-zaak, dat actoren een verplichting hebben om hun bijdrage te leveren aan het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering, óók als de dreiging daar feitelijk niet geheel mee zou worden weggenomen.

De impact van *Urgenda* is afhankelijk van de beleidsmatige uitvoering van het klimaatbevel. Die uitvoering hangt af van de keuzes van beleidsmakers om tot naleving te komen van de in *Urgenda* opgelegde reductiedoelen en van hoe serieus *Urgenda* wordt genomen in onder meer beleidsmatige kringen. Dat zegt wat ons betreft minder over de legitimiteit van de vastgestelde norm en het reductiebevel zelf, mede omdat de Hoge Raad (en overigens ook de rechtbank Den Haag inzake *Milieudefensie/Shell*) het nadrukkelijk aan de Staat (resp. aan *Shell*) laat om te bepalen op welke wijze aan het reductiebevel gehoor wordt gegeven.

## 2.2 Invloed op beleidsambities: het vaststellen, opleggen én afdwingen van reductiedoelen

Op papier is de invloed van *Urgenda* op de ambitie van het overheidsbeleid hiermee al gegeven: het klimaatbevel dwong de Staat tot het zodanig aanscherpen van zijn beleid dat eind 2020 de 25%-ondergrens (t.o.v. 1990)<sup>25</sup> zou worden behaald. Dit was beduidend ambitieuzer dan de 12% reductie die in het jaar van de rechtbankuitspraak (2015) werd gerealiseerd en de 17% reductie die bij de totstandkoming van het bestreden overheidsbeleid voor het jaar 2020 als het hoogst haalbare werd verwacht.<sup>26</sup>

Op de betrokken ministeries zette het arrest van de Hoge Raad in ieder geval aan tot gesprekken, zo blijkt uit interne beleidsnota's uit de periode 2020-2022.<sup>27</sup> Dit komt anekdotisch naar voren uit een interne beleidsnota ter voorbereiding van het bewindsliedenoverleg van 9 januari 2020 “over hoe om te gaan met het *Urgenda*-arrest”. In die nota wordt aan de betrokken ministers de verwachting

meegegeven “dat de Staat door deze uitspraak onder continue rechterlijke toetsing staat (...) voor toekomstige doelstellingen als 49% in 2030”. Bij niet-naleving van het reductiebevel kan *Urgenda* in kort geding naleving vorderen op straffe van een dwangsom. De nota voorspelt dat “het gat” tussen “de doelstelling van het reductiebevel en realisatie ervan” betekent “dat niet ontkomen kan worden aan pijnlijke, politiek en maatschappelijk omstreden en vaak ook zeer kostbare maatregelen ten aanzien van kolencentrales, veestapel, industrie en wegverkeer”.<sup>28</sup>

Maar uit evaluaties en rapportages komt een ander beeld naar voren: de beleidsmatige reactie op *Urgenda* is uiteindelijk te laat gekomen en is niet adequaat geweest.<sup>29</sup> Al in het kader van de Overeenkomst van Parijs had het toenmalige kabinet in 2017 besloten tot “het uiterlijk in 2030 uitfaseren van kolengestookte elektriciteitsopwekking in Nederland”: daartoe was een verbod ingevoerd op het gebruik van kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie,<sup>30</sup> waarbij de kolengestookte elektriciteitscentrales een overgangperiode was gegund. Toen het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) begin 2019 aangaf dat de verwachte emissiereductie in 2020 op 21% zou uitkomen en het *Urgenda*-doel van 25% dus niet gehaald zou worden, besloot het kabinet in juni van dat jaar onder meer tot vervroeging van de sluiting van de Hemweg kolencentrale.<sup>31</sup> Pas nadat eind 2019 bleek dat de Hoge Raad de bekrachtiging van het *Urgenda*-vonnis in eerste aanleg uit 2015 in stand liet, heeft het kabinet nog in een wetswijziging voorzien om de uitstoot van CO<sub>2</sub> door kolencentrales “zodanig te reduceren dat de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot in de jaren na 2020 minimaal 25% minder bedraagt dan in 1990”.<sup>32</sup> Uit de reductierapportages van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) blijkt evenwel dat de Staat de 25%-ondergrens in 2020 en 2021 nipt en, ook in 2022, door externe factoren (zoals de coronacrisis, de hoge aardgasprijzen en het zachte weer) heeft gehaald.<sup>33</sup> De wijze waarop de overheid de norm getracht heeft te halen, is door *Het Financieele Dagblad* als “een kostbare mislukking”

23 Ingevolge art. 13 EVRM; HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, NJ 2020/41 (*Urgenda*), r.o. 5.5.1-5.5.3.

24 *Urgenda*, r.o. 5.4.2, 6.3, resp. 6.6 en 7.

25 In het vervolg is elke reductiegrens ten opzichte van het jaar 1990, tenzij expliciet een ander jaartal is vermeld.

26 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, AB 2015/336, m.nt. Ch.W. Backes, r.o. 4.26.

27 De “interne stukken met een besluitvormend of informerend karakter die zien op de uitvoering van het *Urgenda*-arrest en de monitoring van de voortgang daarvan”, gepubliceerd op openoverheid.nl bij het ‘Besluit op een verzoek om informatie over alle correspondentie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) na 20-12-2019 met Stichting *Urgenda* en aan haar gelieerde personen’ onder de Wet open overheid (Woo).

28 Nota ‘BWO *Urgenda* vonnis’, 8 januari 2020, Directoraat-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen (voor ministers van Binnenlandse Zaken en van Milieu en Wonen t.b.v. het bewindsliedenoverleg ‘Hoe om te gaan met het *Urgenda*-vonnis’; beschikbaar via WOO-verzoek van derden op openoverheid.nl (14 januari 2024)).

29 Kamerstukken II 2020/21, 35668, nr. 3, p. 3 (met verwijzingen naar o.a. de Nationale Energieverkenningen van 2016 en 2017 en de Klimaat- en Energieverkenning 2019); Mayer 2022, p. 2 en E.R. de Jong, ‘Effectiviteit mag geen criterium zijn in klimaatrechtzaken’, *Klimaatblog NRC* 9 februari 2023.

30 Bij de Wet verbod op kolen bij de elektriciteitsproductie; zie Kamerstukken II 2018/19, 35167, nr. 3, p. 2.

31 Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 341. Die was oorspronkelijk gepland voor 2024.

32 Kamerstukken II 2020/21, 35668, nr. 3, p. 5 (Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie).

33 CBS 9 februari 2022 (www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/); PBL, TNO, CBS & RIVM, *Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: PBL 2022. Mayer 2022, p. 5-6 wijst nog op andere externe factoren. De reductie van 2022 was meer dan nipt (31%), maar hield daarnaast verband met de opwaartse bijstelling van de emissie van 1990; zie PBL e.a., *Klimaat- en Energieverkenning 2023*, Den Haag: PBL 2023 (KEV 2023), p. 38.

gekwalificeerd doordat zij de energiebedrijven in verband met de verplichting om de stroomproductie in steenkoolcentrales te verlagen, relatief hoge compensatiebedragen moest betalen.<sup>34</sup> Door de gaskrapte moest die verlaging in 2022 alweer worden ingetrokken.<sup>35</sup> Mayer betoogt dat (o.m.) de vervroegde sluiting van de Hemweg kolencentrale tot carbon leakage heeft geleid: Nederland zou hierdoor extra elektriciteit hebben moeten importeren van landen die door minder klimaatefficiënte centrales dan de Hemweg kolencentrale zou zijn opgewekt.<sup>36</sup>

Deze kritiek belicht de beleidsmatige keuzes van het kabinet voor de realisatie van de *Urgenda*-doelen, maar de impact van *Urgenda* gaat verder dan dat: het reductiebevel is een belangrijke motor geweest voor diverse andere klimaatregelingen, -subsidies en duurzaamheidsinitiatieven, die pas na de coronacrisis tot ontwikkeling zijn gekomen en ook een bijdrage hebben geleverd aan de energietransitie.<sup>37</sup> En buiten Nederland heeft *Urgenda*, net als *Milieudefensie/Shell*, onmiskenbaar invloed gehad op nieuwe rechtszaken, die op hun beurt ook weer invloed kunnen hebben op het behalen van klimaatdoelen.<sup>38</sup> Ook is de *Urgenda*-zaak bevorderlijk geweest voor het vinden van draagvlak voor nieuwe stappen in het klimaatbeleid. Zo is bij de totstandkoming van de Klimaatwet (zie par. 2.3) aan de *Urgenda*-procedure gerefereerd als “een signaal van de samenleving”; dit was een duwtje in de rug voor de daadwerkelijke invoering.<sup>39</sup> Maar vooral hebben *Urgenda*, en overigens ook *Milieudefensie/Shell*, mede door hun succesvolle uitkomst en alle publiciteit, tot steun en draagvlak geleid voor het klimaatstandpunt van de eisers<sup>40</sup> en voor hun aanpak om de overheid tot oplossingen te bewegen.<sup>41</sup>

### 2.3 ‘Post-Urgenda’: de klimaatambities zijn wettelijk geregeld en worden in Brussel bepaald

Al in de zomer van 2019, voordat de Hoge Raad zijn oordeel gaf over het klimaatbevel inzake *Urgenda*, is het reductiebeleid van de overheid vergaand verankerd in de Klimaatwet, het Klimaatakkoord en het Klimaatplan. Daarnaast is het reductiebeleid omkaderd door de Wet milieubeheer, waarin de EU-regels voor de verlening, toewijzing en inzet van broeikasgasemissierechten zijn geïmplementeerd. In de Klimaatwet staan de concrete doelen (percentages) voor de

emissiereductie in 2050 en 2030 en de beleidsinstrumenten voor beleidsontwikkeling.<sup>42</sup> Zo is bepaald dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat iedere vijf jaar een Klimaatplan aan het parlement overlegt, waarin het reductiebeleid van het kabinet op hoofdlijnen is neergelegd; momenteel wordt er gewerkt aan het Klimaatplan 2024.<sup>43</sup>

De reductiedoelen worden op nationaal niveau geregeld in artikel 2 van de Klimaatwet. Het Nederlandse reductiebeleid is afgestemd op de ambitie die in de Europese Klimaatwet voor de EU als geheel is vastgesteld (in het kader van de *Green Deal*, ter uitvoering van de Overeenkomst van Parijs):<sup>44</sup> de EU moet in 2050 klimaatneutraal zijn (netto nul emissies) en de netto broeikasgasemissies in de EU dienen in 2030 met ten minste 55% te zijn verminderd ten opzichte van het peiljaar 1990. Het (demissionaire) kabinet heeft, hierbij aansluitend, per 22 juli 2023 de Nederlandse reductiedoelen verhoogd door zich te committeren aan het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050, als resultaatsverplichting.<sup>45</sup> Voor 2030 is er een “streefdoel” vastgesteld van 55% (voordien 49%) reductie van de broeikasgasemissies in Nederland.<sup>46</sup> Volgens Rob Jetten, Minister voor Klimaat en Energie, heeft het kabinet met deze ophoging ook een rechtszaak vóór willen zijn.<sup>47</sup> Bij de totstandkoming van de Klimaatwet is opgemerkt dat de Klimaatwet niet beoogt “om het klimaatbeleid van het kabinet afrekenbaar bij de rechter te maken”,<sup>48</sup> maar onderkend wordt dat dit aan het EVRM ontleende aanspraken onverlet laat.<sup>49</sup>

### 3. Lessen voor nieuwe ‘Urgenda-style’ claimmogelijkheden

#### 3.1 *Urgenda* als aanjager van nieuwe claims

Dit laatste ziet op de invulling die in *Urgenda* aan het EVRM wordt gegeven; die biedt ‘gereedschap’ voor nieuwe reductieclaims: onder de artikelen 2 en 8 EVRM wordt óók het recht op bescherming tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering als gevolg van opwarming van de aarde door CO<sub>2</sub>-uitstoot verstaan.<sup>50</sup> Hiermee heeft het, bij gebrek aan een bijzonder mensenrecht voor klimaatverandering, de reikwijdte van de bestaande mensenrechten (art. 2 en 8

34 *Het Financieele Dagblad* 18 november 2023, p. 18; zo ook *Kamerstukken I, Handelingen*, 27 juni 2023, EK 39-10.

35 *Kamerstukken II* 2021/22, 29023, nr. 312, p. 4; *Kamerstukken II* 2022/23, 36197, nr. 3, p. 3.

36 Mayer 2022, p. 7.

37 Ook op dit punt betuigt Mayer zich kritisch, zie Mayer 2022, p. 8 e.v.

38 Bijv. Setzer & Higham 2021, p. 23.

39 In de MvT wordt dit kort genoemd; *Kamerstukken II* 2015/16, 34534, nr. 3, p. 4 en 16.

40 Wonneberger, *Social Movement Studies* 2024, p. 108. Met de kanttekening dat er ook breed maatschappelijk en politiek verzet te horen is tegen belangorganisaties die dergelijke juridische acties ondernemen “vanuit specifieke belangen, met grote consequenties voor het algemeen belang, terwijl de representativiteit van deze organisaties buitengewoon gering kan zijn”. Zie de gewijzigde Motie-Stoffer c.s., *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37. Voor het verband tussen deze motie en de *Urgenda*-zaak, zie *Handelingen II* 2022/23, 36169, nr. 50, 3, p. 10-11.

41 Wonneberger, *Social Movement Studies* 2024, p. 108.

42 Dit wordt uiteengezet in de *Klimaatnota 2023*, p. 7, zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. 1307.

43 Zie de publieksconsultatie ‘Contourenbrief Klimaatplan 2024’, *Stcrt.* 2024, 923 en [www.internetconsultatie.nl/contourenklimaatplan/b1](http://www.internetconsultatie.nl/contourenklimaatplan/b1).

44 Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Europese Klimaatwet).

45 Art. 2 lid 1 Klimaatwet, herzien bij Wet van 10 juli 2023 tot wijziging van de Klimaatwet, *Stb.* 2023, 271.

46 De Afdeling advisering van de Raad van State signaleert in haar advies van 12 oktober 2023 bij de (concept-)Klimaatnota dat daarin niet meer van 60% wordt gerept.

47 Aldus (demissionair) minister Jetten, *Handelingen I* 2022/23, 36169, nr. 39, 10, p. 5.

48 *Kamerstukken I* 2018/19, 34534, nr. C, p. 3 (MvA).

49 En de aan art. 6:162 BW ontleende aanspraken, MvA p. 3 en *Handelingen I* 2022/23, 36169, nr. 39, 10, p. 8.

50 *Milieudefensie/Shell*, r.o. 4.4.10.

EVRM) vergroot, de “greening of human rights”.<sup>51</sup> Later dit jaar wordt een oordeel verwacht van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over onder meer deze interpretatie in de zaak *KlimaSeniorinnen/Zwitserland*.<sup>52</sup> De klagers refereren op dit punt nadrukkelijk aan de door de Hoge Raad in *Urgenda* aanvaarde plicht van staten om ‘het hunne’ te doen.

De potentie van *Urgenda* voor nieuwe claimmogelijkheden is goed zichtbaar in de rechterlijke uitspraken in omringende landen.<sup>53</sup> Zo is in grote reductiezaken tegen de Duitse, Franse en (recenter ook) Belgische overheden ook aansluiting gezocht bij fundamentele rechten, mede onder verwijzing naar het EVRM. In de Belgische zaak werd door het Hof van Beroep Brussel daarbij expliciet verwezen naar (literatuur over) *Urgenda* en in de Duitse zaak beriepen de klagers zich eveneens uitgebreid op *Urgenda*.<sup>54</sup>

### 3.2 Drie prototypen reductieclaims post-*Urgenda*

Afgaande op *Urgenda* en de hierna te bespreken claim inzake *Bonaire*, laten zich onzes inziens voor strategische reductieclaims tegen de overheid (ten minste) drie routes bewandelen: (1) claims waarbij middels een gebodsactie een rechterlijk bevel wordt gevorderd om concrete reductiepercentages van de overheid bindend te laten verklaren en/of te verhogen; (2) claims waarbij middels een gebodsactie een rechterlijk bevel wordt gevorderd tot naleving van al in de Klimaatwet of door de rechter vastgestelde reductiedoelen; en (3) claims waarbij de wijze wordt aangevochten waarop de overheid voornemens is om haar reductiedoelen te realiseren. Ook een combinatie van deze drie prototypen claims is mogelijk, waarbij het eerste en het tweede prototype de ambitie van het klimaatbeleid van de overheid aanvechten (de reductiedoelen en de naleving hiervan) en het derde prototype de beleidsmatige uitvoering. Wij zullen deze drie prototypen strategische reductieclaims hierna behandelen: eerst de ambitieclaims (in par. 3.3) en dan de uitvoeringsclaims (in par. 3.4).

### 3.3 Claim-inzet gericht op de ambitie van het klimaatbeleid (de reductiedoelen en naleving)

Geheel in lijn met *Urgenda* kan er in nieuwe strategische reductiezaken tegen de overheid worden ingezet op het aanvechten van haar reductiedoelen. Die inzet kan behelzen dat in een gebodsactie een rechterlijk bevel wordt gevorderd om de reductiedoelen verbindend te laten verklaren en/of te verhogen (prototype 1) en om nakoming ervan af te dwingen (prototype 2). Maar het is natuurlijk de vraag of een langlopende rechtszaak (alleen) hiervoor de juiste route

biedt. Anders dan ten tijde van *Urgenda* zijn de klimaatdoelen in de Klimaatwet (met instemming van het parlement) geregeld en in lijn met de Europese doelen.

De ruimte voor nieuwe reductieclaims tegen de Staat oogt hiermee beperkt, maar ligt besloten in de kernoverweging van de Hoge Raad in *Urgenda* die luidt dat de Staat in het kader van de artikelen 2 en 8 EVRM “onder omstandigheden behoorlijk moet motiveren dat zijn beleid aan de te stellen eisen voldoet, dat wil zeggen dat hij een beleid voert waarbij hij boven de ondergrens van zijn ‘fair share’ blijft”.<sup>55</sup> Dit oordeel biedt ruimte om erop in te zetten het ‘streefdoel’ voor 2030 van artikel 2 Klimaatwet bindend te laten verklaren of te verhogen.<sup>56</sup> De keuze van de wetgever om voor 2030 te volstaan met een *niet-bindend* streefdoel van 55% staat op gespannen voet met de rechtsplicht van de Staat ‘het zijne’ te doen om ernstige mensenrechtenschendingen door gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

De benadering om de (Europees vastgestelde) ondergrens van 55% bindend te maken, werd in ieder geval succesvol gevolgd in de Belgische *Klimaatzaak*. Het Brusselse Hof van Beroep heeft 55% als ondergrens voor 2030 bindend verklaard voor de Belgische, Vlaamse en Brusselse overheden.<sup>57</sup> Interessant daarbij is dat het Hof overweegt dat het bevel beperkt is tot op EU-niveau vastgestelde reductiedoelen, waardoor het beginsel van de machtenscheiding niet zou worden geschonden.<sup>58</sup> Men kan zich voorstellen dat de procederende belangenorganisaties idealiter een rechterlijke uitspraak wensen waarin de reductie doelstelling nog verder wordt aangescherpt. In ieder geval verschaft deze uitspraak hun juridische instrumenten om de overheid aan te spreken op het naleven van wettelijk vastgestelde doelen. De *impact* van *Urgenda* op het klimaatbeleid, zoals besproken in paragraaf 2.2, laat ook wel zien dat het aansturen op een hogere ambitie (het vorderen van hogere reductiedoelen) niet per se tot een beter klimaatbeleid leidt.

### 3.4 Claims gericht op daadkracht bij de uitvoering (het omzetten van de doelen in beleid)

Het derde prototype claims dat wij noemden, betreft de wijze waarop de overheid voornemens is om haar reductiedoelen te realiseren. Als we kijken naar de laatst beschikbare beleidsevaluaties, dan zijn er concrete signalen dat het streefdoel voor 2030 niet zal worden gehaald. In 2022 is in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), die jaarlijks ingevolge de Klimaatwet wordt uitgebracht, op de noodzaak gewezen van aanvullend beleid om de klimaatdoelen met voldoende mate van zekerheid binnen bereik te brengen.<sup>59</sup>

51 S. Bogojevic, ‘Human rights of minors and future generations: Global trends and EU environmental law particularities’, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2020, p. 191-200 (p. 193).

52 EHRM 29 maart 2023, appl.no. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen e.a./Zwitserland*, [www.echr.coe.int/](http://www.echr.coe.int/). Zie o.m. ook *Carême/Frankrijk* en de *Duarte Agostinho*-zaak van 6 Portugese jongeren tegen 32 verdragsstaten (waaronder Nederland), waarvan de hoorzitting plaatsvond op 27 september 2023, zie [youth4climatejustice.org/](http://youth4climatejustice.org/).

53 Zie [www.climatecasechart.com](http://www.climatecasechart.com).

54 Hof van Beroep Brussel 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, *Klimaatzaak/De Belgische Staat e.a.* en *Bundesverfassungsgericht* 24 maart 2021, 2656/18, *Neubauer*.

55 *Urgenda*, r.o. 6.5. Zie sommatiebrief, p. 15, randnrs. 62/63; dagvaarding, p. 127, randnrs. 26-12/26-13.

56 Sommatiebrief, p. 221, randnrs. 86-88.

57 Hof van Beroep Brussel 30 november 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 en 2022/AR/891, *Klimaatzaak/De Belgische Staat e.a.* De Vlaamse regering heeft cassatieberoep aangetekend.

58 *Klimaatzaak/De Belgische Staat e.a.*, r.o. 286.

59 KEV 22, p. 56. Zie op basis hiervan het IBO, *Scherpe doelen, scherpe keuzes. IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, Den Haag 13 maart 2023, p. 21.

Na het 'voorjaarspakket' van Minister Jetten voor Klimaat en Energie laat de KEV 2023 verbetering zien, maar noodzakelijk is dat deze plannen "om nog in 2030 substantieel reductie-effect te kunnen hebben (...) op tijd, concreet en maximaal worden uitgewerkt en uitgevoerd".<sup>60</sup> Inmiddels heeft de Afdeling advisering van de Raad van State gesignaleerd dat er nog steeds "grote knelpunten" in de uitvoering zijn, die "onvoldoende zijn aangepakt" en "dat er nog veel knopen moeten worden doorgehakt".<sup>61</sup>

Het succesvol vorderen van een effectieve uitvoering van het klimaatbeleid via de rechter is, zeker bij het ontbreken van concrete gedragsnormen, om twee samenhangende redenen verre van eenvoudig. Allereerst biedt het door de rechter laten toetsen of de beleidsdoelstelling gerealiseerd is (zoals 25% reductie in het geval van *Urgenda*) en eventueel dwangsommen als dat niet is gebeurd, veelal pas achteraf uitkomst: het 'kwaad is dan al geschied'. Voor de vraag of lopend overheidsbeleid in het licht van die doelstelling adequaat is, is een rechterlijk oordeel over de specifieke gekozen beleidsmaatregelen en/of de alternatieven daarvoor in de vorm van andere overheidsmaatregelen al gauw onontkoombaar. De specifieke invulling van het beleid behoort echter tot de discretionaire bevoegdheid van de beleidsmakers.<sup>62</sup> Het is de rechter in lijn met het voorgaande ook niet toegestaan om een bevel te geven om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen, zo werd door de Hoge Raad nog expliciet in onder meer het *Urgenda*-arrest overwogen. Wel kan de rechter vanwege de positieve verplichting onder het EVRM, de (voor)genomen maatregelen van de Staat toetsen op redelijkheid en geschiktheid, consistent beleid en de tijdigheid van de genomen maatregelen.<sup>63</sup> Zijn er concrete normen, dan kan de rechter op de naleving toezien; dat is ook internationaal het beeld. Zo gelastte het *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* dat de Duitse regering noodprogramma's aanneemt voor de transport- en bouwsector om de jaarlijkse emissiedoelstellingen van de federale *Klimaschutzgesetz* na te leven.<sup>64</sup> Bij het ontbreken van zulke concrete beleidsnormen is de ruimte voor de rechterlijke oordeelsvorming begrensd door de constitutionele dimensie: de rechter dient zich te verhouden tot (de taken van) zijn

collega-staatsmachten.<sup>65</sup> Om zijn oordeel niet "te laten ont-aarden in moraliseren of politiseren" zou de rechter voor zijn oordeel, zoals in *Urgenda*, aansluiting kunnen zoeken bij "in brede kring aanvaarde normen".<sup>66</sup> Die ontbreken veelal in de uitvoeringspraktijk. In zo'n geval zélf in die normen voorzien, roept vragen op over de legitimiteit van het rechterlijke oordeel.

De tweede reden houdt verband met de vraag of de rechter voldoende geëquipeerd is om te beoordelen of het gevoerde beleid naar verwachting daadwerkelijk effectief is (*ex ante*) en/of is geweest (*ex post*).<sup>67</sup> Die inschatting vereist materiedeskundigheid die de rechter in het algemeen ontbeert, wat op zichzelf geen probleem hoeft te zijn ("dan benoemt de rechter een deskundige"). Maar zij gaat ook gepaard met grote klimaatwetenschappelijke onzekerheden waar een standpunt of oordeel over wordt verwacht: gaan de gekozen maatregelen het effect hebben dat daarvan wordt verwacht, zijn er andere/betere maatregelen, et cetera. Het is daarom de vraag in welke mate binnen de kaders van een civiele procedure en gegeven de methodologische uitdagingen die daarbij komen kijken, een compleet en adequaat beeld van die mogelijke effectiviteit kan worden verkregen. Ook rijst de vraag welke effecten in de beoordeling dienen te worden betrokken: een rechterlijke beslissing over de vraag of de overheid genoeg doet aan emissiereductie heeft mogelijk bredere maatschappelijke effecten voor niet (direct) bij de procedure betrokkenen, bijvoorbeeld op de terreinen van werkgelegenheid, woningbouw en infrastructurele ontwikkeling.<sup>68</sup> Het ligt voor de hand dat de civiele rechter zich om bovenstaande redenen terughoudend zal opstellen bij kwesties waarin de effectiviteit van specifieke beleidsmaatregelen voorligt.

### 3.5 De Bonaire-zaak

De Staat is op 11 januari 2024, nadrukkelijk in de voetsporen van *Urgenda*, gedagvaard door Greenpeace en inwoners van Bonaire (hierna: de eisers). Zij vorderen dat de Staat met hen in overleg treedt over het klimaatbeleid voor Bonaire.<sup>69</sup> De laatste jaren is veelvuldig door het IPCC het IVM-rapport in opdracht van Greenpeace en in andere recente onderzoeksrapporten, alsmede door de Minister voor Klimaat en

60 KEV 2023, p. 7.

61 Ook dringt de Afdeling advisering van de Raad van State aan op uitvoering van de beloofde totstandbrenging van maatwerkafspraken met grote bedrijven, advies bij de concept-Klimaatnota 2023, 12 oktober 2023, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32813, nr. AX, p. 7.

62 Om dit artikel beperkt te houden, zullen wij de discussie of rechtspraak méér is dan geschillenbeslechting laten rusten en conform de heersende opvatting ook rechtsvorming d.m.v. uitleg en invulling van normen tot de rechterlijke taak rekenen. Zie J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *Motivering bij rechtsvorming. Over de motivering van uitspraken met een rechtsvormend element door de afdeling bestuursrecht spraak van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2009, p. 18.

63 *Urgenda*, r.o. 6.3.

64 *Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg* 30 november 2023, OVG 11A 11/22, OVG 11A 27/22 en OVG 11A 1/23, *DUH en BUND/Bondsrepubliek Duitsland*.

65 Asser/Vranken, *Algemeen deel*\*, Deventer: Kluwer 1995/100. Zie over deze dynamiek tussen rechter en wetgever ook: S. van Deursen & M.J. Vetzo, 'Het avondklokoordeel in context. Over partij-overstijgende, politiek geladen en constitutionele rechtspraak tijdens de coronacrisis', *NTBR* 2021/31, afl. 109.

66 M. Loth, 'Lerend oordelen: over de sturing op kwaliteit in de rechtspraak', *Trema* 2015, par. 3.

67 *In Court of Appeal of New Zealand* 21 oktober 2021, *Smith v. Fonterra Co-operative Group Ltd* [2021] NZCA 552; [2022] 2 NZLR 284 is geoordeeld dat de civiele rechter niet kan voorzien in reductieverplichtingen van bedrijven: hij zou de naleving daarvan niet goed kunnen bepalen.

68 E.R. de Jong, 'Urgenda en de beoordeling van macro-argumenten', *MvV* 2019, p. 133-141. Stijn van Deursen rondt op het moment van schrijven van dit artikel een juridisch-empirisch proefschrift af over de (wenselijke) rol van dat soort macro-effecten in de rechterlijke oordeelsvorming.

69 'Sommatiebrief ten behoeve van klimaatrechtvaardigheid voor de inwoners van Bonaire', 11 mei 2023, te raadplegen via [www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/](http://www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/).

Energie,<sup>70</sup> gewezen op de risico's van klimaatverandering voor Caribisch Nederland: de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) zijn 'bijzondere gemeenten' van Nederland en liggen in een regio die bijzonder kwetsbaar is voor de dreiging van klimaatverandering. Fundamenteel ligt aan deze vordering ten grondslag dat de inwoners van Bonaire op het vlak van klimaatverandering ongelijk door de Staat worden behandeld.<sup>71</sup>

De eisers willen concrete maatregelen op twee vlakken van het overheidsklimaatbeleid: het aanpassen en veiligstellen van het eiland Bonaire en haar inwoners tegen de acute dreiging van klimaatverandering (adaptatie) en het ontwikkelen en uitvoeren van "consistent en effectief beleid", waarin alle noodzakelijke maatregelen worden getroffen, om te komen tot een reductie van de Nederlandse emissies (mitigatie). Hier zullen wij ons richten op het reductie-gerelateerde deel van de vordering.

De reductievordering in de *Bonaire*-zaak strekt allereerst tot ophoging van de reductiedoelen die zijn neergelegd in de Klimaatwet. Gevorderd wordt onder meer dat de Staat wordt verplicht om "alle maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissie van alle broeikasgassen (CO<sub>2</sub>eq) – de nationale emissies verminderd met de door Nederlandse internationale klimaatfinanciering gerealiseerde emissiereductie in het buitenland die aan Nederland kan worden toegerekend – uiterlijk in 2030, tot netto-nul is gereduceerd en gereduceerd blijft".<sup>72</sup> Eveneens wordt in een gebodsactie in de zin van artikel 3:296 BW het rechterlijk bevel gevorderd "dat de Staat alle maatregelen treft die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het gezamenlijk volume van de jaarlijkse nationale emissie vanaf het Nederlandse grondgebied (...) uiterlijk per 1 januari 2040 met 100% zal zijn afgenomen" en "waarbij de afbouw van de emissie ten minste een lineair verloop dient te kennen".<sup>73</sup> Deze eis – de Staat zou in 2030 respectievelijk 2040 een reductie van 100% moeten hebben gerealiseerd – lijkt minder goed verenigbaar met de benadering in *Urgenda*. Die is immers, zoals wij in paragraaf 2.1 lieten zien, juist terughoudend door aansluiting te zoeken bij een "zeer breed gedragen" minimum van benodigde uitstootreductie (*Urgenda* vorderde primair een reductie van 40%).

In de *Bonaire*-zaak wordt, naast een hogere ambitie, óók ingezet op een effectievere uitvoering van het huidige beleid.<sup>74</sup> Als "passende maatregelen" onder artikelen 2 en 8 EVRM verlangt men onder meer het (laten) verrichten van

nader onderzoek naar de klimaatimpact en adaptatiemogelijkheden op Bonaire (of in Caribisch Nederland). Tevens, en dit zien we ook in strategische reductieclaims in andere landen,<sup>75</sup> wordt meer 'effectiviteit' verlangd van het klimaatbeleid. Een dergelijke claiminzet vraagt om een stevige onderbouwing op basis van evaluaties, rapportages en dergelijke. Zoals wij al hebben laten zien, zijn er duidelijke signalen dat het streefdoel voor 2030 niet zal worden gehaald. De in paragraaf 3.4 gesignaleerde twee uitdagingen en beperkingen zullen echter ook in dit verband een rol spelen.

#### 4. Wisselwerking tussen reductieclaims en het klimaatbeleid voor bedrijven

##### 4.1 Inleiding: Milieudefensie/Shell

Meer strategische claimmogelijkheden dan tegen de overheid liggen er, naar onze indruk, bij reductieclaims tegen bedrijven. Wereldwijd is er een toename van reductieclaims tegen 'grote' bedrijven, vooral tegen olie- en gasbedrijven.<sup>76</sup> De inzet van die claims is onder meer om hen te verplichten de uitstoot van broeikasgassen door hun activiteiten te verminderen en/of om schadevergoeding te betalen op basis van hun vroegere emissies. Veelvuldig wordt hierbij, wereldwijd, gerefereerd aan *Milieudefensie/Shell*. De *Shell*-zaak is uniek, onder meer omdat soortgelijke vorderingen elders ter wereld vooralsnog zijn afgewezen.<sup>77</sup> Dat is van belang omdat dit de eerste stap is om de onzekerheid omtrent de juridisch vereiste reductiedoelen te doorbreken. Juist die onzekerheid werkt verlamdend, in de zin dat zij het stilzitten van andere olie- en gasbedrijven lijkt te bevorderen.

Ook hier zullen we, vanwege de grote bekendheid van deze zaak, kort zijn over de feiten. Een aantal ngo's waaronder Milieudefensie, daagde het moederbedrijf van de Shell-groep voor de rechter om Shell te bewegen meer te doen aan het terugdringen van broeikasgasemissies die verband houden met haar bedrijfsactiviteiten. Deze vordering is in eerste aanleg succesvol gebleken. Bij de invulling van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm waar een multinational als Shell zich aan dient te houden, heeft de rechtbank het fundamentele belang verdisconteerd van mensenrechten en de waarden voor de samenleving als geheel.<sup>78</sup> Uit de UNGP<sup>79</sup> en daarmee corresponderende inhoud van andere *soft law* instrumenten heeft de rechtbank afgeleid dat het internationaal algemeen aanvaard is dat bedrijven mensenrechten dienen te respecteren: "De in de UNGP geformuleerde verantwoordelijkheid voor bedrijven om de mensenrechten

70 Zie m.n. AR6 (2023), p. 16; IVM, *The Impacts of Climate Change on Bonaire*, Van Beukering, Oosterhout e.a., VU-onderzoek 2022; Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 590; KNMI, D. Le Bars, *Past and future sea level around the BES islands*, 2022, en KNMI, *KNMI'23-klimaatscenario's voor Nederland*, 9 oktober 2023, beide te raadplegen via [www.knmi.nl/](http://www.knmi.nl/).

71 Zie de sommatiebrief, randnr. 5, 11 en 24 e.v., te raadplegen via [www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/](http://www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/).

72 Sommatiebrief, p. 221 en randnr. 89.

73 Sommatiebrief, p. 221.

74 Randnr. 67 van de dagvaarding ([www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/](http://www.greenpeace.org/nl/acties/bonaire/)).

75 Setzer & Higham 2023, p. 19 en 32.

76 Zie [climatecasechart.com/non-us-case-category/ghg-emissions-reduction-and-trading/](https://climatecasechart.com/non-us-case-category/ghg-emissions-reduction-and-trading/) en Setzer & Higham 2023, p. 21 en 35, die (internationale) claimgolven laten zien.

77 Zo ook het *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, p. 50.

78 De maatschappelijke zorgplicht kan worden ingevuld met bindende en niet-bindende normen waarover brede consensus bestaat binnen de groep waarvoor deze geldt, zie: B.A. Kuiper-Slendebroek, 'Soft law, hard consequences? Over niet-bindende instrumenten en aansprakelijkheid', *AV&S* 2023/19.

79 UNHRC, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011, UN Doc A/HRC/17/31 (hierna: UNGP). Zie E.F.D. Engelhard, 'Naast woorden meer daden', *NJB* 2023/1239, afl. 18, p. 1462-1471 (p. 1465 e.v.).

te respecteren is een mondiale gedragsnorm waaraan alle bedrijven geacht worden zich te houden, waar ze ook actief zijn.”<sup>80</sup> Volgens de rechtbank is deze verantwoordelijkheid niet optioneel en staat zij los van de vraag of het bedrijf zich heeft gebonden aan de UNGP ter bevordering of naleving van mensenrechten.<sup>81</sup> Daarmee wordt een *level playing field* gecreëerd voor alle internationaal opererende bedrijven. Vervolgens analyseert de rechtbank wat van een onderneming als Shell kan worden verwacht – vanwege de grootte van de organisatie en de ernst van de impact van haar activiteiten op mensenrechten – en in hoeverre Shell in staat is om maatregelen te nemen om negatieve gevolgen te voorkomen.<sup>82</sup>

Het moederbedrijf van Shell krijgt een reductiebevel opgelegd op basis waarvan het in 2030 voor de gehele energieportefeuille van de Shell-groep een vermindering van broeikasgasemissies van ten minste 45% (t.o.v. 2019; het jaar van aanvang van de procedure) moet halen. Dit betreft een resultaatsverplichting voor emissies afkomstig van Shells installaties (scope 1) en emissies van de installaties van zakelijke partners bij wie Shell energie inkoop voor haar activiteiten (scope 2). Verder behelst deze reductieplicht een “zwaarwegende” inspanningsplicht voor de reductie van de uitstoot van andere zakelijke partners en de afnemers van Shell (scope 3).<sup>83</sup> Met het aannemen van in het bijzonder een scope 2 en scope 3 reductieverplichting is de impact van de uitspraak inzake *Milieudefensie/Shell* op papier al aanzienlijk, want die strekt ertoe dat Shell andere actoren aanspoort hun uitstoot te reduceren. Hierna zullen wij een beeld schetsen van de (mogelijke) invloed van deze uitspraak op het klimaatbeleid van andere bedrijven, voor zover zich dat – hangende het hoger beroep – laat overzien.

#### 4.2 **Beïnvloeden procedure(risico)’s het reductiebeleid van bedrijven?**

Het is nog te vroeg om een volledig en uitsluitend inzicht te krijgen in de invloed die deze zaak en de dreiging van andere klimaatzaken hebben op het klimaatbeleid van bedrijven.<sup>84</sup> Desalniettemin valt al wel iets te zeggen over de impact van deze zaak. Allereerst is van belang dat Milieudefensie, schermend met het voor haar (in eerste aanleg) gunstige *Shell*-vonnis, een brief verstuurd aan 29 vervuilende bedrijven die in Nederland actief zijn, waarin die bedrijven worden gewezen op hun verantwoordelijkheid in het tegengaan van klimaatverandering.<sup>85</sup> Deze brief heeft in ieder geval tot de nodige media-aandacht geleid en heeft ook ertoe geleid dat enkele bedrijven publieke verantwoording aflegden over hun klimaatbeleid.

In algemene zin zullen de bedrijven waartegen (mogelijk) claims worden ingesteld, als gevolg hiervan te maken (kunnen) krijgen met (procedure)kosten, reputatieschade, koerswijzigingen/-schommelingen en/of hogere verzekeringspremies. Onder investeerders lijkt het bewustzijn te groeien dat klimaatprocedures een “*transitierisico*” zijn.<sup>86</sup> Recent onderzoek toont ook aan dat het aanspannen van klimaatzaken tegen *carbon majors* en voor hen nadelige uitspraken van de rechter doorwerken in de beurswaarde van die bedrijven.<sup>87</sup> Tegelijk blijkt de daadwerkelijke impact hiervan (vooralsnog) beperkt te zijn.<sup>88</sup> Vanuit de financiële sector, in het bijzonder de centrale banken, komen steeds sterkere geluiden<sup>89</sup> dat kredietverstrekkers en andere financiële instellingen de aansprakelijkheidsrisico’s die verband houden met klimaatprocedures serieuzer moeten nemen.<sup>90</sup> Juist voor hen zijn de financiële risico’s ingewikkeld, omdat ze niet alleen zelf blootstaan aan klimaatprocedures (zoals in *Milieudefensie/ING*), maar ook aan het financiële risico (en reputatierisico) dat hun contractpartners (cliënten) “doelwit” zijn van procedures.<sup>91</sup>

Terugkerend naar het niveau van de onderneming zal een rechterlijk klimaatbevel met concrete reductienormen, zo vermoeden wij, reductiemaatregelen bevorderen. Zo zou Shell, naar verluidt,<sup>92</sup> na het toewijzend vonnis inzake *Milieudefensie/Shell* haar reductiebeleid voor scopes 1 en 2 hebben aangepast, maar of ze daarmee ook daadwerkelijk reductie bewerkstelligt, is een andere vraag. Wat betreft de invloed op andere bedrijven is van belang dat het voor bedrijven onduidelijk is wat hun verplichtingen zijn.<sup>93</sup> Er zijn vooralsnog geen wettelijke zorgplichten die hen direct tot de reductie van broeikasemissies verplichten. Wel is eind 2022 op EU-niveau voorzien in concrete transparantieplichtingen voor ondernemingen op basis van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)<sup>94</sup> en in een regeling voor *greenwashing*: het fenomeen waarbij bedrijven en organisaties zich groener voordoen dan zij daadwerkelijk zijn. Er zijn ook al *greenwashing claims*, zoals in de rechtszaak van ngo FossielvrijNL, die de “*fly responsibly*” campagne van

80 *Milieudefensie/Shell*, r.o. 4.4.13.

81 *Milieudefensie/Shell*, r.o. 4.4.11.

82 A.G. Castermans, ‘Norm en sanctie bij aansprakelijkheid van ondernemingen voor toekomstige uitstoot van broeikasgassen’, *RMThemis* 2023/1, p. 47-58, p. 53.

83 *Milieudefensie/Shell*, r.o. 4.4.45.

84 Daan van Maurik schrijft een juridisch-empirisch proefschrift over de effecten van klimaatzaken op het gedrag van bedrijven.

85 Beschikbaar via [milieudefensie.nl/actueel/](https://milieudefensie.nl/actueel/), laatst geraadpleegd op 10 februari 2024.

86 J. Solana, ‘Climate change litigation as a financial risk’, *Green Finance* 2020, vol. 2:4, p. 344-372.

87 M. Sato & G. Gostlow e.a., *Impacts of Climate Litigation on Firm Value*, London, mei 2023, p. 4-5.

88 Sato & Gostlow e.a., 2023, p. 8.

89 Hierbij verdient het aanteekening dat er ook een tegenbeweging gaande is. Zie *Het Financieele Dagblad*, ‘Tegenbeweging rukt op: wie durft het straks nog te hebben over ESG?’, 1 februari 2023.

90 Zie bijv. [www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230904\\_1-9d14ab8648.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230904_1-9d14ab8648.en.html).

91 Solana 2020, p. 359.

92 Aldus Shell zelf in zijn memorie van antwoord. Dit stelt ook de raadsman van Milieudefensie tijdens de persconferentie op 19 januari 2024.

93 J. Spier, *Climate Litigation in a Changing World*, Den Haag: Eleven Publishing 2023, p. 49.

94 Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen [2022] PbEU L322/15.

KLM aanvecht omdat zij misleidend zou zijn.<sup>95</sup> In al deze gevallen betreft het evenwel géén concrete reductieverplichtingen, waardoor de juridisch onduidelijkheid daarover door deze wetgeving in ieder geval niet wordt weggenomen.

Aandacht verdient in het bijzonder het richtlijnvoorstel voor een *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDD-richtlijn).<sup>96</sup> Dit voorstel voorziet in een algemene *due diligence* zorgplicht, die op het vlak van klimaatverandering een “*transitieplan*” van “*grote*”<sup>97</sup> ondernemingen verlangt. Op 2 januari 2024 hebben de Raad en het Europees Parlement (hierna: EP) een voorlopig akkoord hierover bereikt.<sup>98</sup> De stemming in de Raad is uitgesteld, mede omdat de richtlijn uiteindelijk onvoldoende steun zou genieten. Het is dus nog maar de vraag of en wanneer de richtlijn wordt aangenomen.

Concreet is overeengekomen dat grote ondernemingen een klimaatplan moeten opstellen om ervoor te zorgen dat hun bedrijfsmodel strookt met de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C.<sup>99</sup> Waar hun activiteiten “*een belangrijk risico of effect*” zijn, moet de onderneming reductiedoelen voor broeikasgasemissies in haar plan opnemen.<sup>100</sup> Mogelijk kan de schending van deze verplichtingen tot civielrechtelijke sancties leiden.<sup>101</sup> Maar of de CSDD-richtlijn ook een grondslag biedt om bedrijven aan te spreken op hun daadwerkelijke emissiereducties is zeer de vraag: de richtlijn legt geen reductieverplichtingen op en de algemene *due diligence* bepalingen lijken niet van toepassing op het

reduceren van de broeikasgassenuitstoot.<sup>102</sup> Er is ook een Nederlands initiatiefvoorstel voor een Wet verantwoord en duurzaam ondernemen, dat na het verschijnen van het vonnis inzake *Milieudefensie/Shell* is ingediend,<sup>103</sup> waarin een algemene afdwingbare zorgplicht voor ondernemingen is opgenomen voor “*het betrachten van gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van mens en milieu in hun gehele waardeketen*”.<sup>104</sup> Maar ook dit verlangt geen concrete reductiepaden of concrete emissiereductie. Dit voorstel ligt stil in afwachting van het CSDD-richtlijnvoorstel en wordt als minder kansrijk beschouwd.<sup>105</sup>

Het ontbreken van een adequaat reguleringskader waarin op Europees niveau verplichtingen voor bedrijven zijn neergelegd om bij te dragen aan het verwezenlijken van de klimaatdoelen, draagt niet bij aan het behalen van die doelen.<sup>106</sup> Vooralsnog komen de eisen die aan het klimaatbeleid van ondernemingen worden gesteld overwegend uit soft law die ondernemingen aanmoedigt mensenrechten te respecteren, al kunnen die richtlijnen dus wel degelijk ook, zoals in *Milieudefensie/Shell*, een effect hebben op de juridische zorgplicht van bedrijven.

#### 4.3 Aanjager voor claims

De afwezigheid van wetgeving die voorziet in duidelijke reductienormen voor het bedrijfsleven biedt een rijke voedingsbodem voor reductieclaims van ngo's en bezorgde individuen om aan de hand van ongeschreven zorgvuldigheidsnormen tot harde (reductie)verplichtingen te komen voor bedrijven.<sup>107</sup> Het vonnis in eerste aanleg inzake *Milieudefensie/Shell* laat zien hoe dit type claim (juridisch) succesvol kan zijn.<sup>108</sup> Het heeft zelfs als een blauwdruk gediend voor, onder meer, een claim in Italië van individuen en ngo's jegens de gas-, olie- en elektriciteitsproducent ENI en haar twee grootste aandeelhouders, het Italiaanse Ministerie van Economische Zaken en Financiën en een grote ontwikkelingsbank.<sup>109</sup>

Dit wisselende beeld van succes laat zien dat de potentie van het aansprakelijkheidsrecht om bedrijven succesvol aan te spreken op hun bijdrage aan klimaatverandering niet overschat moet worden. Deze potentie hangt af van de mate waarin soft law en internationale afspraken in het toetsingskader van de nationale rechter (kunnen) worden

95 Rb. Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (*KLM*); greenwashing klachten lopen uiteraard veelal via de route van de Reclame Code Commissie (zie [www.reclamecode.nl/reclame-code-commissie/](http://www.reclamecode.nl/reclame-code-commissie/)).

96 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937. Op 1 juni 2023 heeft het Europees Parlement het Voorstel geamendeerd.

97 Grofweg zou de CSDD-richtlijn gelden voor ondernemingen met meer dan 500 werknemers en meer dan EUR 150 miljoen jaaromzet, zie art. 2 CSDD-richtlijn.

98 Op 24 januari 2024 is in de dialoog tussen Raad, Commissie en EP een compromistekst van de CSDD-richtlijn bereikt. Vermoedelijk komt dit in de eerste maanden van 2024 in de Raad, in de EP Commissie Juridische Zaken (JURI) en plenair in het EP ter stemming. Voor de openbare informatie waaronder de compromistekst (te raadplegen via: [drive.google.com/file/d/1AKL0Hr2obZMzrTDV5DmGflivKugnGRcn/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1AKL0Hr2obZMzrTDV5DmGflivKugnGRcn/view?usp=sharing)): zie LinkedIn-bericht van Axel Voss MEP van 31 januari 2024 (te raadplegen via: [www.linkedin.com/posts/axel-voss-a1744969\\_cs3d-4ct-finalpdf-activity-7158052468679917568-Mkld?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/axel-voss-a1744969_cs3d-4ct-finalpdf-activity-7158052468679917568-Mkld?utm_source=share&utm_medium=member_desktop)). Uit het persbericht op X van het Belgisch voorzitterschap blijkt dat er op 28 februari 2024 geen gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten was voor het aannemen van de CSDD-richtlijn. De bezwaren van de lidstaten worden nu in consultatie met het EP besproken teneinde alsnog een gekwalificeerde meerderheid voor een eindtekst te krijgen. Zie Statement by the Presidency on the planned endorsement of the final compromise text on the Corporate Sustainability Due Diligence Directive, [twitter.com/EU2024BE/status/1762802636414153044/photo/1](https://twitter.com/EU2024BE/status/1762802636414153044/photo/1).

99 Art. 15 lid 1 CSDD-richtlijn (ontwerpversie 14 december 2023).

100 Art. 15 lid 2 CSDD-richtlijn (ontwerpversie 14 december 2023).

101 Art. 22 CSDD-richtlijn (in de ontwerpversie 14 december 2023) verwijst niet naar schending van de verplichtingen uit art. 15 als grondslag voor aansprakelijkheid.

102 T.M.C. Arons & E.C.H.J. Lokin, ‘The Corporate Climate Transition Plan: How to Ensure Companies are Paris-Proof’, *Ondernemingsrecht* 2023, afl. 5, p. 246-256; H.J. de Kluiver, ‘Onderneming en duurzaamheid. Over ondernemen, mensenrechten, milieu en klimaat, mede in Europees perspectief’, *WPNR* 2023, afl. 7407, p. 299-318; Engelhard, *NJB* 2023, p. 1466.

103 Zoals laatstelijk gewijzigd, zie *Kamerstukken II* 2023/24, 35761, nr. 21; uitgebreid hierover: Engelhard, *NJB* 2023, p. 1468-1469.

104 *Kamerstukken II* 2022/23, 35761, nr. 10, p. 67-68 (MVT).

105 Engelhard, *NJB* 2023, p. 1468 (met verwijzingen).

106 *Het Financieele Dagblad*, ‘VNO-NCW: rechtszaken bemoeilijken het halen van klimaatdoelen’, 14 februari 2022.

107 Zie ook E.R. de Jong, ‘Klimaat aansprakelijkheid van private ondernemingen’, *NTBR* 2021/1, afl. 1.

108 Na de gewonnen rechtszaak in 2021 publiceerde Milieudefensie zelfs een handleiding in het Engels waarin de strategie en juridische argumenten worden weergegeven.

109 Zie [climatecasechart.com/non-us-case/](https://climatecasechart.com/non-us-case/).

meegenomen. Dat was in ruime mate het geval in *Milieudefensie/Shell*, maar uiteraard moet nog worden gezien of het vonnis in eerste aanleg in hoger beroep ‘overeind blijft’; het vonnis heeft fundamentele kritiek gekregen.<sup>110</sup> Reductieclaims tegen autofabrikanten in Duitsland en Nieuw-Zeeland zijn vooralsnog afgewezen (tegen sommige afwijzingen is beroep aangetekend).<sup>111</sup> Zo strandde een Duitse claim tegen Mercedes-Benz AG juist vanwege het ontbreken van een toepasselijk normeringskader voor bedrijven.<sup>112</sup> Kortom, een gebrek aan wettelijk vastgestelde reductienormen kan een aanjager zijn van nieuwe claims, maar de impact van klimaatprocedures hangt voor een belangrijk deel af van de ruimte die de rechter neemt om reductienormen aan te nemen. Op dat punt zien we een wisselend beeld.

De inzet van strategische reductieprocedures blijft lang niet beperkt tot emissiereductie. Zo zien we ook wel de koppeling van reductie aan verantwoordelijkheid voor directe aanpassing van de woon- en leefomgeving als bescherming tegen klimaatrisico's (adaptatie), zoals in de *Bonaire*-zaak, of voor de vergoeding van adaptatiekosten, zoals in de Duitse zaak *Lliuya/RWE* (gebaseerd op vermeend onrechtmatige broeikasgassenuitstoot)<sup>113</sup> en schadeclaims voor de historische uitstoot van aangesproken olie- en gasmaatschappijen,<sup>114</sup> soms naast herstelclaims op basis van de bestaande uitstoot, door *carbon capture*.<sup>115</sup> In sommige gevallen, zoals de *Lliuya*-zaak, wordt de dreiging van de verplichting tot het betalen van schadevergoeding ingezet om ondernemingen aan te sporen hun uitstoot te reduceren.

Naast bedrijven in sectoren zoals projectontwikkeling, de bouw, de luchtvaart en de chemische industrie,<sup>116</sup> staat de financiële sector bloot aan het risico van klimaatclaims. Een veelbesproken voorbeeld in de financiële sector is de Franse zaak die in 2023 door twee ngo's voor het Parijse gerechtshof is aangespannen tegen de grootste bank van dat land,

BNP Paribas.<sup>117</sup> De ngo's stellen dat de plannen van de bank om klimaatrisico's te mitigeren onvoldoende zijn.<sup>118</sup> In feite is dit, net als bij *Urgenda* en de *Shell*-zaak, een 'secundaire' reductieclaim, waarbij niet de directe emittenten van broeikasgassen worden aangesproken, maar bedrijven die hun uitstoot van broeikasgassen door financiering faciliteren, zoals banken en investeerders.

#### 4.4 Milieudefensie/ING

Zoals in de inleiding naar voren kwam, is Milieudefensie een dergelijke zaak gestart tegen de ING Groep NV die aan het hoofd staat van een groep rechtspersonen die wereldwijd bancaire activiteiten onderneemt, en de ING Bank NV de “voornaamste bankentiteit waarvan ING Groep NV direct en enig aandeelhouder is”<sup>119</sup> (hierna: ING). Milieudefensie noemt ING “van alle Nederlandse financiële instellingen degene die het meeste fossiel financiert en ondersteunt”<sup>120</sup> en houdt ING daarmee verantwoordelijk voor de financiering van de grootste uitstoot van broeikasgassen. ING zou nog “bedrijven die nieuwe olie-, gas- en kolenprojecten starten” financieren, “terwijl de wetenschap duidelijk zegt” dat dit “onverenigbaar is met het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C”.<sup>121</sup> Dit zou tot mensenrechtenschendingen leiden en in strijd zijn met de maatschappelijke zorgplicht van artikel 6:162 BW. Op grond hiervan vordert Milieudefensie: (1) dat ING haar klimaatbeleid in lijn brengt met het 1,5 °C-doel van de Overeenkomst van Parijs; (2) dat zij haar uitstoot vermindert met 48% CO<sub>2</sub> en ten minste 45% CO<sub>2</sub> in 2030 (t.o.v. 2019); (3) dat zij niet langer betrokken is bij de negatieve klimaatimpact van grote zakelijke klanten; en (4) dat zij met Milieudefensie in gesprek gaat “om tot een goede invulling van de bovengenoemde maatregelen te komen”.<sup>122</sup>

De eerste vordering pakt in wezen het punt aan dat als gevolg van de (voorlopige) uitsluiting van financiële instellingen van de CSDD-richtlijn blijft liggen;<sup>123</sup> een toewijzend oordeel van de rechter zou het op termijn alsnog opnemen van financiële instellingen in de beoogde richtlijn kunnen bespoedigen. De tweede vordering is verstrekkend: de emissiereductie zou betrekking moeten hebben op “de totale absolute hoeveelheid scope 1, 2 en 3 broeikasgasuitstoot van de ING Groep”. Dit zou moeten worden bepaald “op basis van onder meer de uitstoot van de klanten van de ING Groep, de entiteiten waarin de ING Groep investeert en de entiteiten waarin klanten investeringen hebben gedaan die de ING Groep beheert, inclusief de scope 3 uitstoot van de betreffende klanten en entiteiten”.<sup>124</sup> De derde vordering vraagt dat “ING diens invloed gebruikt om te zorgen dat grote zakelijke klanten ook hun klimaatbeleid in lijn brengen” met de 1,5 °C van de Overeenkomst van Parijs en dat zij niet langer

110 Wij volstaan met een greep uit de vele commentaren, zie o.m. B.M. Katan, ‘Ieder het hare. Enkele opmerkingen bij het klimaatvonnis tegen Shell’, *Ondernemingsrecht* 2021/106, afl. 15, p. 663-669; L. Smeehuijzen, ‘De veroordeling van Shell tot 45% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030’, *NJB* 2022/458, afl. 8, p. 540-548; W.J.M. van Veen e.a., *De klimaatzaak tegen Shell*, Deventer: Wolters Kluwer 2022; L. Bergkamp, ‘De effectiviteit van het rechterlijk bevel tot emissiereductie in klimaatzaken’, *NJB* 2023/113, afl. 2, p. 118-126; Engelhard, *NJB* 2023, p. 1470.

111 Zie Court of Appeal of New Zealand 21 oktober 2021, *Smith v. Fonterra Co-operative Group Ltd*, [www.courtsofnz.govt.nz/assets/cases/2024/2024-NZSC-5.pdf](http://www.courtsofnz.govt.nz/assets/cases/2024/2024-NZSC-5.pdf). Zie echter recent het oordeel van het Supreme Court, dat duidt op een (fundamenteel) andere visie op de thematiek: Supreme Court of New Zealand, [2024] NZSC 5. Voor Duitsland: Oberlandesgericht Braunschweig, 14 februari 2023, 6 O 391/21; Oberlandesgericht Detmold, 24 februari 2023, 1 O 199/21; Oberlandesgericht München I, 7 februari 2023, 3 O 12581/21 BeckRS 2021, 2861 en Oberlandesgericht Stuttgart 13 september 2022, 17 O 789/21, Juris.

112 LG Stuttgart, Urteil vom 13.09.2022 - NJW 2022, 3522; NVwZ 2022, 1663, r.o. 25-26, zie [climatecasechart.com/non-us-case/deutsche-umwelthilfe-duh-v-mercedes-benz-ag/](https://climatecasechart.com/non-us-case/deutsche-umwelthilfe-duh-v-mercedes-benz-ag/).

113 Oberlandesgericht Hamm 27 september 2021 (tussenarrest) (*Lliuya/RWE*), [rwe.climatecase.org/en](https://rwe.climatecase.org/en).

114 Zie o.m. H. Weaver & D.A. Kyar, ‘Courting Disaster: Climate Change and the Adjudication of Catastrophe’, *Notre Dame Law Review* 2017, 93, p. 295-356 en Setzer & Higham 2023, p. 36 (beide met verwijzingen).

115 Zie bijv. Court of Appeal of New Zealand 21 oktober 2021, *Smith v. Fonterra Co-operative Group Ltd* [2021] NZCA 552; [2022] 2 NZLR 284; via [www.nzlii.org/cgi-bin/sinodisp/nz/cases/NZCA/2021/552.html](http://www.nzlii.org/cgi-bin/sinodisp/nz/cases/NZCA/2021/552.html).

116 Zie het dashboard klimaatbeleid ([www.dashboardklimaatbeleid.nl/](http://www.dashboardklimaatbeleid.nl/)).

117 Zie [affaire-bnp.fr/](https://affaire-bnp.fr/).

118 [climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-les-amis-de-la-terre-and-oxfam-france-v-bnp-paribas/](https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-les-amis-de-la-terre-and-oxfam-france-v-bnp-paribas/).

119 Sommatiebrief 19 januari 2024, p. 1.

120 Sommatiebrief 19 januari 2024, p. 25.

121 Sommatiebrief 19 januari 2024, p. 2.

122 Sommatiebrief 19 januari 2024, p. 4.

123 Zie art. 3 ‘chain of activities’ (ontwerpversie 14 december 2023).

124 Sommatiebrief 19 januari 2024, p. 5.

betrokken is “bij het financieren en ondersteunen van grote zakelijke klanten” die dat niet doen.

Het spreekt voor zich dat het aannemen van zo'n reductie-verplichting voor ING een aanzienlijke impact kan hebben, vergelijkbaar met wat we hierboven bespraken voor de zaak *Milieudefensie/Shell*. De toekomst zal dit moeten uitwijzen. Deze zaak onderstreept in ieder geval dát financiële instellingen ook aanzienlijke bemoeienis met hun bedrijfsbeleid kunnen lopen, en dat het prudent is om hierop te anticiperen.

## 5. Conclusie: de toekomst van reductieclaims

Het voorgaande leidt tot het inzicht dat *Urgenda* en *Milieudefensie/Shell* een belangrijk pressiemiddel zijn om de overheid en bedrijven te binden aan de minimale ondergrens voor broeikasgasreductie, maar dat het klimaatbevel in deze beide zaken, hoewel op het eerste gezicht verstrekkend, juist ook een bepaalde mate van terughoudendheid van rechterlijk ingrijpen laat zien. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de door de rechter aangenomen reductiepercentages en het feit dat inhoudelijk niet wordt voorgeschreven wat het overheids- of ondernemingsbeleid dient te zijn.

Voor nieuwe ‘*Urgenda*-style’ reductiezaken tegen de Staat zijn de mogelijkheden beperkt om de ambitie (d.w.z.: de concrete reductiedoelen en naleving daarvan) en de inhoud van het reductiebeleid van de overheid (d.w.z.: de maatregelen om die doelen te realiseren) aan te vechten. Om te beginnen zal een jarenlange procedure onontkoombaar zijn, maar wij bespraken ook specifieke beperkingen. Wij maakten hierbij onderscheid tussen drie prototypen reductieclaims die, naast eventuele andere claimmogelijkheden, afzonderlijk of tezamen tegen de Staat kunnen worden ingeroepen.

Ten eerste: de vordering van een rechterlijk bevel in een gebodsactie jegens de Staat met als inzet om concrete reductiepercentages voor de overheid bindend te laten verklaren en/of te verhogen. Dit laatste leek ons lastig, aangezien de concrete reductiedoelen van de overheid nauw zijn afgestemd op Europese wetgeving en is neergelegd in nationale wetgeving die de minimaal beoogde uitstootreductie weergeeft. Het oordeel van de Hoge Raad in *Urgenda* biedt, zoals wij in paragraaf 3.3 hebben betoogd, wel een grondslag om het ‘reductie(tussen)doel’ van de overheid voor 2030 rechtens bindend te laten verklaren, maar het is de vraag of die uitkomst opweegt tegen de langlopende procedure die daarvoor nodig is.

Als tweede claimmogelijkheid noemden wij de gebodsactie waarin een rechterlijk bevel wordt gevorderd dat de Staat tot naleving moet aanzetten indien hij achterblijft bij het realiseren van de reductiedoelen van de Klimaatwet. Wij lieten zien dat hier de nodige haken en ogen aan zitten. Bovendien laat de ervaring met *Urgenda* zien dat een rechterlijk bevel tot naleving van de reductiedoelen niet noodzakelijkerwijs leidt tot een gunstiger klimaatbeleid van

de overheid, al willen we daar niet mee suggereren dat de rechter het dan maar achterwege moet laten.

Als derde claimmogelijkheid noemden wij nog gebodsacties tegen de Staat die de wijze aanvechten waarop de overheid voornemens is om haar reductiedoelen te realiseren (of, ex post, schadeclaims voor de wijze waarop zij die doelen onvoldoende heeft gerealiseerd). Ook deze mogelijkheid wordt beperkt door het feit dat de rechter zijn vingers niet snel aan beleidskwesties zal willen branden. Zo zijn de vaststelling, de monitoring en de eventuele herziening van concrete reductiepaden in de Klimaatwet strak omkaderd. Voor zover reductieclaims erop zijn gericht het beleid te beïnvloeden waarmee de overheid uitvoering geeft (of nalaat dit te doen) aan deze reductiedoelen, zullen ze waarschijnlijk op rechterlijke terughoudendheid stuiten.

Meer en betere kansen tot beïnvloeding zijn er volgens ons bij reductieclaims tegen bedrijven, maar wij noemden onze bedenkingen bij de incidentele, incrementele aanpak die dit vergt (van rechtszaak naar rechtszaak). Zo'n benadering kan, mede gelet op de grote verschillen tussen ondernemingen en hun reductiemogelijkheden, tot rechtsonzekerheid leiden. Dat bemoeilijkt het effectief aanpakken van broeikasgasemissiereductie op het niveau van ondernemingen juist, die bij het uitblijven van heldere normen vermoedelijk stilzitten. Om dit te doorbreken, lijkt ons ingrijpen nodig van de (internationale) wetgever. De in paragraaf 4.2 beschreven ontwikkelingen zijn een teken aan de wand dat de wetgever de handschoen lijkt op te pakken, zij het met terughoudendheid. Die terughoudendheid (voor zover die betrekking heeft op de nationale wetgever) kan ngo's weer ertoe aanzetten om de weg naar de rechter te bewandelen.

Hoewel de directe impact van (de dreiging van) rechtszaken niet moet worden onderschat, valt te wijzen op twee soorten andere effecten van strategische reductieclaims tegen ondernemingen.

Allereerst zijn dat de indirecte effecten van klimaatrechtzaken, die lijken te suggereren dat klimaatrechtzaken in staat zijn om sociale percepties te veranderen, het publieke debat te beïnvloeden en op die manier vermoedelijk het klimaatprobleem (hoog) op de agenda van wetgevers en ondernemingsbestuurders krijgen (zie par. 2.2).<sup>125</sup>

Een tweede effect dat mogelijk optreedt, is dat reductieclaims tegen grote ondernemingen ook het wetgevingsproces kunnen versnellen. De wetgever is niet blind voor signalen van het bedrijfsleven<sup>126</sup> en het zou ons niet verbazen als deze reductieclaims tegen ondernemingen uiteindelijk zorgen voor een versnelling bij de wetgever, om op die manier de onduidelijkheden voor het bedrijfsleven weg te nemen.

<sup>125</sup> J. Peel & H.M. Osofsky, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge 2015, p. 222 en Wonneberger, *Social Movement Studies* 2024, p. 99.

<sup>126</sup> Zie de brief van 24 januari 2024 van werkgevers-, werknemers- en milieuorganisaties aan de Tweede Kamer met de oproep een duidelijk klimaatbeleid te voeren, [nationaleklimaatplatform.nl/nieuws12/2639231.aspx](https://nationaleklimaatplatform.nl/nieuws12/2639231.aspx).

Tot slot, de opkomst van strategische klimaatzaken vormt een stevig signaal aan de overheid en het bedrijfsleven om daadkracht te tonen. Als dat uitblijft, zullen strategische zaken blijven opkomen om zo te voorzien in hiaten in het publiekrechtelijke kader. Dat is en blijft een belangrijke functie van deze zaken, ondanks de beperkingen die wij hiervoor bespraken. Bij de huidige stand van zaken kunnen strategische klimaatzaken een relatief beperkte, maar wel degelijk waardevolle bijdrage leveren aan het reduceren van het risico op gevaarlijke klimaatverandering.